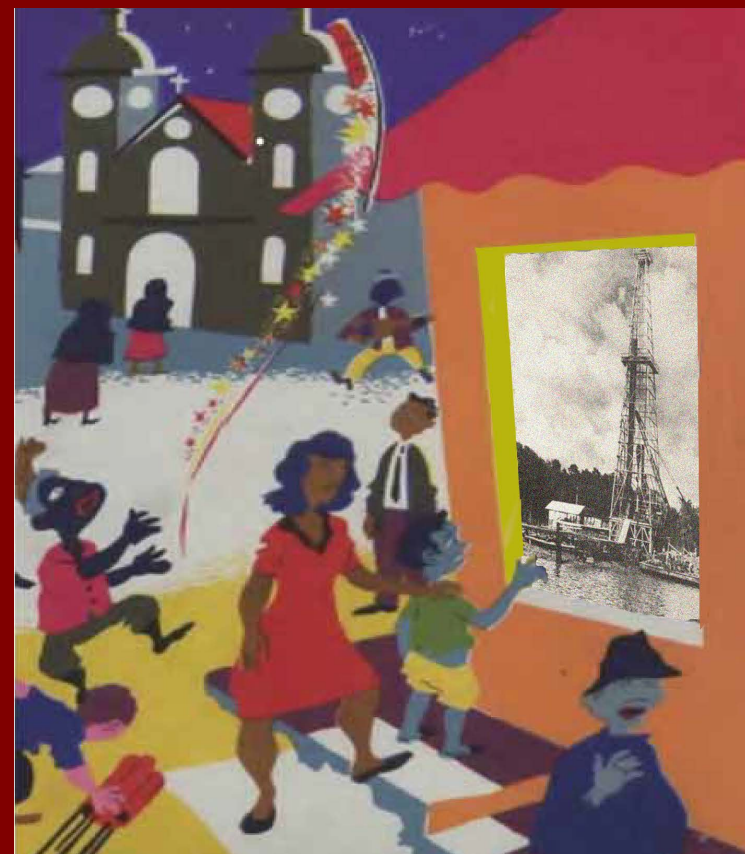


Este trabajo representa un esfuerzo en el rescate de las fuentes primarias petroleras en los aspectos jurídicos, institucionales y políticos de la historia petrolera venezolana durante el período concesionario del siglo XX. La historia petrolera venezolana, hasta ahora, ha sido contada con la visión de las compañías petroleras extranjeras. Este libro aborda el tema desde la óptica de los actores venezolanos en su dinámica nacional y describe la construcción del país petrolero en ese período.

Buscamos ofrecer una visión de nuestro pasado, particularmente referido a la Venezuela petrolera, apoyada en las fuentes originarias que tuvimos a disposición. Nos proponemos con este trabajo contribuir con la heurística y facilitar a los investigadores, estudiosos o buscadores de elementos de nuestro pasado, para que puedan abordar y profundizar sobre el tema, disponiendo de una serie de invaluables documentos históricos, que les permitan desarrollar su trabajo en las mejores condiciones. Para ello, hemos anexado al final del presente libro un listado contenido de las fuentes primarias utilizadas de más 200 documentos entre Memorias de los Ministerios del ramo (introducción o exposición), leyes, decretos, constituciones y discursos de presidentes de la época o comentarios de protagonistas políticos de importancia para el tema.

El régimen concesionario del petróleo venezolano: aspectos jurídicos, institucionales y políticos



Las fuentes del «tesoro» y el «tesoro» de las fuentes

2018

**El régimen concesionario del petróleo
venezolano:
aspectos jurídicos, institucionales y políticos**

Las fuentes del «tesoro» y el «tesoro» de las fuentes

Irama Quiroz de Mommer

Carlos Luis García Macías

Primera edición, 2018

Editores: Irama Quiroz de Mommer y Carlos Luis García Macías

Copyright © 2018 sobre la presente edición: 00063946-1

Impreso en mayo de 2018

Diseño de la cubierta: Irama Quiroz de Mommer

Imágenes tomadas de la Revista El Farol (no. LXXXXXI - diciembre de 1946)

ISBN n° 978-2-9564746-2-3

Diseño y distribución del libro: www.ebook-creation.fr

Todos los derechos reservados. Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra sin la autorización de los Editores y/o Autores.

