

Ese chorro que atraviesa el siglo

BERNARD MOMMER



Sur de Francia, 1943; venezolano desde 1987, de padre alemán y de madre belga, entonces refugiados políticos. Licenciado en Matemáticas y Doctor en Ciencias Sociales de la Universidad de Tubinga. Fue Profesor en la Universidad Central de Venezuela y en la Universidad de Los Andes. Profesor Titular del CENDES. Senior Research Fellow del St. Antony's College y del Oxford Institute for Energy Studies. Ha sido asesor del Ministro de Energía de Minas de Venezuela. Toda su vida académica y profesional ha girado en torno a la economía política de los países petroleros. Tiene numerosas publicaciones en diversos idiomas.

Ese chorro que atraviesa el siglo

Liberalismo y recursos naturales

La propiedad minera en Venezuela

La propiedad nacional

Los comerciantes de concesiones, terratenientes, y el Estado

La reforma petrolera de 1943

Un equilibrio inestable

El Estado terrateniente

Declaración política de la OPEP

Reversión, contratos de servicio y nacionalización

Unas conclusiones

La industria nacionalizada

La nacionalización

El régimen fiscal

La internacionalización

La apertura petrolera

El nuevo régimen fiscal

El nuevo régimen contractual

Las cuotas OPEP

La nueva legalidad

La globalización

Retrospectiva y conclusiones

LOS RECURSOS NATURALES han estado sujetos, históricamente, a regímenes de propiedad diferentes, de acuerdo con el desarrollo de la sociedad y los valores de uso asociados a ellos. En movimiento permanente, adaptándose los requerimientos de la sociedad a su hábitat natural y viceversa, en cada momento el régimen en su conjunto no puede entenderse sino como lo que efectivamente es: un legado histórico. Sólo en momentos excepcionales de profundas transformaciones sociales, este legado histórico llega a cuestionarse en su conjunto. Es lo que ocurrió, por ejemplo, con la revolución francesa.



Liberalismo y recursos naturales

El debate en la Asamblea Nacional se basó en el principio de que la nación tenía derecho a beneficiarse de todos sus recursos naturales. En cuanto a la superficie, se concluyó que la mejor forma para lograr este propósito era otorgar derechos de propiedad privada a sus ocupantes *—la tierra para quien la trabaja—*, y combinados con una legislación que previniera su uso abusivo, dejar el resto al mercado. Sin embargo, en cuanto al subsuelo, prevaleció la idea de que la propiedad privada superficial podría convertirse, definitivamente, en un obstáculo a la exploración y explotación de las riquezas minerales.

Éste no sería el caso, sin embargo, de aquellos minerales que se encontraran cerca de la superficie, al alcance de los que la cultivaban. Tampoco había razón para preocuparse por los minerales abundantes como arenas, calizas, arcillas, piedras de construcción y otros semejantes, ya que su extensión garantizaba un suministro abundante a un costo razonable. En consecuencia, la Ley de Minas de 1791 confirmaba el derecho de los superficiarios a extraer todos los minerales “que puedan ser explotados a cielo abierto o con excavaciones y luz natural hasta los cien pies de profundidad” (Mirabeau: 491). Empero, otros minerales, como las diferentes clases de carbón o bitumen, eran escasos en Francia, y requerían de excavaciones profundas. No era razonable suponer que éstas podrían realizarse por los propietarios superficiales, carentes de los capitales necesarios, cuando la mayoría no tenía siquiera los recursos suficientes para cultivar la superficie de su tierra. Más aún, la misma fragmentación de la propiedad privada superficial creaba en estos casos problemas serios:

“Las entrañas de la tierra no se prestan a partición [...], las vetas minerales, debido a su curso irregular, aún menos; [...] en cuanto a la superficie, es en el interés de la sociedad que las propiedades estén divididas; [...] por el contrario, en el interior de la tierra, deberían estar agrupadas y [...] por tanto sería absurda una legislación que admitiera dos clases de propiedad, subordinadas la una a la otra y de las cuales una sería inútil por tener a la otra como base y medida [...] No puede negarse que las minas deben explotarse como unidad [...] Una mina no puede explotarse con un único pozo. Abro un pozo en mi

El Estado ya no estaba siquiera en condición de ejercer funciones elementales de fiscalización, propias de cualquier régimen fiscal moderno en el mundo...

terreno; apenas vislumbro un rayo de esperanza me encuentro en el terreno de otro. Si éste no me permite excavar otro pozo, tengo que renunciar a mis esfuerzos.” (Mirabeau: 443-5.)

El mismo principio regulador de la propiedad de la superficie, *la tierra para quien la trabaja*, llevaba a reservar las actividades de exploración y producción, mas no la propiedad, al Estado. Así lo aclaró la Asamblea Nacional al decretar que estos minerales “pertenecen a la nación únicamente en el sentido de que estas sustan-

cias no podrán ser explotadas sin su consentimiento” (Mirabeau: 491). Los propietarios superficiales, interesados en trabajar las minas, eran bienvenidos e, incluso, les fueron concedidos derechos preferenciales. Pero, en el caso contrario, no tenían el derecho de impedir que otros lo hicieran. Por ello las actividades de exploración y producción de los minerales en cuestión se declararon de utilidad pública, de manera que los derechos del dominio eminente del Estado prevalecieron sobre los derechos de propiedad privada de los superficiarios, como condición indispensable de garantizar al capital minero el acceso requerido.

La ley de minas francesa, revolucionaria, radicalmente liberal, negaba la existencia misma de la figura del terrateniente, rentista, héroe del *ancien régime*. El héroe del nuevo régimen era el productor.

La propiedad minera en Venezuela

La legislación minera venezolana, un legado de la época colonial española, se modernizó hacia fines del siglo XIX de acuerdo con las pautas liberales francesas. Así, en la Exposición de Motivos de la Ley de Minas de 1909 se consideraba que:

“[...] la bondad de una ley de minería ha de apreciarse por la mayor seguridad que se dé a los explotadores en su concesión; por la extensión de la libertad que se les conceda para obrar, pues cuanto menos trabas, mejor; y finalmente, por el cúmulo de facilidades que se les brinde para la obtención de las minas.” (Egaña, 1979: 216.)

Las concesiones mineras eran por tiempo limitado, pero con opción a renovación, “a fin de que el dueño de éstas, apremiado por el vencimiento del lapso señalado en el contrato, no pretenda destruir o malgastar los recursos minerales allí existentes, para sacar de la mina el mayor producto en el menor tiempo posible”.

Asimismo, se les revistió con el carácter de contrato, “de modo que el impuesto no varíe”. Los criterios para determinar su nivel, por otra parte, eran los siguientes:

“El impuesto sobre las minas requiere [...] que al determinarse, se tengan en cuenta elementos que no existen en otras especies gravables, pues no hay propiedad más contingente que la de las minas [...] lo que explica el gran número de fracasos en esta especie de empresas. Mas si todo esto debe tenerse en cuenta, tampoco debe olvidarse que ese impuesto, para que sea justo, computado los riesgos, debe ser relativamente igual al que pagan los agricultores y criadores del país, pues de lo contrario sería irritante.” (Egaña, 1979: 217.)

Del mismo modo, el otorgamiento de una concesión de una mina a su descubridor, o a cualquier otro denunciante, era automático, una vez cumplidas un par de formalidades.

No obstante, en contradicción flagrante con su espíritu liberal, esta ley establecía que el descubridor de una mina en terreno privado, tenía que conceder al propietario superficial una participación de un tercio en sus utilidades. Esta disposición mereció el siguiente comentario por parte del ministro de Fomento:

“Semejante precepto constituye una restricción manifiesta, puesto que nadie había de incurrir en aportar el dinero, el crédito, la inteligencia, la actividad, la perseverancia, en fin, todo el caudal material, intelectual y moral requerido para poder alcanzar éxito en empresas de esta naturaleza, para luego hacer partícipe nada menos que en la tercera parte de las utilidades a un socio obligado que no trabaja, que con nada contribuye y que nada arriesga.” (*Memoria del Ministerio de Fomento*, 1913.)

Por solicitud del gobierno, tal disposición fue declarada inconstitucional, en 1912, por la Corte Federal y de Casación.

La propiedad nacional

Es sobre la base de esta legislación minera liberal que se otorgaron, entre los años 1907 y 1912, siete importantes concesiones petroleras. Concedidas a ciudadanos venezolanos –que hicieron las veces de intermediarios– fueron a parar a manos de la Royal Dutch-Shell la que, hasta su nacionalización en 1976, extrajo de ellas la mayor parte de su producción. Todas se rigieron finalmente por la Ley de Minas de 1910, que ofreció a las concesionarias condiciones más ventajosas, además de la posibilidad de adaptar sus títulos. El impuesto de explotación –nombre legal de la regalía en Venezuela– fue de dos bolívares por tonelada. (El tipo de cambio era Bs. 5,20 por US \$.)

La primera perforación exitosa tuvo lugar en 1912. Numerosos grupos de ingenieros y geólogos empezaron a explorar el país por encargo de empresas extranjeras. En breve, muy probablemente informaba el Ministerio de Fomento, el petróleo superaría en importancia a todas las demás minas. Por lo pronto, sin embargo, el inicio de la producción y exportación se retrasó a causa de la Primera Guerra Mun-

dial. Pero este conflicto contribuyó también a evidenciar la extraordinaria importancia del petróleo en la guerra y en la industria modernas y, de este modo, a intensificar el interés del capital extranjero en el petróleo venezolano. Del mismo modo, el gobierno venezolano reaccionó asumiendo posiciones nacionalistas.

En efecto, en 1917 –iniciándose las exportaciones– el ministro de Fomento, Gumersindo Torres, decidió suspender temporalmente el otorgamiento de nuevas concesiones, a fin de estudiar más a fondo la situación, y “no dar lugar a que las generaciones por venir tengan el derecho de hacernos cargos porque no supimos cuidar nuestra riqueza nacional”.

En retrospectiva, a juicio del ministro, “verdaderamente a ciegas se procedió en los contratos, que para exploraciones y explotación del petróleo se celebraron, por lo que de ellos pocas o ningunas ventajas ha obtenido la Nación”. Tales ventajas, sostenía, le correspondían a la nación, ya que “en concepto de la legislación venezolana vigente, las minas son de la Nación [...] El impuesto minero es, por consiguiente, una participación en los beneficios” (*Memoria del Ministerio de Fomento*, 1918: XVI-XIX).

En realidad, de acuerdo con la legislación venezolana de entonces, el impuesto de explotación *no* representaba ninguna participación del Estado en las utilidades, sino un impuesto común y corriente. No era así en los dos países productores principalísimos de la época, EE.UU. y México, como lo aclaraban los estudios correspondientes:

“En Venezuela percibe nada el Fisco por la explotación de los yacimientos petrolíferos en terrenos nacionales, fuera del impuesto corriente que se aplica indistintamente a las explotaciones en terrenos baldíos o de particulares. Ahora bien, son nociones distintas la del impuesto y la de percepción de una suma derivada de estipulación contractual por el goce de una propiedad nacional, distinción que en donde quiera se ha tenido presente para cobrar por este último respecto pensiones variables según las zonas cuando la explotación petrolera se hace en terreno nacional.

Así, pues, en Venezuela hay impuestos, pero nada pagan las empresas por el *derecho mismo a la explotación*, como en todas las otras naciones tienen que hacerlo, ora a los propietarios del suelo, comprándoles o arrendándoles tierras petroleras, ora al Estado mismo, si el terreno es baldío, mediante especiales estipulaciones contractuales.” (*Memoria*, 1920: XVIII-XXII.)

Quedaba así atrás la visión liberal abstracta según la cual sólo existía una relación Estado / contribuyente entre el Estado otorgante y las concesionarias. En cambio, la nueva visión nacionalista establecía una relación de negocios alrededor de la propiedad del recurso natural. A ésta de por sí le correspondía una remuneración, una renta de la tierra. Siendo extranjeros los consumidores y las compañías productoras –el consumo doméstico era insignificante– no podía ser de otra manera. Venezuela, observaba el presidente del Banco de Venezuela, Vicente Lecuna,

“no aprovecha nada del petróleo que se llevan. Sólo le queda la participación que exija la ley para la República” (Fundación Lecuna, 1975: 8).

