

EFFECTOS DE LA APLICACIÓN DEL DECRETO EJECUTIVO 1238 CON EL QUE SE CAMBIA LA CALIFICACIÓN DEL CRUDO ESADO DEL 24 DE DICIEMBRE DEL 2003 EN LOS INGRESOS PETROLEROS

Julio González

Briceño y Av. 10 de Agosto, Ex Edificio Banco Central del Ecuador, Piso 6, Of. 629

Telefax: 2955348

Las reservas de crudo del país al 31 de diciembre del 2003, según cifras oficiales de Petroecuador, ascienden a 4.838 millones de barriles de reservas originales y 3.726 millones de barriles de reservas remanentes. La mayor parte de estas reservas se encuentran en manos estatales, por lo que a través de la historia se han venido propiciando cambios en la legislación petrolera que fueron modificando las distintas modalidades contractuales, es así que es la Ley de Hidrocarburos vigente constan como contratos para la exploración y explotación de crudo, las de Asociación, Prestación de Servicios, de Participación y Campos Marginales. Estos contratos no han representado beneficios reales para el país y más bien han derivado en una serie de perjuicios como la mezcla del crudo, la exoneración de tributos, de regalías, de porcentajes de participación en la producción total, entre otros.

Producto de estos cambios, se dio una mayor participación en la explotación de crudo de las compañías privadas, la cual se incrementó en alrededor del 16% a partir de 1994, mientras que se generaba un constante deterioro en la producción estatal de alrededor del 5% anual. A pesar de que la tasa de producción petrolera estatal mantuvo una declinación, producto de una agresiva política de concesión de campos petroleros a las compañías privadas y de la falta de autonomía financiera, se logró mantener en promedio desde 1972 hasta el 2003 una participación petrolera del 36% en el total de ingresos estatales, cifra a la cual no se llegó en el 2004, por cuanto, el petróleo representó apenas el 26% del total de ingresos del Presupuesto General del Estado.

Este decremento durante el 2004, no obedeció a una disminución en la producción de la estatal o en el precio del petróleo, sino más bien a una desviación de los recursos de la producción de crudo pesado de participación del Estado al FEIREP, producto de una incorrecta aplicación de la Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, así como por la emisión del Decreto Ejecutivo N. 1238 del 24 de diciembre del 2004, con lo cual los recursos que tradicionalmente han alimentado al fisco van al Fondo de Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público, FEIREP, cuyo 70% se destina a recompra de deuda.

Como consecuencia de este manejo de política económica antitécnico de los parámetros del crudo y de la errónea interpretación de la Ley, el gobierno enfrenta un alto déficit fiscal, que bordeó los 400 millones de dólares, lo que le impidió cumplir con sus obligaciones inmediatas y afectó a los partícipes de los fondos petroleros.

EL DESVIO DE LOS RECURSOS PETROLEROS AL FEIREP

EL PRONUNCIAMIENTO DEL PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

La Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal deja claro en su séptimo considerando, así como en su Art. 14 que los ingresos adicionales que se obtenga del petróleo que se transporte por el OCP y que no pasen por el SOTE de petróleos livianos irán a ser parte del Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público, FEIREP, cuyo 70% va para recompra de deuda, por lo que de ninguna manera hace referencia a quitarle una parte de la producción petrolera que históricamente ha alimentado el Presupuesto General del Estado. La ley indicada, textualmente señala que irán al FEIREP *"...todos los ingresos del Estado provenientes del petróleo crudo transportado por el*

Oleoducto de Crudos Pesados, que no se deriven de la menor utilización del SOTE de petróleos livianos”.

Sin embargo, gracias al pronunciamiento del Procurador General del Estado del 17 de noviembre del 2003, esta disposición ha sido vulnerada permitiéndose que sea todo el crudo pesado del Estado generado por la participación en los contratos petroleros independientemente por donde se transporte, él que alimente este fondo. Con este pronunciamiento el Procurador General del Estado, violó la Constitución Política de la República en su Art. 130, numeral 5 y la Ley Orgánica de la Función Legislativa, pues reformó la disposición legal del Art. 14 de la mencionada ley, facultad que solo le compete al Congreso Nacional, perjudicando así a los ingresos estatales al restarle los recursos provenientes de 24 mil 512, 91 barriles al día.