Irama Quiroz de Mommer

Cursó estudios de Geografía e Historia por la Universidad Pedagógica de Caracas (1974-1978). Es licenciada en Historia por la Universidad de Los Andes (1979-1983). Máster en Ciencias políticas por la Universidad Simón Bolívar (1983-1987). Realizó estudios de Arte y diseño en Oxfordshire School of Art & Design (Gran Bretaña) (1996-1998). Es titular de un Diploma Nacional Superior en Diseño gráfico por Buckinghamshire Chilterns University College (Gran Bretaña) (1998-2000). Ha publicado: *Petróleo: Venezuela y Curazao* (1987); «La política petrolera venezolana hacia las refinerías de las Antillas Neerlandesas: una perspectiva histórica», en Andrés Serbin (ed.): *Venezuela y las relaciones internacionales en la cuenca del Caribe* (1987); *La mujer emprendedora: cuatro casos* (Coautoría con Manola Borrajo y Carlos Jaramillo) (1989); «Programas sociales municipales. Gerencia municipal en Venezuela» (Coautoría con Juan Carlos Navarro), en *Gerencia municipal en Venezuela* (1991).

Carlos Luis García Macías

Es licenciado en Ciencia política por la Universidad Fermín Toro del estado Lara (1996-2001); cursó estudios para la obtención de un Diploma Superior, Nivel Máster 2 en Ciencia política por la Universidad Panthéon-Assas (2005-2006); es titular de un Máster I y II en Ciencia política, mención Sociedades contemporáneas – Estudios latinoamericanos, relaciones Europa-América Latina, por la Universidad Sorbonne-Nouvelle, Instituto de Altos Estudios de América Latina (Paris 3) (2007-2009). Cursa estudios doctorales en Historia con el tema: «El petróleo en el imaginario político venezolano». Se desempeña como investigador, en el marco de sus estudios doctorales en Francia y colabora con diversos organismos e institutos en el área de investigación enmarcada en el tópico de la política petrolera nacional e internacional.

Sumario

➤ Sumario	7
➤ Agradecimientos.....	9
➤ Introducción.....	10
El Régimen Concesionario del petróleo venezolano: aspectos jurídicos, institucionales y políticos.....	17
A) Legalidad e instituciones	17
I. La Propiedad.....	17
II. Otorgamiento de concesiones	29
III. La exclusiva jurisdicción nacional en la legislación de minas e hidrocarburos.....	52
IV. La Reforma petrolera de 1943	69
• “Borrón y cuenta nueva o la conversión de las viejas concesiones”	74
• “Competencia entre concesionarios”	80
• “Participación del Estado en los beneficios”	82
a. La regalía.....	82
b. Participación global del Estado según la Ley de Hidrocarburos.....	84
• Refinación.....	87
• Nuevas concesiones de 1943-1944. La refinación en las nuevas concesiones	90
• La soberanía impositiva en la Reforma petrolera de 1943	93
V. La cadena industrial del petróleo: sembrarlo en su propia cadena industrial (1948-1958).....	99

VI. El Decreto Sanabria (fin del “ <i>fifty-fifty</i> ”).....	111
• Las consecuencias de la Reforma Fiscal de 1958	124
VII. La Corporación Venezolana del Petróleo (CVP).....	132
• La creación de la VP.....	137
• Los llamados “Contratos de Servicio”	149
• Nacionalización del Gas Natural y del Mercado Doméstico.....	155
• La CVP y la Nacionalización Petrolera.....	158
VIII. De la Reversión de las concesiones a la Nacionalización de la industria petrolera	165
• La Reversión de las concesiones	165
• La Nacionalización de la industria petrolera	171
• La Nacionalización y Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA)	175
IX. La institucionalidad en el sector petrolero en Venezuela	182
B) La renta en el imaginario político venezolano: lineamientos del Estado para el aprovechamiento del recurso petrolero	206
• Aires de optimismo ante lo desconocido.....	207
• Razones tras el optimismo inicial.....	210
• La euforia por lo que se posee.....	213
• El viraje hacia un pesimismo medido	215
• El pesimismo se torna popular	221
➤ Presentación, selección y organización del material digital.....	239
➤ Listado de documentos referenciados (digitalizados)	241