Los comerciantes de concesiones, terratenientes, y el Estado

En realidad, el elemento rentista ya estaba presente en lo que cobraban los intermediarios venezolanos. Ellos hacían las veces de los propietarios del suelo en México o EE.UU. Torres manifestaba su desacuerdo:

[...] una cosa es que la Nación sea dueña de la propiedad petrolífera y otra que, por serlo, prefiera cederle su goce temporal a cualquier contratista que vaya a vender en beneficio propio la concesión que obtenga, en lugar de reconocerle a los dueños del suelo la facultad a igual goce temporal, con igual sujeción al pago de impuestos que fije la ley. (*Memoria*, 1920: XVIII-XXII.)

*PDVSA se fortalecía
en la misma
medida en que el país
se debilitaba.*

Por otra parte, Torres tampoco estaba conforme con los precios logrados por estos intermediarios. Comparativamente, a su juicio, eran muy bajos. De allí, concluía, “la imperiosa necesidad de crear en el Ministerio de Fomento la Dirección del Petróleo” (*Memoria*, 1920: XVIII-XXII) para asistirlos y fortalecer su poder de negociación.

Esta idea provenía de México. Siguiendo el ejemplo estadounidense, ese país había introducido la propiedad privada sobre el subsuelo petrolífero en 1884. Empero, la Constitución de 1917, producto de la revolución, la volvió a eliminar. Este paso fue interpretado por los sectores más conservadores de la revolución en el sentido de que la propiedad pública podría utilizarse para fortalecer la posición de negociación de los terratenientes privados, al intervenir el Estado a favor de ellos a la hora de firmarse cualquier contrato con las compañías extranjeras.

Torres entraba así en contradicción, por una parte, con el déspota Juan Vicente Gómez, sus familiares y amigos políticos, interesados personalmente en el comercio de concesiones. Por la otra, algunos banqueros consideraban al Estado como el único beneficiario legítimo de la renta petrolera. Con visión de largo plazo, se plantearon además la interrogante de cuál sería su nivel apropiado. Como referencia les sirvieron los arrendamientos de tierras federales en EE.UU.

“Así, a comienzos de 1920, Vicente Lecuna planteaba: Se concibe que en los Estados Unidos se proceda con suma liberalidad en materia de impuestos a las empresas petrolíferas, porque necesitase allá el petróleo urgentemente para multitud de industrias cuyo movimiento contribuye luego a aumentar las Rentas Públicas. En Venezuela, donde el mineral se extrae principalmente para exportarlo, es menester que los impuestos de explotación sean mayores, a fin de que su producido quede en beneficio de la Nación.” (Citado en Vallenilla, 1973: 30.)

De manera que el promedio de la regalía en tierra federales estadounidenses, estimado por Lecuna en 15½ por ciento, vendría a señalar un mínimo para Venezuela.

Por lo pronto, se impuso Torres. La primera Ley de Hidrocarburos (L. de H.) de 1920, otorgó un derecho preferencial a los terratenientes aunque éste se limitó, de antemano, a un año. No obstante, fue derogada a los nueve meses, de manera que los terratenientes tuvieron que competir, de nuevo, con Gómez y sus allegados. Al mismo tiempo, sin embargo, las Leyes de Hidrocarburos de 1920 y 1921, fijaban un impuesto de explotación relativamente alto, siguiendo el planteamiento de aquellos banqueros. Luego, como era de esperarse, todos los comerciantes de concesiones se unieron para promover una tercera (L. de H.) con el impuesto de explotación

La historia de los regímenes petroleros en Venezuela se ha presentado aquí en dos grandes líneas: la primera, el ascenso del Estado terrateniente hasta la nacionalización; la segunda, desde entonces y hasta el presente, el descenso.

reducido. El valor de sus concesiones era mayor, menor que era ese impuesto. Así, la Ley de Hidrocarburos de 1922 fijaba la regalía en función de la ubicación geográfica de la concesión, entre el 7 por ciento y el 10 por ciento.

Por otra parte, ya con la Ley de Hidrocarburos de 1920 se había creado la figura de 'las reservas nacionales' que consistía en que, al final del período de exploración de un par de años, revertía al Estado un 50 por ciento de la superficie, y sólo el 50 por ciento –dividido en parcelas de 200 hectáreas– se convertiría en una concesión de explotación, para un período total de 40 años. En las reservas nacionales la Ley de Hidrocarburos obligaba al gobierno

a negociar las condiciones más ventajosas posibles para la nación, más allá de los niveles mínimos legales.

La Ley de Hidrocarburos de 1922 ofreció a los concesionarios, al igual que la Ley de 1910, la opción de adaptar sus títulos, lo que hicieron todos aquellos que habían obtenido concesiones desde 1918. Es esta Ley –que en los próximos años sólo habría de experimentar cambios insignificantes– la que iba a regir todas las concesiones norteamericanas hasta 1943.

Para 1938 se habían otorgado más de 8.500 concesiones. La mayoría de ellas habían pasado por las manos de comerciantes venezolanos. Sin embargo, fue el Estado quien se quedó con la mejor parte. Y no puede haber duda de que ello era en bien del desarrollo económico, político y social del país. Aquellos comerciantes de concesiones no eran agricultores modernos y dinámicos, *farmers* norteamericanos, sino gente de mentalidad precapitalista, valga decir, de escaso espíritu empresarial. En cambio, al concentrarse en manos del Estado, se abría al menos la posibilidad de que se canalizara hacia fines productivos y hacia la modernización de la sociedad.

La reforma petrolera de 1943

En 1928 Venezuela se convirtió en el mayor exportador de petróleo, y en el segundo productor después de EE.UU. Además, con la crisis económica mundial, la economía tradicional agro-exportadora entró en una crisis de la cual no se iba a recuperar. El sector petrolero, en cambio, se estabilizó rápidamente. El petróleo en

sus dos facetas, como actividad productiva y como fuente rentística, adquirió entonces una importancia incomparable, transformando a Venezuela, definitivamente, en un país petrolero. Si se quisiera establecer una fecha más precisa para el inicio de tal transformación, indudablemente debería escogerse el año 1934. En aquel año EE.UU. se vio obligado a devaluar su moneda nacional. Venezuela, gracias a la bonanza petrolera, fue uno de los pocos países en el mundo que no siguieron ese ejemplo. El tipo de cambio del bolívar pasó entonces de un promedio entre 1931 y 1933 de Bs. 6,07 por US \$, a Bs. 3,56 por US \$. En consecuencia, se produjo un aumento significativo del ingreso nacional real, por aumentar de manera correspondiente todos los gastos de las compañías petroleras en bolívares. Es decir, aquellos Bs. 2,00 por tonelada equivalían a US \$ 0,38 antes de la devaluación del dólar, pero a US \$ 0,65 después.

La política petrolera venezolana se concentró ahora en consolidar lo logrado. Era la hora de fiscalizar y reglamentar. En 1929, Gumersindo Torres, nuevamente ministro de Fomento, fundó el Servicio Técnico de Hidrocarburos, cuyo personal técnico se iba a entrenar y formar en EE.UU. Convertido en Ministerio de Minas e Hidrocarburos en 1951, la existencia de semejante organismo de por sí implicaba un fortalecimiento paulatino, muy significativo, del Estado terrateniente.

Era éste, por necesidad, un proceso lleno de tensiones y conflictos. Adquirió, por lo demás, otro cariz luego de la muerte de Gómez y del despertar político de la Venezuela moderna en 1936. Bien pronto la controversia se centró en la cuestión de los impuestos, más específicamente en los impuestos de importación. Instrumentos importantísimos de cualquier política de desarrollo nacional, sin embargo, las concesionarias estaban exentas de su pago. Este derecho adquirido, por lo demás, les fue confirmado, reiteradamente, por la Corte Suprema.

El gobierno procedió entonces a revisar a fondo la situación, suspendiendo una vez más el otorgamiento de concesiones. La política petrolera ya se concebía como eje central de la política de desarrollo nacional. En las palabras del ministro de Fomento, Manuel R. Egaña:

“[...] la acción del Poder Público debe dirigirse a la realización del *derecho* que tiene el Estado a la mayor participación posible en la riqueza de su subsuelo y a aprovechar el beneficio económico que de ella obtenga para aumentar cualitativa y cuantitativamente nuestra población y para alentar y fortalecer las demás actividades productoras del país.” (*Memoria del Ministerio de Fomento*, 1941: LIII-LVI; itálicas en el original.)

De una manera u otra, el marco legal, económico y político tenía que adecuarse a la nueva Venezuela. Si bien las compañías primero se negaron a reconocerlo y a participar en las reformas necesarias, dos acontecimientos internacionales vinieron a fortalecer, de manera decisiva, la posición del gobierno venezolano. Por una parte en México, la negativa persistente de las compañías de ajustarse a la nueva México surgida de la revolución y, en particular, a la Constitución de 1917, desem-

bocó en la nacionalización del petróleo en 1938. Por otra parte, prevenir una debacle semejante en Venezuela adquirió una connotación dramática con la Segunda Guerra Mundial. Así, en 1942, el presidente Isaías Medina Angarita se dirigió en carta personal al presidente Roosevelt de EE.UU., informándole que el gobierno estaba decidido a proceder con la reforma, con o sin la colaboración de las compañías. Las empresas norteamericanas controlaban entonces el 64 por ciento de la producción venezolana. La Creole (Exxon; entonces SONJ) controlaba 50 por ciento, y la Mene Grande (Gulf Oil) otro 14 por ciento. El gobierno norteamericano les instó a negociar. La Royal Dutch-Shell, por otra parte, controlaba el 35 por ciento. Dadas las circunstancias de la guerra, como empresa anglo-holandesa no tenía otra opción que seguir el liderazgo norteamericano.

En lo económico, el gobierno negoció un aumento inmediato de los impuestos petroleros. En particular, la regalía se elevó a un sexto, desde un nivel promedio anterior de 9 por ciento. Como contrapartida, todas las concesiones fueron renovadas por otros cuarenta años, hasta 1983.

Segundo, las compañías petroleras se sometieron a la soberanía impositiva del Estado venezolano, quedando así resuelto el problema de los impuestos de importación. Más aún, se promulgó simultáneamente la primera Ley de Impuesto sobre la Renta, con una tasa de 12 por ciento para las petroleras. Este impuesto, en realidad, no añadía nada a la carga tributaria de las compañías petroleras norteamericanas, ya que en esta misma medida se reducía el impuesto sobre la renta que tenían que pagar sobre sus ganancias en Venezuela al fisco norteamericano. Finalmente, como parte de una política de aprovechar la inversión petrolera como fuerza motriz del desarrollo económico, se convino en la construcción de dos grandes refinerías luego de terminar la guerra. Son éstas las refinerías de la península de Paraguaná.

La reforma concluyó, en 1943, con la promulgación de una nueva ley de hidrocarburos a la cual se adaptaron las viejas concesiones. La esencia de la reforma, un hito no sólo en la historia nacional del petróleo sino también internacional, puede sintetizarse en pocas palabras. El Estado, como soberano y como dueño del recurso natural, fue equiparado, en todos sus aspectos, tanto en sus deberes como en sus derechos, con el Estado estadounidense en tierras federales; lo mismo vale, *mutatis mutandi*, para las compañías.

Por otra parte, con esta reforma el Estado se consolidó, definitivamente, como terrateniente petrolero único. La Exposición de Motivos aseveraba tajantemente que "el propietario de la superficie no tiene, como tal, el menor derecho sobre los yacimientos mineros" (González Berti, 1967: 30). Se respetaron, sin embargo, derechos adquiridos, de manera que aquellos comerciantes de concesiones, o sus causahabientes, iban a seguir disfrutando sus regalías hasta la nacionalización de la industria en 1976.