Posteriormente, se dicta con fecha 24 de diciembre del 2003, el Decreto Ejecutivo 1238, el cual fue justificado bajo el argumento de que la Comisión de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público, integrada en ese entonces por el Ministro de Economía, Presidente del Directorio, un representante del Presidente de la República y el Dr. José María Borja, Procurador General del Estado¹, recomendó al Presidente de la República ampliar la calificación del crudo pesado considerado técnica e históricamente como de hasta 20 grados API² a 23 grados API, según el decreto, por cuanto estos nuevos parámetros técnicos permitirían el cumplimiento del programa macroeconómico³. Por lo tanto, la emisión del Decreto Ejecutivo 1238 de ninguna manera cuenta con sustento técnico en cuanto a la formulación de estrategias más adecuadas para la explotación de reservas petroleras, de la definición de políticas de transporte a corto, mediano y largo plazo y de la planificación adecuada de ingresos para el Presupuesto General del Estado, es decir, que al cambiar los parámetros técnicos del crudo pesado de 20 a 23 grados API, sólo para el año 2004, dejaron de proveer recursos al fisco 34.457,49 barriles de crudo al día, los cuales se desvían al FEIREP.

Por lo tanto, los ingresos petroleros dejan de aportar al Presupuesto General del Estado a consecuencia del Pronunciamiento del Procurador General del Estado del 17 de noviembre del 2003 y de la emisión del Decreto Ejecutivo 1238 del 24 de diciembre del 2004 un total de 58 millones 940 barriles de crudo por día que a un precio de 30 dólares por barril representa para el país alrededor de 647 millones 499 mil dólares al año menos para cubrir las necesidades del fisco. Por lo tanto, resulta incongruente tener un déficit de más de 400 millones de dólares y al mismo tiempo desviar más de 494 millones de dólares para recompra de deuda, al tiempo que el gobierno actual destina ingentes cantidades de dinero para promover demagógicamente su partido político a través de programas clientelares.

A continuación se resume el volumen de barriles de crudo que se desvían al FEIREP y su significado en dólares para el 2004⁴.

Año 2004

Volúmenes de crudo que se desvían al FEIREP

- 1. La producción total del crudo que debería ir al PGE es:**
325,934.39 barriles día
- 2. A través del Pronunciamiento del Procurador sin la emisión del Decreto Ejecutivo 1238**

¹ OFICIO N. 0751 SGJ-2004 del 16 de febrero del 2004.

² Informe de la Dirección Nacional de Hidrocarburos sobre reservas hidrocarburíferas del país, 2000.

³ Decreto Ejecutivo 1238 del 24 de diciembre del 2003

⁴ Los datos utilizados tienen como fuente el Reporte Gerencial de la Subgerencia de Exploración y Desarrollo de Petroproducción, sobre la base de la producción diaria del 21 de julio del 2004. Los valores pueden ser más altos por cuanto la producción diaria varía y no es la misma los 366 días del año.

El PGE deja de recibir todo el crudo menos a 20 grados API:
24,512.91 barriles día

3. **A través de la emisión del Decreto 1238**
El PGE deja de recibir el crudo entre 20 y 23 grados API de participación en contratos petroleros un total 34,457.49 barriles
4. **El PGE deja de recibir en total (2+3)**
58,970.4 barriles día
5. **Por lo tanto ingreso al Presupuesto General del Estado (1-4)**
266,963.99 barriles día
6. Si calculamos los volúmenes de producción diaria por 266 días, encontramos que al año el Presupuesto General del Estado deja de **recibir 21 millones 583 mil 166 barriles de crudo.**
7. El total de barriles al año (21,583.166), multiplicados por un valor de 30 dólares por barril, precio aproximado al cual se vende este tipo de crudo. **Obtenemos un valor de 647 millones 494 mil 992 dólares al año, monto que dejará de ingresar al Presupuesto General del Estado durante el 2004 y se desvía al FEIREP.**