VI. El Decreto Sanabria (fin del “fifty-fifty”)

En enero de 1958 fue derrocado el Presidente Marcos Pérez Jiménez. Se estableció entonces un gobierno provisional con una Junta de Gobierno presidida por el Vice-Almirante Wolfgang Larrazábal. En octubre de este mismo año, Larrazábal renunció para presentarse como candidato presidencial, y la Junta pasó a ser presidida por Edgar Sanabria. La Junta, disponiendo de poderes extraordinarios, decretó sorpresivamente, el 19 de diciembre, una reforma a la Ley de Impuesto sobre la renta -ya siendo Rómulo Betancourt el presidente electo, aunque no había tomado posesión del cargo-.

El anuncio fue radiodifundido a toda la Nación y Sanabria comenzaba la alocución señalando el alto grado de importancia de la reforma:

“Conciudadanos.

En mi carácter de Presidente de la Junta de Gobierno, me dirijo hoy a la Nación para exponerle algunos aspectos importantes de nuestra gestión financiera y anunciar la adopción de medidas de particular importancia para la economía nacional.

(...) he informado a la Nación acerca de la reforma fiscal y económica que la Junta de Gobierno acaba de poner en vigencia a fin de robustecer los ingresos y equilibrar el déficit que de muy atrás existe entre las rentas y los gastos públicos”¹⁵³

Por su parte, el Ministro de Hidrocarburos Julio Diez, señalaba en la Memoria de su Despacho (1957), que el Estado estaba en la búsqueda de nuevas fuentes de ingresos fiscales para aliviar la situación deficitaria del presupuesto nacional para los próximos años:

¹⁵³ El Presidente de la Junta anunció la modificación de la Ley de Impuesto sobre la Renta. En: *El Nacional*, 20 de diciembre de 1958.

"Juzgo que el asunto de mayor trascendencia nacional al que me toca referirme en esta oportunidad, en materia de hidrocarburos y en el ramo de minas en general, es la intervención del Despacho en los estudios efectuados por el Gobierno Provisional para dotar a la Nación de un nuevo instrumento impositivo con cuya aplicación obtendrá el país, tanto de la explotación de sus riquezas naturales como de las otras industrias y del público contribuyente, una participación más equitativa que le permitirá afrontar mas holgadamente los problemas que gravitan sobre la economía nacional.

Tuve el honor de ser partícipe del histórico acto del 19 de diciembre pasado, cuando desde el Palacio Blanco el Señor Presidente de la Junta de Gobierno, Doctor Edgar Sanabria, el Señor Ministro de Hacienda, Doctor José A. Mayobre, y yo en mi carácter de Ministro de Minas e Hidrocarburos, anunciamos al pueblo venezolano la promulgación del Decreto Ejecutivo No. 476, que reforma la Ley de Impuesto sobre la Renta.

*Como dije entonces, tan pronto como me posesioné de este Despacho recibí instrucciones de la Junta de Gobierno de interesarme en el estudio de una reforma que permitiera al Estado una participación más justa en la explotación de su riqueza petrolera y minera. Afortunadamente, esos estudios se hallaban adelantados, pues ya el Ministerio de Hacienda tenía proyectada **una reforma que, sin estar dirigida a variar el estatus jurídico que rige las relaciones entre las empresas extractivas y la Nación, afectaba por igual las grandes ganancias que se obtuvieran en el país. (...) se trataba de una reforma impositiva que el Estado podía implantar por simple acto de soberanía, sin necesidad de***

modificar ni alterar la Ley de Hidrocarburos ni la Ley de Minas; pero que, al mismo tiempo, permitía a la Nación venezolana una más equitativa participación en la explotación de su petróleo y de su hierro."¹⁵⁴ (Destacado nuestro)

Asimismo, Julio Diez hace la distinción sobre los dos instrumentos jurídicos con que cuenta el Estado para asegurar una mayor participación en sus riquezas del subsuelo, lo cual viene definido, a su juicio, por la reforma petrolera de 1943:

"Cuando en 1943 se llevó a cabo la reforma petrolera, se estableció el concepto de que la Ley de Hidrocarburos debía ser un instrumento jurídico estable y de que la Ley de Impuesto sobre la Renta debía ser el instrumento regulador para asegurar a la Nación una participación más justa y equitativa en las riquezas del subsuelo."¹⁵⁵

Ya en el estudio que hacen en conjunto los Ministerio de Hidrocarburos y de Hacienda previo a la reforma, se manifiesta la idea que se deben buscar fórmulas más ajustadas a los intereses de la Nación.