Un equilibrio inestable

El rasgo más notable de la relación de negocio entre el Estado y sus arrendatarios, por ejemplo, en EE.UU., era su estabilidad. Ésta se debía a dos factores: sus raíces privadas, y al hecho de que EE.UU. siempre fue, esencialmente, un país consumidor. En efecto, los arrendamientos en tierras públicas reproducían, básicamente, el mundo de los arrendamientos privados. Por su peso económico, jurídico y político, contándose los arrendamientos vigentes por decenas de miles, sus condiciones contractuales bien definidas marcaron las pautas también para los nuevos arrendamientos. Éstas tenían dos características sobresalientes. Por una parte, ya en el siglo pasado se había establecido unas tasas mínimas de regalía, cualesquiera fueran las circunstancias. En la mayor parte del país la tasa correspondiente fue de un octavo (12,5 por ciento), pero en algunas partes fue de un sexto (16,67 por ciento). Hasta donde un lote de tierra ofrecía mejores perspectivas, en las subastas se utilizaban como parámetros de licitación primas y regalías adicionales.

Por otra parte, firmado un contrato –en tierras privadas o públicas por igual– la renta de la tierra nunca se renegociaba. Si el arrendatario salía perdiendo, peor para él. Sólo le quedaba la opción de renunciar a su contrato, devolver las tierras y asumir las pérdidas. Si salía ganando, nadie le disputaba su derecho a ganancias extraordinarias. Correspondía al mercado promediar.

En Venezuela tales condiciones de equilibrio no existían, si bien el gobierno seguía, desde 1943, estrictamente las pautas establecidas por EE.UU. Así, en las rondas de licitación de 1944-1945 y 1956-1957, los parámetros de licitación eran la tasa de regalía y el pago de primas como parámetros de licitación. Efectivamente, se llegaron a pagar tasas hasta de 25 por ciento. En cuanto a las primas, en el primer caso sumaron 200 millones de bolívares (59,7 millones de US \$), y 2,2 mil millones de bolívares (667 millones de US \$) en el segundo. Estos resultados notables, sin embargo, eran perfectamente comparables con lo que estaba ocurriendo dentro de EE.UU. en subastas semejantes. Asimismo, en materia del impuesto sobre la renta, al aumentarse la tasa, en 1946, del 12 por ciento al 28,5 por ciento, lo que se hizo fue ponerse a la par con el nivel de ese impuesto en la producción petrolera en EE.UU.

Sin embargo, las viejas concesiones seguían siendo sumamente lucrativas, a pesar de los aumentos significativos de los impuestos, y por una razón muy sencilla. Los precios en el mercado mundial se determinaban por los pozos marginales en EE.UU., que arrojaban un par de barriles al día, mientras que los pozos venezolanos arrojaban centenares de barriles. Más todavía, esta diferencia crecía en la medida en que en EE.UU. el agotamiento de reservas se traducía en aumentos de los costos de producción. Así las cosas, ¿hasta cuándo se resistiría el gobierno venezolano a aumentar los niveles impositivos más allá del nivel estadounidense?

Así las cosas, ¿hasta cuándo se resistiría el gobierno venezolano a aumentar los niveles impositivos más allá del nivel estadounidense?

Las compañías petroleras, de su parte, tempranamente buscaron vías y medios para prevenir aumentos impositivos futuros. Aprovecharon par tal fin un hecho accidental. La regalía de un sexto más el impuesto sobre la renta, y dado el nivel de los precios de la posguerra, resultaban en una participación del gobierno en las ganancias ligeramente por debajo de 50 por ciento. Ahora bien, un reparto 50:50, la medianería, se prestaba como ningún otro a ser mistificado como intrínsecamente justo, por su igualdad formal no obstante su falta de sentido económico. Ello, desde luego, podría contribuir a su estabilidad. Así, en 1948 se acercaron al gobierno vene-

*El Estado,
como soberano y
como dueño del recurso
natural,
fue equiparado,
en todos sus aspectos,
tanto en sus deberes
como en sus derechos,
con el Estado
estadounidense
en tierras federales...*

zolano proponiendo una reforma a la Ley del Impuesto sobre la Renta. Sugerían introducir un impuesto adicional de manera que, si no se alcanzaba ese reparto de 50:50, se pagaría la diferencia necesaria. Más aún, voluntariamente iban a pagar ese impuesto adicional retroactivamente, fortaleciendo así su apariencia de transacción comercial. En realidad, emanaría de una reforma a la Ley del Impuesto sobre la Renta del soberano Congreso Nacional.

Además, esta jugada de las compañías en Venezuela se inscribía ya en un nuevo contexto: el ascenso del Medio Oriente como centro de producción. Este último crecía a saltos, sobrepasando a Vene-

zuela en 1949. Y en el Medio Oriente no sólo los pozos arrojaban miles de barriles diarios sino que, también, los impuestos petroleros eran mucho menores. En general, los contratos de concesión en el Medio Oriente tenían características coloniales. Eran de extensión enorme, cubriendo en algunos casos hasta países enteros. Estaban sujetos al derecho internacional, todos los tributos eran contractuales, y tampoco estaban sometidos a la soberanía impositiva nacional.

El petróleo del Medio Oriente presentaba así potencialmente una amenaza para el petróleo venezolano, un hecho que las compañías, desde luego, no dejaban de señalar. La respuesta del gobierno venezolano consistió en enviar una Comisión Especial a Arabia Saudita, Egipto, Irak, Irán y Kuwait. Su misión la aclaraba, en un instructivo, Manuel R. Egaña, nuevamente ministro de Fomento:

“Sin duda conviene a Venezuela iniciar relaciones directas de amistad con los gobiernos del Medio Oriente a fin de buscar una manera de llegar a un equilibrio de precio de los petróleos de ambas procedencias, de manera que todos sean acogidos por los mercados mundiales sin detrimento de los beneficios que obtenemos por razón de los nuestros. Dentro de nuestra economía petrolera, hemos venido logrando invalorable conquistas económicas y sociales, y debemos evitar hasta el máximo retroceder en la vía de esos desenvolvimientos. Es posible que se logre un equilibrio de las fuerzas competidoras, mediante el cual pueden obtenerse beneficios para los pueblos del Medio Oriente sin que sufra detrimento la posición económica del pueblo venezolano.” (Instrucciones de los Ministros de Relaciones Exteriores y de Fomento para la Comisión Especial, 1949.)

Si bien Arabia Saudita, bajo presión de la Aramco, le negó las visas a la delegación venezolana, ésta fue bien recibida en los demás países. En todas partes extendieron invitaciones para visitar a Venezuela en la oportunidad de celebrarse la primera Convención Petrolera de Venezuela en 1951.

Desde luego, todos estos países, Arabia Saudita incluida, ya estaban exigiendo mejores condiciones económicas. Y a todos ellos, en los próximos años y comenzando por Arabia Saudita, se les acordó un reparto *fifty-fifty*. El aumento venía con base en la legislación fiscal estadounidense, básicamente por la vía de un impuesto sobre la renta. Empero, producto de una negociación mas no de una acción legislativa soberana, en el Medio Oriente el impuesto sobre la renta revestía carácter contractual.

A mediados de los años cincuenta todos los países exportadores estaban sujetos, uniformemente, a la medianería. Ésta, a la vez que redundaba en ingresos fiscales abundantes, generaba superganancias para las compañías. El hecho era que las tierras petroleras más prolíficas del mundo pagaban las mismas tasas de regalía y de impuesto sobre la renta que las tierras marginales en EE.UU., y eran estas últimas las que determinaban los precios en el mercado mundial. Había, por lo tanto, un amplio margen para aumentarlos. Por otra parte, el poder de negociación de los países petroleros estaba creciendo año tras año. La creciente demanda de petróleo se encontraba con el hecho de que, invariablemente, las nuevas reservas probadas se concentraban en una docena de países del Tercer Mundo. Y el incontenible movimiento independista del Tercer Mundo estaba socavando las bases mismas de aquellas concesiones de características coloniales.

El Estado terrateniente

La cadena reventó por su eslabón más débil: Venezuela. Luego de la caída de Pérez Jiménez en enero de 1958, asumió un gobierno provisional provisto de poderes especiales. Fue éste un año de crisis económica y fiscal, y de gran agitación política en el devenir democrático de Venezuela. En diciembre de 1958, el gobierno provisional aumentó sorpresivamente, por Decreto-Ley, la tasa del impuesto sobre la renta a 47,5 por ciento. Por primera vez se estableció así en Venezuela una tasa superior a la tasa máxima del impuesto en la producción petrolera en EE.UU., entonces de 37,7 por ciento. La participación fiscal en las ganancias aumentó de 50 por ciento a más de 65 por ciento. Como era de esperarse, las compañías elevaron sus más enérgicas protestas tanto por la decisión en sí como por su forma inconsulta. No faltaban las amenazas de represalias ni las insinuaciones de que el gobierno, al romper con la medianería, no había tomado “en consideración los derechos adquiridos [...] ignorando la obligación moral, si no legal, de negociar esta ruptura con las partes interesadas” (Haight, 1959: 16).

En estos mismos momentos, por otra parte, EE.UU. estaba perdiendo el control de los precios internacionales del petróleo. Continuaban ejerciendo un control fir-

me sobre la producción doméstica, a cargo de organismos de los grandes Estados productores, destacándose entre ellos la Texas Railroad Commission. Sin embargo, aquella producción, hasta la Segunda Guerra Mundial había representado alrededor de dos tercios de la producción mundial, pero ya no representaba sino un tercio. En el mercado mundial, por otra parte, el control lo ejercían las grandes compañías integrantes del Cártel Internacional del Petróleo. Ese Cártel, a su vez, se estaba debilitando desde la Segunda Guerra Mundial por la competencia. En 1959, al entrar el mercado mundial en recesión, ya no estaba en condiciones de detener la caída de los precios. El gobierno estadounidense recurrió entonces a cuotas de importación para salvar sus productores marginales de la ruina. Sin embargo, se exceptuó de las mismas al petróleo mexicano y canadiense, pero no al petróleo venezolano en represalia por aquel aumento impositivo.

De modo que al asumir Juan Pablo Pérez Alfonzo en 1959 la dirección del Ministerio de Minas e Hidrocarburos, se encontró con una situación cualitativamente nueva. Venezuela acababa de renegar al liderazgo estadounidense en materia impositiva, y EE.UU. a su liderazgo en materia de precios. Y, una vez más, Venezuela se había adelantado a los demás países exportadores de petróleo. De nuevo el gobierno envió una comisión al Medio Oriente, esta vez encabezada por el mismo ministro además de incluir al ex ministro Egaña, para propagar los últimos avances del país. Esta vez el camino ya estaba allanado. Venezuela e Irán estaban invitados al Primer Congreso Árabe de Petróleo que se celebraba en El Cairo, en abril de 1959. Al margen del Congreso, discretamente, los representantes de Venezuela, Irán, Arabia Saudita y Kuwait, entre otros, firmaron un Pacto de Caballeros. Acordaron llevar a sus gobiernos respectivos la idea de constituir una Comisión Petrolera de Consulta. También expresaron su consenso sobre un aumento de la participación fiscal siguiendo el ejemplo venezolano, además de compartir la preocupación por mantenerse la estructura tradicional de los precios. Un año más tarde los cuatro países mencionados, más el Irak, fundaron la OPEP.

Empero, dadas las circunstancias específicas en el Medio Oriente, lo que siguió no fueron acciones legislativas, sino largas negociaciones. El resultado de éstas puede resumirse en pocos números. A lo largo de la década de los sesenta los precios bajaron, en el Golfo Pérsico y en el promedio, de US \$ 1,80 a US \$ 1,25. No obstante, la renta por barril subió ligeramente, de US \$ 0,80 a US \$ 0,85. La baja de los precios la tuvieron que absorber las compañías, mediante la reducción de sus costos (de US \$ 0,20 a US \$ 0,12) y, sobre todo, de sus ganancias (de US \$ 0,80 a US \$ 0,28).