Adicionalmente, el desvío de los recursos petroleros ocasiona un perjuicio a los partícipes del Fondo de Estabilización Petrolera, FEP. Conforme a la Proforma Presupuestaria para el 2005, se proyecta para el FEP un valor de 137.2 millones de dólares a finales del año 2004. Por lo que si sumamos los 647 millones 494 mil dólares que se desvían al FEIREP a los 137.2 millones proyectados para el FEP, tenemos un total de 774 millones de dólares que serían los recursos que corresponderían al Fondo de Estabilización Petrolera, FEP. Por lo tanto, se afecta a la Troncal Amazónica en más de 271 millones de dólares y a las provincias fronterizas y Policía Nacional en 154 millones de dólares aproximadamente.

Lo indicado demuestra la política del gobierno por anteponer el pago de la deuda en desmedro de la atención social, totalmente contrario a lo que se debe privilegiar en un país como el Ecuador cuyos índices de pobreza e indigencia superan el 80%, en esas circunstancias es absurdo destinar más del 32% al pago de deuda tal como está previsto para el 2004 en el presupuesto, y además de eso, manipular leyes y parámetros para desviar más de 647 millones de dólares del Presupuesto General del Estado para recompra de deuda, política que obviamente favorece a los tenedores de los papeles, los cuales una vez publicitada la noticia elevaron sus porcentajes hasta en el 120% en el mercado bursátil. Mientras tanto, en el país existen sectores públicos que deben recurrir a huelgas y paros permanentemente para exigir el pago de sus salarios. Sólo hasta julio del 2004, el Ejecutivo emitió decretos para autorizar el pago de USD39.5 millones para recompra de deuda, en su mayor parte de la Corporación Financiera Nacional.

El pronunciamiento del señor Procurador General del Estado y el Decreto Ejecutivo 1238, firmado por el Ministro de Economía y Finanzas y por el Presidente de la República son producto de una política concertada, coherente con una política económica, concentradora de los recursos petroleros para satisfacer los intereses de los tenedores de papeles de la deuda y para garantizar un modelo económico fondo monetarista de ajuste en lo social y de pago de los compromisos con la deuda externa.

El estudio recomienda la ejecución de dos alternativas que por vía legal permitirían corregir las ilegalidades y desviaciones que originan el problema descrito. La primera tiene que ver con un proyecto de Ley Interpretativa al Art. 14 de la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización

y Transparencia Fiscal, con el fin de corregir el desvío causado por el Procurador General del Estado mediante su pronunciamiento del 17 de noviembre del 2003, el cual en su parte pertinente dice:

““LEY INTERPRETATIVA AL ART. 14 DE LA LEY ORGANICA DE RESPONSABILIDAD, ESTABILIZACIÓN Y TRANSPARENCIA FISCAL”
(Ley N. 2002-72

Art. 1.- La frase “Constituirán recursos del FEIREP todos los ingresos del Estado provenientes del petróleo crudo transportado por el Oleoducto de Crudos Pesado, que no se deriven de una menor utilización del SOTE de petróleos livianos, del Art. 14 de la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, interprétese en el sentido de que: *“Constituirán recursos del FEIREP los ingresos del Estado del petróleo crudo, solamente si éste es transportado por el OCP una vez que se haya utilizado toda la capacidad de transporte del SOTE, de tal forma que los ingresos del crudo transportado por el SOTE, independientemente de su gravedad API, formen parte del financiamiento del Presupuesto del Gobierno Central”*”.

La segunda propuesta tiene que ver con un modelo completo de demanda de inconstitucionalidad⁵ para corregir el desvío causado por el Decreto Ejecutivo 1238 del 24 de diciembre del 2004, por el perjuicio que causa a los ingresos del Presupuesto General del Estado y a los partícipes del Fondo de Estabilización Petrolera.

⁵ Esta demanda fue presentada ante el Tribunal Constitucional y al momento se encuentra para resolución en la Segunda Sala de esa institución.