"El régimen impositivo del 50-50, a que se hace referencia, ha podido ser de gran utilidad tanto para las empresas como para la Nación, pero no hay que olvidar que tiene ya alrededor de quince años en vigencia y que el progreso y las necesidades de los pueblos no permiten que determinadas formulas se establezcan permanentemente."¹⁵⁶

Y vuelve el Ministro a insistir sobre el objetivo de la reforma y tratándose de las Empresas Petroleras "el régimen del

¹⁵⁴ (1957) *Introducción a la Memoria del Ministerio de Minas e Hidrocarburos presentada al Congreso Nacional en sus sesiones ordinarias de 1958*. Caracas, Venezuela, pp. ex-V y ex-VI.

¹⁵⁵ *Ídem*, pág. ex-VI.

¹⁵⁶ *Ídem*, pág. ex. VIII.

cincuenta-cincuenta se volverá inoperante, porque todas ellas habrán pagado un porcentaje mayor del cincuenta por ciento cuando se apliquen las disposiciones del impuesto adicional". Y evidentemente todo ello está relacionado con la necesidad de tener una base económica estable y así poder ofrecer a la Nación "un equilibrio entre sus ingresos y sus gastos. Siempre con la idea de que la principal preocupación de Estado es "obtener de la riqueza de nuestro subsuelo lícitos y más justos beneficios."¹⁵⁷

Básicamente, la reforma de la LISR de 1958 modificó la escala del Impuesto Complementario progresivo, empezando con un 2% para ingresos mayores de ocho mil bolívares, llegando hasta 45% para ingresos superiores a 28 millones, De manera que la tasa total aplicable, a los más altos ingresos, llegaba ahora a 47,5%. Con ello, el Impuesto Adicional de 50% ya no aplicaría a las compañías, pero sí seguía surtiendo efecto en cuanto a los dueños de regalía. Recordemos lo que establecen los artículos relativos al impuesto complementario progresivo y al impuesto adicional:

"Artículo 38.- El total de los enriquecimientos netos anuales de toda persona, con las excepciones establecidas, estará sujeto al siguiente impuesto complementario progresivo: (...) Parágrafo primero. - (...) Si la renta neta excede de Bs. 28.000.000,00 la mitad del excedente hasta concurrencia con las inversiones pagará 41% y el resto del excedente pagará 45%.

(...)

Artículo 42.- En los casos de rentas netas de contribuyentes que obtengan ingresos derivados de la industria extractiva de la minería o de hidrocarburos, inclusive regalías y otras participaciones del mismo origen, si después de haberse deducido el impuesto cedular y el complementario, la renta restante excede de la

¹⁵⁷ *Ídem.*

*suma de los impuestos causados por razón de las actividades de la industria durante el año gravable, dicho excedente estará sujeto a un impuesto adicional del cincuenta por ciento (50%)."*¹⁵⁸

Veamos lo que dice el Ministro Diez al respecto:

*"(...) como consecuencia de la reforma, las compañías petroleras y mineras contribuirán sustancialmente a los ingresos nacionales y cabe observar que, por su virtud, se logran beneficios mucho mayores que si se hubiese modificado únicamente el régimen del cincuenta-cincuenta y se hubiera establecido el de sesenta-cuarenta, por ejemplo, por la sencilla razón de que las disposiciones del impuesto adicional permiten deducciones, como son, entre otras, las provenientes de gastos en el exterior, que no son permitidas por las disposiciones del impuesto complementario."*¹⁵⁹

Como dato curioso, podemos añadir que además de todas las declaraciones que harían las compañías petroleras contra la reforma, se pide, a través de un abogado venezolano, la nulidad de un párrafo del artículo 92 de la Ley relacionado con la retroactividad. Dicha solicitud fue realizada -según los interesados- *"única y exclusivamente en pro de la legalidad del Ordenamiento Jurídico Venezolano."*¹⁶⁰

Sobre la demanda introducida, respondería Sanabria en declaraciones hechas a la prensa nacional:

¹⁵⁸ Decreto No. 476, por el cual se dicta la Ley de Impuesto sobre la Renta. En: *Gaceta Oficial de la República de Venezuela No. 577 (E)*, del 19 de diciembre de 1958.