Sin embargo, este resultado se obtuvo por vía de un arreglo formal sumamente confuso. Primero, los países petroleros plantearon que la regalía debía contabilizarse como un costo mas no como una participación en la ganancia. En otras palabras, hasta entonces las compañías pagaban, entre regalía e impuesto sobre la renta un 50 por ciento de las ganancias; ahora se les iba a pedir, aparte de la regalía contabilizada como costo, un 50 por ciento de las ganancias restantes por el solo

concepto de impuesto sobre la renta. Las compañías accedieron, en principio, a este planteamiento, aunque en la práctica se iba a proceder por etapas. Por otra parte, se congelaron los precios cotizados al nivel que tuvieron en el momento de fundarse la OPEP, utilizándolos luego como precios de referencia fiscal. De manera que tanto la regalía como el impuesto sobre la renta se iban a cobrar sobre precios ficticios, y no sobre los precios de mercado en baja. Este proceder peculiar obedecía, desde luego, a razones políticas y diplomáticas. Por una parte, se mantuvieron las apariencias de respeto a los contratos de concesión, un punto de mayor importancia para las compañías. Por la otra, en apariencia se mantuvo la estructura tradicional de los precios, un punto de mayor importancia para las compañías.

Semejante arreglo no era posible en Venezuela, país petrolero moderno, sin una reforma a la Ley del Impuesto sobre la Renta. Ésta se hizo en 1966, introduciéndose entonces la modalidad del precio de referencia fiscal, además de autorizar al Ejecutivo Nacional a negociar convenios respectivos hasta por un período de cinco años. De paso, se incrementó la tasa impositiva al 52 por ciento, la tasa usual estadounidense fuera del ámbito de las industrias extractivas.

En 1968 la OPEP produjo el más notable documento de su existencia: la "Declaración sobre Política Petrolera en los Países Miembros".

Declaración política de la OPEP

En 1968 la OPEP produjo el más notable documento de su existencia: la "Declaración sobre Política Petrolera en los Países Miembros" (Res. XVI.90). Contenía lineamientos políticos conducentes a un objetivo preciso: maximizar el ingreso fiscal de los países miembros mediante el control soberano de volúmenes y los precios de referencia fiscal. Las otrora poderosas compañías transnacionales se convertirían entonces en simples operadoras. De hecho, todos los países miembros disponían ya de compañías petroleras nacionales, y éstas participaban ya como socios en los nuevos contratos petroleros. En la Declaración Política se exigía que tal participación se les concediera también en las viejas concesiones. Por lo demás, esta Declaración se inscribía dentro del vasto movimiento político de emancipación del Tercer Mundo, al cual se refería en el Preámbulo reafirmandose:

"[...] el derecho inalienable de todos los países a ejercer una soberanía permanente sobre sus recursos naturales, en el interés de su desarrollo nacional, es un principio de derecho público universalmente reconocido y ha sido reafirmado repetidamente por la Asamblea General de las Naciones Unidas." (OPEP, 1968: Res. XVI.90.)

Mientras tanto las compañías petroleras todavía se negaban a tratar con la OPEP. A lo largo de los años sesenta mantuvieron la posición de que sólo negociaban con cada país individualmente, y sólo sobre problemas individuales. Tuvieron cierto éxito, y no cabe duda que lograron frenar el avance de la OPEP y, por ende, de Venezuela. En 1960, todavía la producción venezolana representaba un tercio del

total de la OPEP; en 1970 ya era sólo un sexto. Los avances en Venezuela, cada día más, estaban condicionados por los avances en el Medio Oriente. Pero la Declaración Política auguraba nuevos tiempos.

Reversión, contratos de servicio y nacionalización

Venezuela, de hecho, se encontraba en una situación potencialmente crítica. Las concesiones renovadas entre 1943 y 1945, de las cuales provenía el 80 por ciento de la producción, iban a revertir entre 1983 y 1985. Si bien la Ley de Hidrocarburos

preveía la posibilidad de prorrogarlas por otros cuarenta años, pasado la mitad del período —es decir, a partir de 1963 a 1965— ya en 1959 el gobierno venezolano anunció una política de *no más concesiones*. Más aún, el año siguiente fundó la Corporación Venezolana de Petróleo (CVP), con miras a nuevas formas y modalidades de contratos petroleros, conocidos públicamente con el nombre de ‘contratos de servicio’. Sin embargo, mientras éstos estaban por definirse, las concesionarias consumirían su capital en la medida

***De aquí en adelante,
PDVSA informaría
al Ministerio
de Energía y Minas
de sus precios
de ventas, sin ejercer
el Ministerio ningún
control sobre éstos...***

en que se acercara la reversión. De manera que era previsible el deterioro paulatino de las instalaciones y, mucho antes de producirse la reversión, la caída de la producción. Por ello, ya en 1962, el Ministerio de Minas e Hidrocarburos (luego Ministerio de Energía y Minas) intentó regular y limitar el proceso de descapitalización que se avecinaba, pero se estrelló en la Corte Suprema de Justicia. Las compañías, de acuerdo con la cláusula de reversión de la Ley de Hidrocarburos de 1943, estaban en su derecho.

Por el momento, el gobierno siguió adelante con una reforma a la ley de hidrocarburos, en 1967, con el objeto de definir las bases legales de aquellos contratos de servicio. A la CVP, con la aprobación del Senado de la República, se asignarían las áreas para explorar y explotarla, con la autorización de “celebrar convenios y promover empresas mixtas y participar en ellas, siempre que los términos y condiciones que se estipulan en cada contrato sean más favorables para la nación que los previstos para las concesiones” (Art. 3º). Además se hicieron explícitas algunas mejoras. El término máximo sería de treinta años (concesiones: 40 años); el 80 por ciento de las áreas concedidas en exploración revertirían a la CVP, interviniendo ésta en su selección (concesiones: 50 por ciento, a discreción de las concesionarias); y la cláusula de reversión garantizaba la continuidad operativa de las empresas respectivas (no así en las concesiones). Y cuidadosamente se tomaron todas las precauciones para prevenir que la contratación con una empresa del Estado redundara en menoscabar sus derechos soberanos. Fueron sometidos, al igual que las concesiones, a la soberanía impositiva y a la jurisdicción nacional.

De manera que la Ley concibió los contratos de servicio como un segundo piso que reposaba sobre el primero, definido por el régimen concesionario. Lo nuevo, desde luego, era la presencia de la CVP a todos los niveles de la toma de decisión.

Pero el problema de fondo, sin resolverse, era la reversión de las viejas concesiones. El poder de negociación del gobierno parecía debilitarse con el tiempo. Empero, Pérez Alfonzo, mentor intelectual de la política petrolera de estos años, estaba convencido de que, por el contrario, la posición del gobierno se fortalecería, tanto por el crecimiento pronunciado de la demanda como por la escasez de nuevos descubrimientos fuera del área de la OPEP. Lo conveniente era esperar antes de actuar.

Pérez Alfonzo estaba en lo cierto. Además, la buena suerte hizo coincidir el año del máximo histórico de la producción venezolana –1970, 3,7 millones de bd– con el cambio coyuntural tan esperado. Simultáneamente también EE.UU., la provincia petrolera más madura del mundo, alcanzó su máximo. Como resultado, el cambio fue mucho más abrupto y profundo de lo que cualquiera había esperado. El ingreso fiscal, a pesar de bajar las exportaciones, crecía a saltos.

Venezuela y la OPEP iban a adelantar ahora a una velocidad impresionante en el camino ya trazado. Los países miembros en los próximos tres años celebraron, individual y colectivamente, una serie de negociaciones referentes, en primer lugar, al incremento de la renta por barril (combinando incrementos en los precios de referencia fiscal y en las tasas del impuesto sobre la renta). Los nuevos acuerdos tenían una vigencia de apenas cinco años. En segundo lugar, negociaron una participación en el capital de las viejas concesiones. El porcentaje inicial mínimo iba a ser 20 por ciento. En tercer lugar, cada uno de los países inició negociaciones individuales referentes a temas más específicos, de su interés particular, pero contando siempre con el apoyo de la OPEP. Las compañías, por su parte, ya no siguieron negándose a tratar con la OPEP y, por el contrario, con la bendición del gobierno estadounidense, ahora ellas mismas se unieron en un frente común.

Venezuela, por su parte, siguió la vía legislativa. En diciembre de 1970 el Congreso Nacional introdujo una tasa petrolera del impuesto sobre la renta de 60 por ciento. Simultáneamente se autorizó al Ejecutivo Nacional a decretar soberanamente los precios de referencia fiscal, renombrados entonces valores fiscales de exportación, por no aplicarse al mercado doméstico. Y en 1971, el Congreso aprobó una Ley de Reversión, sometiendo todas las actividades de las concesionarias a regulaciones y controles rigurosos. Por lo demás, con esta nueva legislación, ahora sí, la Corte Suprema de Justicia iba a poder fallar en favor del gobierno, tal y como lo hizo en 1974. El Estado se aseguraba así la posición más ventajosa posible en las negociaciones sobre la reversión que se avecinaban. Finalmente, en diciembre de 1971, las regulaciones y los controles se extendieron a los volúmenes.

Venezuela se había adelantado a los demás países miembros de la OPEP, pero éstos venían cortando rápidamente distancias. Luego, con un mercado mundial en auge, vino la cuarta guerra árabe-israelí, seguida por un embargo selectivo decidido por los países exportadores árabes. La OPEP aprovechó la coyuntura económica y política para poner fin, en octubre de 1973, a las negociaciones en materias de PRF y rescatar asimismo el derecho de regular y controlar los volúmenes. Estas varia-

bles estarían ahora sujetas a la decisión soberana de los países miembros. Las compañías transnacionales ya no eran sino operadoras. Las concesiones habían sido nacionalizadas *de facto*, aunque las nacionalizaciones *de jure* iban a tomar su tiempo. En Venezuela, la nacionalización tomó la forma de ‘reversión adelantada’, y se cumplió el 1o de enero de 1976.

Unas conclusiones

Desde aquella legislación mineral liberal de principios del siglo, pasando por el concepto de propiedad nacional de los yacimientos petrolíferos, se había llegado ahora a la nacionalización de la industria. Partiendo de un extremo se había recorrido el camino hasta llegar al extremo opuesto. La alta y creciente rentabilidad del petróleo, y el hecho de que las compañías productoras y los consumidores eran extranjeros, no permitieron que se encontrara un punto de equilibrio en el camino. El Estado terrateniente, soberano, terminó por imponerse completamente.

Hecho curioso, ese desenlace fue una sorpresa para el gobierno venezolano. En el largo forcejeo que desembocó en la nacionalización, ésta siempre parecía como una posibilidad lejana, parte de un horizonte que se alejaba a cada paso, más que un objetivo lejano. Confrontado con ella como un hecho inminente, el presidente Rafael Caldera comentó sorprendido: “Debo decir, de verdad, que nunca se me había ocurrido la posibilidad o la conveniencia de nacionalizar la Creole, rama de la Standard Oil, la Shell de Venezuela, rama de la Shell Petroleum” (Caldera, 1973: *El Nacional*, 28.12).

Pero no sólo Venezuela, toda la OPEP fue tomada por sorpresa. No existía precedente histórico que hubiera podido servir de guía para entender lo que estaba ocurriendo entre 1970 y 1973. Del proceso de descolonización había surgido un cártel de Estados terratenientes, retando exitosamente a las compañías y los países consumidores más poderosos del mundo. Abriendo caminos nuevos, sólo podía conjeturar lo que encontraría más adelante. No podía imaginarse lo cercano que estaba de lograr todos sus propósitos enunciados en aquella Declaración.

Más aún, la situación era similar en los países consumidores. Presenciaron la “revolución de la OPEP” con estupor. Los libros de textos de economía habían abandonado la tierra como categoría propia en tiempos ya remotos. Sólo se admitía desde entonces como otra forma de capital. Los pocos economistas petroleros de la época coincidían, si es que se molestaban en mencionarla, en la irrelevancia de aquella organización tercermundista. La “revolución de la OPEP” surgió así literalmente de la nada.

Menos sorprendidas, quizás, fueron las transnacionales. No les quedaba otro remedio que aceptar su nacionalización. Así lo hicieron saber los presidentes de la Creole y de la Shell en Miraflores al presidente Caldera, el 29 de diciembre de 1973. Sin embargo, a su salida del Palacio expresaron su convicción de que en el nuevo régimen por establecerse, ellos podrían desempeñar todavía un papel importante.