¹⁵⁹ (1957) *Introducción a la Memoria del Ministerio de Minas e Hidrocarburos presentada al Congreso Nacional en sus sesiones ordinarias de 1958*. Caracas, Venezuela, pág. ex-VI.

¹⁶⁰ Retroactividad: Ayer fue pedida nulidad de un párrafo del artículo 92 de la Ley de Impuesto sobre la Renta. En: *El Nacional*, 23 de diciembre de 1958.

"La Ley no tiene efecto retroactivo. Hay sentencia de la Corte Federal y de Casación en tal sentido, y a mayor abundamiento, en el texto de la Ley, existe ordenamiento por el cual la Junta de Gobierno, basada en los plenos y absolutos poderes que tiene, declara sin aplicación en cuanto a la nueva Ley de Impuesto sobre la Renta, los Artículos de la Constitución relativos a la irretroactividad de la Ley"¹⁶¹

Inmediatamente, después del anuncio del Presidente Sanabria las compañías petroleras se dicen sorprendidas y reaccionan virulentamente, y comienza un intercambio de declaraciones entre el Gobierno Nacional y ellas. Por su parte el Gobierno manifiesta y justifica la reforma abogando la conveniencia nacional:

"En vista de las declaraciones formuladas casi inmediatamente después de la promulgación del mencionado Decreto por el Presidente de la Creole Petroleum Corporation y algunas otras personas, di a la prensa un comunicado en el cual hacia énfasis debido sobre algunos puntos tendientes a orientar aún mas a la opinión sobre los alcances de la reforma impositiva, así como algunas consideraciones que la justifican dentro del mejor sentido de la conveniencia nacional."¹⁶²

En este orden de ideas, el Presidente de la Creole, sorprendido como no podía ser menos por el anuncio de la Reforma, reaccionó con una carta dirigida al Ministro de Minas e Hidrocarburos, Julio Díez, en los siguientes términos:

¹⁶¹ Basada en sus Poderes plenos y absolutos: La Junta de Gobierno declara sin aplicaciones los Artículos de la Constitución, relativos a la irretroactividad de la Ley. Dijo el Presidente Sanabria en Ramo Verde. En: *El Nacional*, 28 de diciembre de 1958.

¹⁶² (1957) *Introducción a la Memoria del Ministerio de Minas e Hidrocarburos presentada al Congreso Nacional en sus sesiones ordinarias de 1958*. Caracas, Venezuela, pág. ex-VII.

“Ciudadano Ministro:

La promulgación de la Ley de Impuesto sobre la Renta el 19 de los corrientes nos ha causado sorpresa y alarma. Sorpresa por cuanto siempre hemos tenido la oportunidad, en años anteriores, de intercambiar ideas e informaciones con el gobierno, cuando éste ha pensado tomar medidas que afectaran a la industria en el aspecto impositivo. En esta oportunidad la primera noticia sobre la promulgación de una nueva ley, con un impuesto complementario extraordinariamente aumentado, la tuvimos al escuchar los discursos pronunciados por el Presidente de la Junta de Gobierno, el Ministro de Hacienda y Ud. Y nos ha causado alarma por cuanto consideramos que el drástico aumento impositivo influirá de manera adversa en la posición competitiva del petróleo venezolano en los mercados mundiales; y porque el aumento del impuesto complementario, sin tomar en consideración el equilibrio que se ha buscado obtener entre la participación del gobierno y la de la industria petrolera, mediante la fórmula del 50-50, rompe el respetable entendimiento que ha dado los excelentes resultados logrados tanto para el gobierno como para la industria.

Respetuosamente pedimos una reconsideración de esta acción, y mientras tanto llevaremos a su conocimiento las medidas que gradualmente tengamos que tomar, en resguardo de los intereses de la Compañía, para contrarrestar los efectos de un aumento impositivo que no se compadece con la situación actual de un excedente enorme de capacidad productiva mundial.