Efectivamente, sus capacidades operativas nadie las ponía en tela de juicio. La nacionalización era un problema eminentemente político y, más precisamente, de política institucional.

La industria nacionalizada

La nacionalización trajo aparejados desequilibrios económicos, políticos y sociales mayores. El régimen político de por sí presidencialista, fue reforzado por la explosión del ingreso fiscal petrolero debilitándose, en cambio, el Congreso Nacional y, por ende, los partidos políticos. Por otra parte, el capital privado nacional se debilitó por el repliegue del capital extranjero no sólo del sector petrolero, sino también de muchas otras actividades. En lo económico, se restringió abruptamente su ámbito de acción. En lo político, el apoyo del capital extranjero frente a un Estado rico y de tradición despótica, era quizás aún más importante. En total, la capacidad de absorción de capital del sector privado se contrajo bruscamente, más allá de lo que pudiera sugerir la simple resta aritmética.

En cambio, se extendió el ámbito de acción económica del Estado no sólo por efecto de la nacionalización del petróleo (y del hierro), sino también por los grandes proyectos de inversión de las nuevas y viejas empresas del Estado. Deslumbrado por la abundancia de recursos financieros, el Estado se lanzó a éstos sin apoyarse en el empresariado privado nacional o extranjero, e incluso sin compartir con él los planes. Tampoco le prestó atención alguna al hecho de que este auge se produjo luego de cinco décadas de desarrollo a un ritmo acelerado con niveles excepcionales de consumo y de inversión, apuntalados por ingresos petroleros ya tradicionalmente altos.

Con la desarticulación política e institucional resultante, el país pronto perdió hasta la capacidad siquiera de rectificar los rumbos, todo lo obviamente equivocados que fueran. Todas las crisis económicas que estallaron a lo largo de estos años —desde la crisis cambiaria de 1983 hasta el colapso del mercado mundial del petróleo en 1998— tenían dos rasgos en común: eran a la vez fáciles de predecir e imposibles de evitar. Lo mismo puede decirse de las crisis políticas. Ni el estallido social de 1989, ni los alzamientos militares de 1992, ni el resultado electoral de 1994, pudieron detener el colapso del régimen político y de sus partidos principalísimos, AD y Copei. El golpe de gracia al viejo régimen lo asestó el movimiento militar, con Hugo Chávez a la cabeza. Aunque fracasó militarmente, lo venció finalmente en su propio campo de batalla: en las elecciones.

La nacionalización

La nueva compañía nacional, Petróleos de Venezuela, Sociedad Anónima, fue concebida como un *holding*, manteniéndose por lo demás íntegra la estructura del sector. Las filiales operadoras mantenían el mismo diseño de las antiguas conce-

*Venezuela y la OPEP
iban a adelantar
ahora a una velocidad
impresionante en
el camino ya trazado.*

sionarias, con las mismas áreas, con las mismas actividades, y con el mismo personal. Solamente se fueron los ejecutivos extranjeros del más alto nivel, y las empresas más pequeñas fueron absorbidas por las catorce más grandes. Luego, el número de filiales se fue reduciendo hasta llegar a tres: Lagoven, Maraven y Corpoven, sucesoras de Creole, Shell y Mene Grande, respectivamente. Finalmente, en 1998, PDVSA se reorganizó por completo de acuerdo con funciones específicas (Exploración y Producción, Manufactura, etc.).

El papel del capital privado dentro de la industria nacionalizada se reducía a

dos modalidades. Por una parte, la Ley de Nacionalización (*Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos*, 1975) autorizaba a PDVSA “celebrar los convenios operativos necesarios para la mejor realización de sus funciones, sin que en ningún caso estas gestiones afecten la esencia misma de las actividades atribuidas”. Por la otra, en casos especiales podría “celebrar convenios de asociación con entes privados, con una participación tal que garantice el control por parte del Estado” (Art. 5°). Estas asociaciones estarían sujetas, de todos modos, a la aprobación por el Congreso Nacional. La última parte citada del Art. 5° dio lugar a una fuerte polémica siendo aprobada la Ley, por lo demás, por consenso. Sus opositores querían cerrar por completo la puerta al capital privado.

Sin embargo, los opositores y defensores por igual nunca pensaron sino en el capital *extranjero*. De hecho, tres compañías petroleras venezolanas, que habían surgido recientemente, operando algunos pozos marginales, estaban entre aquellas pequeñas empresas nacionalizadas y absorbidas por las filiales más grandes. En reali-

dad, el rechazo a la participación del capital nacional en la producción petrolera tenía raíces profundas. Se le temía como aliado potencial del capital extranjero. El punto más débil de las poderosas compañías internacionales era la facilidad con la cual sus actuaciones o argumentos podían etiquetarse de extranjeras. Evidentemente, ello se dificultaría al asumir las compañías privadas nacionales, inevitablemente, posiciones muchas veces coincidentes.

Entre las pequeñas empresas que desaparecieron con la nacionalización, el 1° de enero de 1976, estaba también la CVP. Había sido un Instituto Autónomo, concebido en función del Ministerio de Energía y Minas, y su Consejo Directivo lo presidía el mismo ministro. Le servía al Ministerio como ‘ventana’ a la industria. En cambio, PDVSA se organizó como sociedad mercantil –aunque el Estado fuera su único accionista– y su Junta Directiva la nombraba el presidente de la República. Al ministro sólo le correspondía presidir la asamblea de accionistas, pero ésta carecía de la facultad decisiva para un control efectivo: nombrar y remover los directores y, en particular, el presidente de la compañía. El verdadero accionista era el

...el presidente Rafael Caldera comentó sorprendido: “Debo decir, de verdad, que nunca se me había ocurrido la posibilidad o la conveniencia de nacionalizar la Creole, rama de la Standard Oil, la Shell de Venezuela, rama de la Shell Petroleum”...
Menos sorprendidas, quizás, fueron las transnacionales. No les quedaba otro remedio que aceptar su nacionalización.

presidente de la República quien nombraba asimismo, desde luego, al ministro, representante tradicional del Estado terrateniente. En consecuencia, al Ministerio de Energía y Minas se le tapió su “ventana” a la industria; en cambio, a la industria nacionalizada se le abrió una “ventana” al Palacio de Miraflores.

La Ley de Nacionalización derogó todas las disposiciones legales en las demás leyes que colidieran con ella. Con esta limitación poca precisa seguían vigente, por lo tanto, la (L. de H.) así como la Ley de Reversión, pero también la Ley de Nacionalización del Gas (*Ley que Reserva al Estado la Industria del Gas Natural*, 1971) y la Ley de Nacionalización del Mercado Interno (*Ley que Reserva al Estado la Explotación del Mercado Interno de los Productos de Hidrocarburos*, 1973). El marco legal se presentaba así, a primera vista, como una colcha de retazos. No obstante, la realidad económica y política era otra. Había surgido un nuevo régimen petrolero, de dos polos. Por un lado estaba, más poderoso que nunca, el Estado terrateniente, accionista y soberano: el principal, personificado por el presidente de la República. Por el otro lado estaba Petróleos de Venezuela, su agente, una sociedad anónima.

El régimen fiscal

Con la nacionalización, la regalía se niveló formalmente a un sexto, eliminándose las tasas mayores logradas en las licitaciones. En la práctica, sin embargo, en los años de precios máximos –de 1979 a 1985– el Ministerio de Energía y Minas manipulaba los precios de su liquidación de manera que la tasa efectiva era mucho menor. Pero a ésta se sobreponía otra regalía, definida por el mecanismo de los valores fiscales de exportación, que se mantuvo. Matemáticamente hablando, el valor fiscal de exportación era equivalente a una regalía adicional, pues se aplicaba la tasa del impuesto sobre la renta al porcentaje respectivo del ingreso bruto. Cada punto del valor fiscal de exportación equivalía a una regalía de 1,45 por ciento debidamente acreditado como costo. (Lo último, desde luego, hubiera sido un procedimiento mucho más racional, pues el valor fiscal de exportación consistía en aplicar una tasa del impuesto sobre la renta a un porcentaje de un ingreso bruto ficticio). En suma, entre 1976 y 1992, la tasa total de la regalía varió entre un máximo de 56,24 por ciento (1976) y un mínimo de 30,11 por ciento (1979). Entre 1982 y 1992, sin embargo, se mantuvo muy estable, alrededor de 45 por ciento.

La tasa petrolera del impuesto sobre la renta quedó, a partir de 1976, en 67,7 por ciento. En la práctica, sin embargo, por deducciones legales, se reducía a 65,7 por ciento. Por otra parte, con el propósito de proveer a PDVSA con los recursos necesarios, en la Ley de Nacionalización se estableció un “aporte legal”. Consistía éste en un 10 por ciento de las ganancias netas provenientes de las exportaciones, eximidos del pago de ISLR. De manera que la tasa petrolera efectiva del impuesto quedó en 59,13 por ciento, al menos en cuanto a las exportaciones se refiere.

Sumando aquella tasa de regalía con el impuesto sobre la renta, la tasa margi-

nal de la tributación petrolera, entre 1982 y 1992, promediaba, con variaciones menores, alrededor de 77 por ciento. Por otra parte, en sus primeros veinte años de existencia PDVSA jamás pagó dividendos.

La internacionalización

La nueva empresa nacional, y no podía ser de otra manera, se concentró primero en detener la decadencia de la industria, y luego en diseñar un programa de inversión masiva para volver a la senda del crecimiento. Con este propósito, el gobierno facilitó a PDVSA la acumulación de un fondo de inversión –manteniendo niveles relativamente bajos de tributación– el cual llegó, para 1982, a US \$ 5,5 mil millones. Empero, cuando los planes de la industria parecían estar bien encaminados, la demanda de petróleo estaba cayendo en respuesta al altísimo nivel de los precios que la OPEP había impuesto en ocasión de la revolución iraní. Por otra parte, el gobierno se encontraba, por primera vez desde la nacionalización, con un déficit presupuestario significativo. Y a pesar de la altísima renta petrolera de estos años, había acumulado, además, una importante deuda externa. Ordenó entonces a PDVSA a retirar su fondo de inversión de los bancos norteamericanos, y depositarlo –en bolívares– en el Banco Central de Venezuela. A los pocos meses vino la devaluación. A lo largo de los próximos años, poco a poco el fondo en cuestión se fue consumiendo.

El tren ejecutivo venezolano siempre había mantenido una actitud distante frente a la nacionalización. Ahora sus peores temores parecían confirmarse. La debacle de la economía no petrolera desembocó en la crisis cambiara de 1983, poniendo fin a la tradicional estabilidad del signo monetario nacional. Al mismo tiempo se vislumbraba la debacle de la economía petrolera, al verse forzada la OPEP a una política de cuotas cada vez más restrictiva para mantener niveles de precios a todas luces excesivos. PDVSA respondió cerrando filas. Sus filiales se fueron integrando con la casa matriz en una sola industria petrolera nacional, abandonando sus tradiciones corporativas individuales, en un proceso paralelo en el tiempo a la desintegración del resto del país.

Además, PDVSA nunca más acumularía reservas líquidas. Siempre gastaría los fondos disponibles en activos fijos, de difícil liquidación y, por lo tanto, fuera del alcance del gobierno. Con la contracción de la demanda, sin embargo, se cancelaron los proyectos nacionales de inversión. Nació entonces la política de internacionalización. PDVSA convenció al gobierno de la conveniencia de la compra de una participación de 50 por ciento en una refinería de la Veba Oel en Alemania, para formar la empresa mixta Ruhr Oel. El argumento central era que los crudos pesados venezolanos podrían confrontar dificultades crecientes de colocación. Por lo tanto, era prudente asegurarse mercados.

En realidad, PDVSA jamás exportó un solo barril de crudo pesado a la Ruhr Oel. Por el contrario, todas estas exportaciones fueron de crudo liviano, de fácil colocación. Pero PDVSA lo vendería a su propia filial con descuentos significativos,

alrededor de dos dólares por barril, acumulando las ganancias correspondientes en el exterior. Obviamente, controlando entonces el MEM los precios de mercado, ello tenía que contar con el beneplácito del gobierno. Para el fisco significaba una pérdida de US \$ 1,54 por barril. Para PDVSA, aparte de colocar las ganancias fuera del alcance del gobierno, significaba también una ganancia adicional por la diferencia entre la tasa marginal de 77 por ciento en Venezuela y la tasa del ISLR en el exterior, siempre significativamente menor. Celestino Armas y Rafael Guevara, políticos petroleros de AD entonces en oposición, se percataron de la situación y lo denunciaron en el Congreso Nacional. Sin embargo, luego de ganar AD las elecciones en 1983, si bien la política de internacionalización se frenó por un tiempo, nunca se detuvo por completo.

Luego vino el derrumbe de los precios de 1986, a pesar de haberse reducido la producción de la OPEP para 1985 en un 50 por ciento. La producción venezolana se había reducido a 1,7 millones de bd. La subsiguiente guerra de precios terminó con la restaura-

ción de las cuotas OPEP, pero con un nivel de precios reducido en un 40 por ciento. Pero la OPEP –y Venezuela– abandonó, definitivamente, el control de los precios de mercado. PDVSA aprovechó las circunstancias para sacudirse, además, del control *fiscal* de los precios. De aquí en adelante, PDVSA informaría al Ministerio de Energía y Minas de sus precios de ventas, sin ejercer el Ministerio ningún control sobre éstos: si correspondían o no a los precios de mercado del momento. PDVSA también convenció al gobierno de la necesidad de seguir adelante con su política de internacionalización, alegando, como ya era costumbre, la difícil colocación de los crudos pesados venezolanos. Se embarcó entonces en un programa de compras de refinerías en el exterior cuyas capacidades en el presente ya superan los tres millones de barriles. Además, desarrolló en EE.UU. una extensa red de bombas de gasolina.

Ello se hizo con relativamente poco dinero en efectivo –alrededor de cuatro mil millones de dólares– pues otra parte significativa se pagó mediante convenios de suministro a largo plazo, hasta de veinticinco años, con fuertes descuentos a favor de los asociados. Luego, PDVSA solicitaba los créditos necesarios para completar la operación entregando los convenios de suministro como colateral. Así, aunque PDVSA se adueñó usualmente del 100 por ciento de esas refinerías unos años más tarde, el gobierno ya no podría cambiar nada. Los descuentos futuros ya estaban gastados por la vía de su capitalización como deuda externa de la empresa. En el presente su monto es cercano a unos diez mil millones de dólares.

De allí la expansión espectacular de PDVSA en el exterior. Las ganancias exportadas por el mecanismo de los descuentos, suman en el presente centenares de millones de dólares anuales, un monto mayor a las ganancias contables que generan esas refinerías. El perdedor es, desde luego, el fisco nacional.

Pero no sólo se trataba de colocar las ganancias fuera del alcance del fisco nacional, sino también del Estado accionista. PDVSA jamás remitió un solo dólar

El marco legal se presentaba así, a primera vista, como una colcha de retazos.

No obstante, la realidad económica y política era otra.

en dividendos desde sus filiales en el exterior a la casa matriz en Caracas. Desde luego, con aquella deuda también se restringió legalmente el pago de dividendos.

Más aún, muchos costos asociados con la política de internacionalización fueron acreditados en Caracas. En particular, se importaron los costos financieros. PDVSA ganaba de nuevo por la diferencia de las tasas del impuesto sobre la renta. Por ejemplo, en EE.UU. la tasa general se redujo, a principio de los años ochenta, de 52 por ciento a 34 por ciento. En consecuencia, por cada dólar de costo importado, por ejemplo, desde EE.UU., el fisco nacional perdía US¢ 59, y PDVSA ganaba US¢

25. Los costos importados suman, en la actualidad, otros centenares de millones de dólares anuales.

PDVSA se fortalecía en la misma medida en que el país se debilitaba. Desde 1986 la compañía estaba en franca recuperación, al crecer de nuevo la demanda. En cambio, el país se encaminaba hacia la insolvencia. En 1989 el gobierno se vio forzado a recurrir al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial, aceptando el programa de ajuste correspondiente. Ahora PDVSA ya era lo suficientemente poderosa como para retar al Estado soberano, terrateniente y accionista. Así, en 1986 había comprado el 50 por ciento de la refinería Lake Charles de Citgo. En 1989 PDVSA compró el 50 por ciento restante. Carlos Andrés Pérez, posesionándose de la Presidencia de la República, nombró a Celestino Armas

La primera perforación exitosa tuvo lugar en 1912. Numerosos grupos de ingenieros y geólogos empezaron a explorar el país por encargo de empresas extranjeras. En breve, muy probablemente informaba el Ministerio de Fomento, el petróleo superaría en importancia a todas las demás minas.

ministro de Energía y Minas, y a Rafael Guevara viceministro. Conjuntamente intentaron primero, en vano, prevenir esa compra, y luego obligar a PDVSA a volver a venderlo. Dos años más tarde Pérez, ya impaciente, renovó personalmente la instrucción respectiva. PDVSA siguió dando largas al asunto, hasta la destitución de Pérez en 1993.

La verdad era que el Estado accionista no contaba con la estructura necesaria para controlar a su empresa. El Ministerio de Energía y Minas, en cuanto asiento institucional del Estado terrateniente, no sólo se había debilitado en este carácter de manera decisiva, sino que políticamente también estaba en franca defensiva. Ya no se trataba de enfrentar varias empresas y extranjeras, sino a una sola gran empresa nacional. Sufrió un verdadero drenaje de sus recursos humanos hacia PDVSA. Luego, a partir de 1983 la disparidad de sueldos se hizo, además, abismal. Empobrecido, como toda la administración pública, el ministerio tampoco tenía cómo recapitalizarse. Las posiciones claves dentro del Ministerio e incluso dentro de la OPEP, hasta los niveles inmediatamente inferiores al ministro, se fueron ocupando por personal "prestado" por PDVSA. En otras palabras, la vieja agencia del Estado terrateniente fue, por una parte, desmantelada y, por la otra, capturada por la empresa del Estado. Tampoco se montó un sistema de control accionario, tarea ésta que se había dejado, por omisión mas no por acción, al Ministerio. El Estado ya no estaba siquiera en condición de ejercer funciones elementales de fiscalización,

propias de cualquier régimen fiscal moderno en el mundo, como lo son el control de los costos de producción y los precios de transferencia entre filiales. Menos aún estaba en condiciones de ejercer un control accionario.

La apertura petrolera

Cuando el gobierno venezolano se vio forzado a someterse a un programa de ajuste con el FMI –en 1989, hablándose desde entonces de “Apertura” del país– la nacionalización ya había fracasado. PDVSA, antes de pagar los impuestos y tributos debidos, prefería adquirir activos en el exterior los que, manipulaciones contables aparte, arrojaban pérdidas. Empero, ¿cuál hubiera sido su rendimiento si las sumas respectivas se hubieran entregado al gobierno de turno como contribución fiscal? El ingreso fiscal petrolero de los últimos quince años sumaba alrededor de 150 mil millones de dólares, con un resultado, por medirse en términos de desarrollo, desolador.

PDVSA ya seguía su propia agenda. Desde hace años venía trabajando sobre tres tipos de proyectos de asociación. El primero era de licuefacción de gas natural para su exportación. El segundo era de mejoramiento de los crudos extrapesados de la Faja Petrolífera del Orinoco para producir crudos sintéticos. El tercero era de producción de Orimulsión. La Orimulsión, una patente desarrollada por PDVSA, consiste en 70 por ciento de petróleo extrapesado y 30 por ciento de agua, estabilizándose la mezcla con un aditivo químico. El extrapesado se mantiene así en forma líquida a temperaturas ambientales, lo que hace posible su transporte por oleoductos y tanqueros. Luego, sin más procesamiento, la Orimulsión puede usarse como combustible en centrales eléctricas.

El proyecto “Cristóbal Colón”, de licuefacción de gas natural, iba a servir de ariete para demoler la base jurídica del Estado terrateniente en cuanto a las asociaciones. Alegando la necesidad de aclarar algunas disposiciones de la Ley de Nacionalización del Gas, en 1990 PDVSA hizo una consulta a la Corte Suprema. En realidad, en el centro de ésta se encontraba el Art. 3° de la (L. de H.) de 1967, aquel artículo con el cual el Estado terrateniente había construido un segundo piso sobre el sistema concesionario. PDVSA solicitaba su anulación. En la Corte Suprema sólo estaba representada PDVSA. La Corte se tardó apenas cinco meses para responder favorablemente. De manera que las asociaciones legalmente no tendrían otras limitaciones que las definidas por el Art. 5° de la Ley de Nacionalización. Éstas eran de lo más inocuas: debía tratarse de “casos especiales”, de “interés público”, y los convenios debían tener una “duración determinada”. Además, sin embargo, el Art. 5° exigía “una participación tal que garantice el control por parte del Estado”. En la Exposición de Motivos de la sentencia la Corte expresó también, de paso, su criterio sobre este punto: tal control correspondería más a un criterio jurídico que económico, de manera que no requeriría de participación alguna de capital en los convenios de asociación.

Faltaba por demoler el primer piso. Ello se hizo interpretándose la figura de los “convenios operativos”, autorizados por el Art. 5° de la Ley de Nacionalización. Fue esta interpretación la que iba a utilizarse para abrir primero la industria petrolera de nuevo a la inversión privada, entregándose campos marginales abandonados o inactivos. Esta política había surgido, originalmente, no de PDVSA, sino del gobierno, como parte de su política de Apertura. Ahora bien, en 1991, PDVSA presentó un modelo de tales convenios a la Comisión de Energía y Minas del Congreso Nacional, acompañado por los veredictos favorables de distinguidos bufetes de Caracas. Sí eran, de acuerdo con el criterio unánime de esos veredictos, convenios operativos: la producción nunca dejaría de pertenecer *de jure* a PDVSA. *De facto* PDVSA iba a comprar la producción al precio de mercado menos un margen determinado. Este margen facultaría a PDVSA, en principio, a pagar los tributos petroleros. Pues los convenios mismos estarían sujetos a la legislación fiscal no petrolera. Sin más, la comisión dio su visto bueno.

Aquella antigua fortaleza del Estado terrateniente se derrumbó así de dos arietazos. En realidad, abandonada desde hace tiempo, estaba en estado ruinoso. Ni cuenta se dio el terrateniente ya ausente. Sobre los escombros se erigiría la fortaleza del nuevo régimen liberal.

El nuevo régimen fiscal

Aquel modelo sirvió de base a las primeras dos rondas de licitación de campos marginales en 1992 y 1993. PDVSA, por ejecución propia, estaba sujeta a la tasa petrolera efectiva de 59,13 por ciento. Empero, los privados, calificados como empresas no petroleras –pues no producían petróleo, sino solamente prestaban el servicio de producir petróleo– sólo pagarían 34 por ciento. Se dio así origen, también, a la subcontratación sistemática de todo tipo de actividades. Los sindicatos petroleros, desde luego, se preocupaban de que las actividades subcontratadas no dejaran de estar sujetas al convenio colectivo del sector petrolero, siempre más ventajoso. En cambio, ni el gobierno, ni el Congreso Nacional, se preocuparon por establecer algún control fiscal sobre la política de subcontratación de PDVSA, como sí se había hecho en el pasado con las concesionarias, y como sí es usual en todas partes del mundo donde coexisten diferentes tasas impositivas. (En la literatura anglosajona se habla desde entonces de la necesidad de “cercar” –*to ringfence*– la actividad de niveles mayores de tributación.)

Luego, por reforma a la Ley del Impuesto sobre la Renta, la tasa no petrolera se extendió también a las asociaciones en la licuefacción de gas natural y en el procesamiento de crudos extrapesados. Finalmente, PDVSA aprovechó la caída de Carlos Andrés Pérez en 1993, para que el Congreso Nacional aprobara la eliminación gradual del valor fiscal de exportación, desapareciendo éste por completo en 1996.