Del señor Ministro,

*H. W. Haight
Presidente.*”¹⁶³

La respuesta de Julio Diez, fechada el 23 de diciembre, fue corta y precisa:

“Señor Presidente:

Aviso a usted el recibo de su carta de fecha 22 del corriente.

Es inadmisibile la pretensión de que el Gobierno Nacional reconsidere las medidas a que usted se refiere, las cuales fueron adoptadas por acto de soberanía y después de cuidadoso y detenido estudio. Dichas medidas serán mantenidas en toda su integridad.

*Del señor Presidente,
Julio Diez.*”¹⁶⁴

El Ministro Julio Diez, ya en la Memoria de su Despacho de 1957, hacia énfasis en que la reforma no se trataba de una medida discriminatoria contra las empresas extranjeras, sino que también estaba dirigida a empresas nacionales; y sobre todo insistía sobre el hecho que la reforma constituía un acto de soberanía:

"Como no se trata de relaciones contractuales sino de un acto de soberanía, carecen de todo fundamento las observaciones formuladas por el Presidente de la Creole Petroleum Corporation, así como cualquier otra de igual naturaleza que pudieran presentar

¹⁶³ Carta de Harold W. Haigh, Presidente de la Creole Petroleum Corporation al Ministro de Minas e Hidrocarburos, Julio Diez. En: *Memoria del Ministerio de Minas e Hidrocarburos presentada al Congreso Nacional en sus sesiones ordinarias de 1958*. Caracas-Venezuela, pp. 369-370.

¹⁶⁴ *Ídem*.

otras empresas venezolanas que son altos contribuyentes a los fondos del Estado."¹⁶⁵

El Presidente de la Creole va a insistir en lo injusto e inmoral de la reforma. Exhortará sobre los efectos nefastos de la reforma, los cuales serán "un golpe tremendo para la industria petrolera"¹⁶⁶.

Ya en el aeropuerto de Maiquetía, camino a las vacaciones navideñas en EUA -de las cuales no iba a regresar- Mr. Haight siguió declarando a la prensa:

"No se ha dado ninguna consideración a nuestros derechos adquiridos y se han ignorado las obligaciones morales, si no legales, de negociar este cambio entre las partes interesadas (...). La medida puesta en ejecución por el Decreto del viernes pasado ignora por completo las reiteradas declaraciones hechas en la reciente campaña electoral por el Presidente de Venezuela, señor Rómulo Betancourt, en el sentido de que cualquier cambio en la política petrolera del país será tratado como un asunto comercial y discutido ampliamente con la industria.

(...)

Es sumamente dudoso que con el aumento de impuestos el Gobierno Nacional reciba por concepto de impuestos petroleros un ingreso mayor que el que hubiera recibido bajo el 50:50. El tiempo lo dirá. Pero el tiempo suele decidir tardíamente."¹⁶⁷

¹⁶⁵ (1957) *Introducción a la Memoria del Ministerio de Minas e Hidrocarburos presentada al Congreso Nacional en sus sesiones ordinarias de 1958*. Caracas, Venezuela, pág. ex-VIII.

¹⁶⁶ Reacción de la Creole: el 60-40 constituye un golpe tremendo para la industria petrolera. En: *El Nacional*, 23 de diciembre de 1958.

¹⁶⁷ Según Mr. Haight: El nuevo Decreto-Ley de Impuesto sobre la Renta niega un compromiso del Gobierno Provisional. En: *El Nacional*, 23 de diciembre de 1958.

A estas declaraciones de prensa respondió de inmediato el Ministro de Minas e Hidrocarburos, Julio Díez, en estos términos:

“Con respecto a las declaraciones formuladas en la mañana de hoy en el aeropuerto de Maiquetía, por Harold W. Haight, Presidente de la Creole Petroleum Corporation, juzgo que la reforma tributaria promulgada el 19 de este mes, no daña ningún derecho adquirido, ni modifica ningún convenio existente con las empresas petroleras, pues el llamado régimen del 50:50 emana de la propia ley y no de ningún convenio formalizado al respecto.