En un proceso paralelo, PDVSA adelantó gestiones ante el Ministerio de Energía y Minas para eliminar la regalía de un sexto en la producción con participación

privada (incluyéndose siempre en esta denominación los convenios operativos). Bajándose en algunos casos simplemente al 1 por ciento, en los demás casos se transformó en una tasa variable, de 1 por ciento a 16,67 por ciento, de acuerdo con la rentabilidad de la inversión. De manera que la regalía dejó de ser un tributo sobre el ingreso bruto, asemejándose más bien a un impuesto sobre la ganancia excesiva. Luego, en 1998, PDVSA empezó a abogar a favor de la eliminación completa de la regalía, también para su producción propia. Sin embargo, esa tendencia hacia la eliminación de la regalía sufrió un contratiempo en 1999. En la nueva Ley de Hidrocarburos Gaseosos se estableció una tasa mínima de regalía de 20 por ciento. De acuerdo con las declaraciones del ministro de Energía y Minas, Alí Rodríguez Araque, la misma tasa se incluiría en la nueva Ley de Hidrocarburos Líquidos, todavía en elaboración.

*—la tierra
es para quien
la trabaja—*

Aquella regalía variable también se aplicó a las nuevas áreas para la exploración y producción de crudos convencionales y a los Convenios de Ganancias Compartidas, licitados en 1996. Empero, dadas las expectativas de una altísima rentabilidad, estas áreas quedaron sujetas a una tasa petrolera efectiva del impuesto sobre la renta de 65,7 por ciento, ya que las asociaciones no se benefician de un “aporte legal”. Más aún, se introdujo contractualmente una sobretasa al ISLR, hasta por otro 50 por ciento. De manera que estas asociaciones estarían sujetas a una tasa global de tributación, en definitiva sobre el ingreso neto y no el ingreso bruto, hasta de 84,71 por ciento.

En conclusión, PDVSA redujo el piso fiscal, definido por la regalía por cuanto ésta se aplica al ingreso bruto, a 1 por ciento, aunque esta tasa se aplica solamente a la producción con participación privada. Para la producción propia de PDVSA, el piso fiscal se redujo, con la eliminación del VFE, de 45 por ciento a 16,67 por ciento. Ahora bien, la regalía no sólo define un piso fiscal sino que, visto al revés, también define un techo para los costos. Pues éstos tienen que moverse por debajo del precio de mercado, menos el espacio ocupado por la regalía. De manera que la eliminación del VFE amplió el espacio para los costos, de 55 por ciento a 99 por ciento en la producción con participación privada, y de 55 por ciento a 83,33 por ciento en el caso de PDVSA. Luego, ese espacio PDVSA lo fue llenando rápidamente con costos mayores, inflexibles, importando costos y subcontratando a largo plazo todo tipo de actividades. Lo mismo cabe esperar de aquellos Convenios de Ganancias Compartidas que todavía están en la fase exploratoria. Si bien establecen formalmente una alta participación fiscal, en la práctica ésta se reducirá drásticamente por tratarse de gravámenes sobre el ingreso neto. Aquellas empresas, por una parte, subcontratarán en lo posible todas las actividades, reduciéndose así aquellos gravámenes de 84,71 por ciento a 34 por ciento. Por otra parte, producirán barriles adicionales a altísimos costos, pues estos costos serán absorbidos, en un 84,71 por ciento, por el fisco.

El régimen fiscal diseñado por PDVSA era un régimen fiscal liberal. Y si bien aquí nos concentramos en la parte tributaria, la misma conclusión se desprende de

considerarse las demás condiciones pertinentes. Los contratos se fueron extendiendo más allá incluso de los cuarenta años de las concesiones; la extensión de las áreas concedidas ahora se medía en miles y ya no en centenares de km²; la reducción de las áreas se dejó al solo arbitrio de la parte privada; se incluyeron cláusulas de renegociación, a favor de la parte privada, si la exploración resultase en descubrimientos menos rentables de lo esperado; etc. En tal régimen liberal, primero y por encima de todo, está la ganancia del inversionista. Se produce, mientras el inversionista haga una ganancia, aunque el dueño del recurso natural se queda con

*Venezuela, observaba
Vicente Lecuna,
“no aprovecha
nada del petróleo
que se llevan.
Sólo le queda
la participación
que exija la ley
para la República”*

las manos vacías. Más todavía, éste reduce sin más su participación si la rentabilidad del inversionista está en duda. Luego, si hay ganancias excesivas, todavía se le concede al inversionista un máximo de libertad de gastarlas primero. Solamente después le toca algo al fisco nacional. Finalmente, le tocan dividendos al Estado accionista. Y son entonces estos últimos los que, políticamente, aparecen como la primera causa del progresivo endeudamiento de la empresa.

En cuanto a la importancia práctica del desarrollo reseñado del régimen fiscal, he aquí unas cifras: entre 1976 y 1992, la participación fiscal del Estado era, con variaciones menores, igual a 71 por ciento del valor de las exportaciones de crudos y productos. Entre 1993 y 1999, ese promedio bajó a 51 por ciento, aun incluyéndose los dividendos que empezaron a pagarse desde 1996. La tendencia sigue a la baja y, obviamente, la creciente producción con participación privada generará una participación fiscal todavía menor. En la actualidad, tal producción ya representa 20 por ciento; dentro de diez años, de acuerdo con los contratos ya firmados y aprobados por el Congreso Nacional, representará alrededor del 50 por ciento.

El nuevo régimen contractual

En los convenios operativos, PDVSA asumió el papel de “paraguas”, absorbiendo cualquier variación en los impuestos petroleros. En las asociaciones, en cambio, PDVSA asumió el papel de rehén. Cualquier variación en el régimen fiscal o en otras circunstancias relacionadas, consideradas desfavorables por los inversionistas privados, puede dar lugar a una demanda en contra de PDVSA, exigiéndose una indemnización correspondiente o, alternativamente, la renegociación del contrato con el mismo efecto. Más aún, no sólo PDVSA daba garantías contractuales en contra del Estado en materia legislativa, sino también en materia judicial. Cuando se aprobaron en el Congreso Nacional los Convenios de Ganancias Compartidas hubo voces de oposición, aunque limitadas a los partidos de oposición más pequeños. Allí Rodríguez Araque, entonces presidente de la Comisión de Energía y Minas de la Cámara de Diputados –junto con otras personas– introdujo una demanda en la Corte Suprema contra algunas cláusulas consideradas ilegales o anticonstitu-

cionales. PDVSA, aparte de introducir una contra-demanda, en sendas cartas a las compañías potencialmente afectadas asumió la obligación, en caso de prosperar tal demanda, de reembolsarles todos los gastos acumulados. Éstos ya habían llegado a miles de millones de dólares, y Rodríguez Araque ya era ministro de Energía y Minas cuando la Corte Suprema desestimó aquella demanda tres años más tarde.

En definitiva, los inversionistas privados se sustrajeron a la soberanía impositiva nacional. Y si bien los contratos se basaron en la ley venezolana, se estableció que cualquier controversia se sometería a arbitrajes internacionales. Se habían logrado así los dos objetivos centrales de aquella consulta legal de PDVSA. Pues el Art. 3º de la (L. de H.) de 1967 se había formulado cuidadosamente, precisamente para que la empresa del Estado, entonces la CVP, no asumiera nunca el papel de “paraguas” o de “rehén”, ni pudiera someterse a arbitrajes internacionales.

Finalmente, el mandato legal del “control por parte del Estado” se redujo a un “comité de control”, donde ciertas decisiones consideradas de “interés nacional” tenían que aprobarse unánimemente, es decir, con el voto positivo también de los representantes de PDVSA. Tal interés nacional, por lo demás, se ha venido definiendo en los siguientes y restrictivos términos:

“[...] el interés nacional del Estado Venezolano en la exploración, desarrollo y explotación de sus reservas de hidrocarburos y el interés nacional para el Estado Venezolano de atraer y mantener proyectos de inversión privada.”
(*Convenios de Ganancias Compartidas*, 1996: Art. 4.7.)

En cambio, veinte años atrás, se había definido como uno de los objetivos esenciales de la nacionalización, “llevar al máximo el rendimiento económico de la exportación, en concordancia con los requerimientos del desarrollo nacional” (Ley de Nacionalización, 1975: Art. 3º). En cuanto al control accionario, PDVSA siempre se limitó a una participación minoritaria, además de inhibirse de adquirir jamás una participación mayoritaria.

Las cuotas OPEP

Al surgir el sistema de cuotas OPEP a principios de los ochenta, la respuesta de PDVSA fue, por una parte, la internacionalización; por la otra, el desarrollo de proyectos que no se verían afectados por dicho sistema. Entre los últimos se encontraba la licuefacción del gas. El gas natural, en general, y no sólo en su forma licuada, nunca formó parte de los acuerdos de esta Organización. Empero, la situación era distinta con respecto a la Faja. Hasta los años setenta se denominaba oficialmente Faja “Bituminosa” del Orinoco. Luego, con los aumentos de los precios y el desarrollo tecnológico en materia de refinación, la Faja fue oficialmente ascendida a Faja “Petrolífera” del Orinoco. Sin embargo, en los años ochenta PDVSA inició una campaña silenciosa en el sentido contrario, degradando de nuevo la Faja a “Bituminosa”. El punto era que el bitumen no cumple con la definición arancelaria internacional de petróleo crudo, de manera que podría argüirse, dentro de la OPEP, que el

petróleo extrapesado no estaría sujeto a las cuotas OPEP. Además, PDVSA logró un pronunciamiento por parte de la Unión Europea, en el sentido de que el bitumen sigue siendo bitumen aunque se mezcle con agua y algún químico. Por lo tanto, la orimulsión no estaría sujeta a los aranceles vigentes para el petróleo crudo. Finalmente, PDVSA ofrecía el producto a precios de carbón. De manera que la virtud principal de la orimulsión, de bajísima rentabilidad en el mejor de los casos, y aun después de haberse reducido la regalía y el impuesto sobre la renta al mínimo, es que no estaría sujeta a las cuotas OPEP. Y el único contrato de asociación en orimulsión, aprobado por el Congreso Nacional en 1996, así lo asegura a los asociados.

A partir de 1995, todos los contratos de la Apertura han venido considerando la posibilidad de las cuotas OPEP. Éstas sólo podrían aplicarse como consecuencia de un acuerdo formal de la Organización. En su conjunto, el efecto general del arreglo es que PDVSA siempre cortaría su producción más que proporcionalmente, además de manera particularmente perjudicial para el fisco. Por otra parte, ya desde 1994 PDVSA estaba lanzada a una política de maximización de volúmenes cuestionando incluso la necesidad de cualquier sistema de cuotas, además de abogar a favor de que Venezuela abandonara la Organización. Luego, en 1998, los precios colapsaron, llegando a menos de US \$ 10 por barril. Si bien PDVSA se resistió por meses, hundiéndose el país en una honda crisis económica, finalmente se vio obligada a participar en la reconstrucción del sistema de cuotas. La recuperación de los precios fue espectacular, volviéndose a niveles que no se habían visto desde 1985. Una vez más se repitió la ya manoseada lección: que el mercado petrolero necesita de regulación. A lo largo del siglo tal tarea la ha asumido, según las circunstancias, la Texas Railroad Commission, el Cartel Internacional del Petróleo y, en la actualidad, le corresponde a los países exportadores. En realidad, en su papel de regulador del mercado, la OPEP goza del apoyo tácito de las transnacionales.

La nueva legalidad

El año de la Apertura, 1989, coincidió con un evento internacional de dimensiones verdaderamente históricas: la caída del muro de Berlín, el principio del fin de la Unión Soviética. El capitalismo había triunfado sobre el comunismo. El sistema capitalista alcanzó ahora, de repente, una dimensión verdaderamente mundial.

Siguió una febril actividad en el ámbito de los tratados internacionales. La “ronda Uruguay” del *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) que se había iniciado a mediados de los ochenta, recibió un fuerte impulso. Venezuela se unió al GATT en 1990. La ronda Uruguay concluyó con el “GATT 1994” y la fundación de la Organización Mundial de Comercio (OMC) el 1° de enero de 1995. La OMC, un tratado internacional, creó su propia jurisdicción de arbitraje internacional, y además con una innovación notable: los arbitrajes ya no se limitan a litigios entre los Estados, sino que se extendió también a los litigios de éstos con los particulares. En otras palabras, los particulares quedaron facultados de llevar los Estados a tribu-

nales internacionales de arbitrajes. Era ésta una ruptura radical con la doctrina secular contraria latinoamericana, conocida como “cláusula Calvo”.

Entre las nuevas condiciones liberalizadoras del comercio internacional estaba la prohibición de los requisitos de desempeño, es decir, aquella práctica de exigir a los inversionistas extranjeros la adquisición de cierto porcentaje de bienes y servicios nacionales. Sin embargo, los países fundadores tenían la opción de pedir excepciones a esta regla. Así lo hizo, por ejemplo, México, en cuanto a su sector petrolero. Éste seguiría utilizándose, por lo tanto, como una palanca para el desarrollo nacional. Venezuela, en cambio, se hizo miembro de la OMC incondicionalmente.

Por otra parte, esta política liberalizadora se reforzó también por la vía de los tratados bilaterales de inversiones. En 1996, por ejemplo, Venezuela firmó un Tratado de Promoción y Protección de Inversiones con el Canadá, ratificado en 1999. En éste el término “inversión” se define de la manera más amplia posible incluyendo explícitamente cualquier derecho concedido, por ley o por contrato, para explorar y explotar recursos naturales. De manera que una concesión petrolera, los convenios operativos y las asociaciones, se definen simplemente como “acuerdos de inversión”. Se supone así que no les subyace la relación Estado terrateniente / arrendatario, una relación de negocio, sino solamente una relación de Estado / contribuyente. Luego, en cuanto al establecimiento, adquisición o protección de tales inversiones, ambas partes se comprometieron a crear condiciones favorables para los inversionistas. Se reiteraba también, con lujo de detalles, la prohibición de los requisitos de desempeño. En el caso de una “controversia de inversión”, al inversionista –mas no al Estado– se le otorga el derecho de someterlo al arbitraje internacional, ofreciéndosele todo un menú de opciones y procedimientos posibles. Más aún, es ésta una cláusula que prevalece sobre cualquier disposición en los “acuerdos de inversión”, es decir, aunque éstos establezcan la obligación de recurrir a los tribunales nacionales.

Por lo general, la cuestión impositiva no está cubierta por este tratado. Sin embargo, sí lo está cuando una medida impositiva representa un incumplimiento de un acuerdo de inversión o, también y aun cuando no exista tal acuerdo, si una medida impositiva puede considerarse una “expropiación”. Ahora bien, para determinar que éste podría ser el caso, basta que las autoridades tributarias de las partes contratantes –Canadá y Venezuela– no se pronuncien, conjuntamente y dentro de seis meses, en el sentido contrario.

Por la cláusula usual de la nación más favorecida, las condiciones acordadas en un tratado bilateral tienen, de hecho, una vigencia más general. Por otra parte, todavía no del todo satisfecho, PDVSA promovió también la negociación de un tratado del mismo tipo con EE.UU. Éste exigiría, adicionalmente, condiciones más ventajosas en cuanto al establecimiento de una inversión y en cuanto a las com-

...y “no dar lugar a que las generaciones por venir tengan el derecho de hacernos cargos porque no supimos cuidar nuestra riqueza nacional”.

pras de las empresas estatales. El gobierno venezolano no podría, por ejemplo, otorgar concesiones o cualquier otro tipo de contratos petroleros, con preferencia a inversionistas nacionales; y PDVSA no podría dar preferencia, en su política de adquisición de bienes y servicios, a los productores y proveedores nacionales. Sin embargo, el gobierno venezolano, a última hora, paralizó la negociación. Sí accedió, en cambio, a una Tratado de Doble Tributación con EE.UU., también ratificado en 1999. Pero aquella negociación sólo se postergó y sigue pendiente.

Deslumbrado por la abundancia de recursos financieros, el Estado se lanzó a éstos sin apoyarse en el empresariado privado nacional o extranjero, e incluso sin compartir con él los planes.

Emergió así una nueva legalidad de la política contractual de PDVSA y de una política correspondiente de tratados internacionales. Las reformas legales nacionales vendrían luego. La Ley de Protección a la Inversión Extranjera de 1999, introdujo la figura del regulador, autorizado para firmar acuerdos de inversión, consagrándose así la práctica aperturista de PDVSA. En última instancia, desde luego, en materia petrolera se trata de establecer a PDVSA como regulador único. Simultáneamente, PDVSA –más precisamente: sus filiales operadoras– abandonaría poco a poco su papel como compañía productora, privatizándose las actividades productivas. El resultado final sería la transformación de PDVSA en la nueva agencia de contratación y regulación del sector petrolero, respondiendo a un ideario liberal, desapareciendo en cambio el MEM, la vieja agencia del Estado terrateniente. Este camino ya se indica en 1997, en el contrato Cerro Negro (mejoramiento de crudos extrapesados). Se establecen allí dos condiciones bajo las cuales al rehén se le liberaría: o bien si Lagoven (respectivamente su sucesora, PDV Producción y Exploración) reduce su participación inicial de 41,67 por ciento a menos de 12,5 por ciento, o bien si Lagoven se privatiza por lo menos en un 50,1 por ciento.

Por otra parte, a PDVSA se le otorgó rango constitucional. En efecto, la nueva Constitución Bolivariana de Venezuela reitera la reserva para el Estado de la actividad petrolera. En seguida establece que:

“[...] el Estado conservará la totalidad de las acciones de Petróleos de Venezuela, S.A., o del ente creado para el manejo de la industria petrolera, exceptuando la de las filiales, asociaciones estratégicas, empresas y cualquier otra que se haya constituido o se constituya como consecuencia del desarrollo de negocios de Petróleos de Venezuela, S.A.”. (Constitución Nacional, 1999: Art. 303.)

Ahora bien, PDVSA, la casa matriz, no produce, ni refina, ni transporta, un solo barril. La nueva Constitución respalda a PDVSA, no como compañía productora de petróleo, sino como nueva agencia de contratación y regulación.

La globalización

A la “revolución de la OPEP”, los países consumidores respondieron con la fundación de la Agencia Internacional de Energía. Por una parte, ésta coordinaría los

esfuerzos para una mayor eficiencia en el consumo de petróleo, y para desincentivar, por la vía de los impuestos, el consumo de sus derivados. Por la otra, coordinaría la movilización de los recursos energéticos en los países consumidores. Se fueron revisando entonces los regímenes petroleros (y también, desde luego, de las demás fuentes energéticas) con la finalidad de maximizar la producción de petróleo dentro de sus territorios. Ello, en particular, se aplica a la Gran Bretaña y el petróleo del Mar del Norte, entonces recientemente descubierto.

Gran Bretaña hizo de su provincia petrolera el paradigma del liberalismo. Su régimen fiscal tiene como norte único la maximización de volúmenes. La regalía ya desapareció por completo en los desarrollos posteriores a 1983 y, del mismo modo, ya desapareció, desde 1994, el impuesto a las ganancias excesivas. De manera que en los nuevos desarrollos, el petróleo es un bien libre, libre como el agua del mar que rodea las plataformas. Gran Bretaña se convirtió en la nueva referencia internacional del mundo consumidor, desplazando la vieja referencia de EE.UU. Y estas políticas, para los países consumidores, en la actualidad sigue más vigentes que nunca. Pues cuando se produjo aquella “revolución” hace treinta años, estaban por abrirse tres provincias nuevas, y dos de ellas dentro de los territorios de países consumidores desarrollados: Alaska, México, y el Mar del Norte. Alaska y el Mar del Norte ya están plenamente desarrolladas, México colabora con la OPEP, y no se ha producido adicionalmente ni un solo descubrimiento de magnitudes comparables.

Más allá de su propia área, para los países consumidores se trataba de contrarrestar los efectos de aquella “revolución” y su doctrina de la “soberanía permanente sobre los recursos naturales”. Dada la mayoría de los países del Tercer Mundo en las Naciones Unidas, surgió entonces la estrategia de los tratados bilaterales de inversiones. Luego vino el colapso de la Unión Soviética, área exportadora, rica en hidrocarburos. La Unión Europea fue rápida en reaccionar. En diciembre de 1994 ya estaba listo el Tratado de la Carta Energética, un tratado multilateral de “inversiones”, para su firma y ratificación. En realidad, el Tratado se centra esencialmente en crear condiciones óptimas de acceso, para los consumidores e inversionistas, a los hidrocarburos ubicados en su gran mayor parte en Rusia, pero también en las nuevas repúblicas independientes ribereñas del mar Caspio.

De manera que cuando PDVSA, a principio de los ochenta, fue dando la espalda a la nación como dueña del recurso natural, se encontró de frente con el primer mundo lanzado a una política liberal radical y más que dispuesto a darle la bienvenida. Reconocida internacionalmente como la compañía mejor gerenciada entre todas las compañías petroleras nacionales de los países exportadores del Tercer Mundo, el orgullo de su gente y de la nación, se convirtió a PDVSA en promotora del proyecto liberal. Diez años más tarde, la Apertura coincidió con el derrumbe de la Unión Soviética, un derrumbe que parecía replicarse en estos mismos años, en miniatura, en Venezuela. Y PDVSA se sumó, con entusiasmo, a la causa de la “globalización”, y ya no podía ser de otra manera.

Retrospectiva y conclusiones

La historia de los regímenes petroleros en Venezuela se ha presentado aquí en dos grandes líneas: la primera, el ascenso del Estado terrateniente hasta la nacionalización; la segunda, desde entonces y hasta el presente, el descenso. En su ascenso las fuerzas democráticas reclamaron para sí, insistentemente, el mérito de una política petrolera nacionalista, a la par que denunciaron como entreguista a la política petrolera de los regímenes no democráticos. Tal afirmación no encuentra asidero en la realidad. Tampoco encuentra asidero en el ambiente internacional. Basta con referirse a la diversidad de los regímenes políticos de los países miembros de la OPEP. Por lo demás, el posterior derrumbe del nacionalismo petrolero en Venezuela se produjo en el período democrático.

El nacionalismo petrolero tampoco puede clasificarse siguiendo la otra gran división del siglo XX, entre izquierda y derecha, posiciones políticas que se inscriben dentro de la relación capital / trabajo. De nuevo, la historia petrolera de los países exportadores de petróleo refuta fácilmente semejante intento.

El nacionalismo petrolero es un fenómeno mucho más elemental, con sus raíces en la esfera primaria de las relaciones de la sociedad con su entorno natural y su acomodo dentro de una extensión territorial determinada. Quién tiene derecho de acceso, a qué derecho, y en qué condiciones, son, por encima de todo, cuestiones de soberanía. Dondequiera que irrumpen compañías mineras tiene que producirse algún nuevo acomodo o ajuste con la comunidad de los superficiarios, lo que trae aparejado, inevitablemente, conflictos y tensiones de todo orden. El resultado varía de acuerdo con una complejidad de circunstancias, entre las cuales no se destacan ni la cuestión de democracia o dictadura, ni la cuestión de izquierda o derecha.

El hecho es que en la fase ascendente del Estado terrateniente venezolano, las rupturas en el sistema político no tuvieron incidencia significativa. Su fase descendente, en cambio, se inició y se desarrolló en condiciones de una continuidad del sistema político. La ruptura se produjo sólo recientemente. El colapso del viejo régimen, en su origen causal, lo relacionamos con la incapacidad de las élites gobernantes de redefinir las articulaciones esenciales, de manera adecuada, entre la industria nacionalizada y el sector no petrolero. Eran éstas, en efecto, cuestiones para las élites, por su carácter eminentemente institucional y gubernamental. El vacío lo fueron llenando los técnicos de PDVSA, sin que en ningún momento surgiera una nueva élite política más allá de aislados esfuerzos individuales. Más todavía, el movimiento militar, hoy hecho gobierno, surgió como respuesta frente al fracaso del sistema político imperante, percibido como tal en el ámbito de la política y del sector no petrolero. El desarrollo del régimen petrolero no tuvo mayor importancia entre sus motivaciones. Pero, inevitablemente, se encontró con él una vez hecho gobierno. La historia continúa.