Por otra parte, la reforma mantiene, en toda su integridad, el régimen contractual en la materia de concesiones, siendo ésta precisamente, una de las mayores preocupaciones de la Junta de Gobierno, ya que es proverbial el celo de la nación venezolana en todo cuanto atañe al cumplimiento de sus obligaciones. Se trata simplemente de una modificación del régimen impositivo, que afecta por igual a todos los contribuyentes y que como reforma tributaria compete única y exclusivamente a la soberanía nacional.

Como no se trata de relaciones contractuales sino de un acto de soberanía, carecen de todo fundamento las observaciones formuladas por el Presidente de la Creole Petroleum Corporation, así como cualquier otra de igual naturaleza que pudieran presentar otras empresas venezolanas que son altos contribuyentes a los fondos del Estado.

Tanto la Junta de Gobierno como yo(...) hemos manifestado a los directivos de todas las empresas petroleras que el Gobierno Nacional no variaría su política de armonía y de cordialidad para con la industria (...) en

ninguna forma creemos que el hecho de que la nación venezolana haya aumentado por igual el gravamen sobre todas las rentas, pueda romper el entendimiento que siempre ha existido entre el gobierno y empresas, ni tampoco que sea motivo para que no continúen obteniéndose satisfactoriamente resultados, tanto para uno como para las otras, en la explotación de la industria... no se considera que ellas (las medidas promulgadas) puedan influir en forma adversa en la posición competitiva de nuestro petróleo, ni tampoco se estima que las nuevas imposiciones tengan el carácter drástico que se les atribuye, sino por el contrario, aprecio que con ellas obtendrá el país una más equitativa participación en la explotación de su riqueza petrolera."¹⁶⁸ (Destacado nuestro)

De hecho, con esta reforma de la Ley de Impuesto sobre la Renta, la tasa aplicable a las compañías era ahora más alta en Venezuela que en EUA. Pero cabe señalar que los yacimientos venezolanos eran mucho más productivos que en Estados Unidos.

Otras compañías como la Standard Oil y la Shell, entre otras, afirmaron también su desacuerdo y preocupación frente a la reforma. El presidente del Directorio de la Standard Oil manifestaba en diciembre de 1958:

" 'La Jersey Standard esta hondamente preocupada (...), por la medida sorprendente del Gobierno venezolano que había asegurado a sus afiliados que la Junta Provisional no haría ningún cambio que afecte la industria petrolera'. 'Es particularmente lamentable que el Gobierno Provisional haya tomado una acción de esta

¹⁶⁸ (1957) *Introducción a la Memoria del Ministerio de Minas e Hidrocarburos presentada al Congreso Nacional en sus sesiones ordinarias de 1958*. Caracas, Venezuela, pág. ex-VIII.

naturaleza sin considerar siquiera el drástico incremento en la tasa con las industrias extractivas'."¹⁶⁹

Veamos las declaraciones del Presidente de la Shell del 24 de diciembre de 1958:

"La Compañía Shell de Venezuela ha tenido ahora la oportunidad de estudiar la Nueva Ley de Impuesto sobre la Renta promulgada por el gobierno provisorio el 19 de Diciembre. Aunque no cabe duda acerca del derecho soberano de la Nación a modificar su estructura fiscal, creemos que, como uno de los mayores pagadores de impuestos y naturalmente importantes contribuyentes a la economía del país, tenemos el deber nuestra sincera preocupación en cuanto a los efectos de la nueva Ley Impositiva.

(...) quebrantamiento del principio de igual participación entre la Nación y las compañías petrolera.

(...) Es indudable que ahora será necesario para la compañía revisar cuidadosamente sus planes y proyectos para futuras inversiones de capital.

*(...) restringir la capacidad del petróleo venezolana para introducirse en los mercados mundiales precisamente en momentos que el mundo libre acusa un considerable exceso de capacidades de producción."*¹⁷⁰

Antes de la formulación de la reforma de la LISR, el presidente electo -Rómulo Betancourt-, manifestaba la necesidad

¹⁶⁹ Dice la Standard Oil: La acción venezolana dará lugar a una revisión de inversiones. El Presidente del Directorio expresa que la empresa está hondamente preocupada y lamenta la decisión. En: *El Nacional*, 24 de diciembre de 1958.

¹⁷⁰ La Shell fija posición: Deplora que el Gobierno no haya consultado. Afectará al petróleo el aumento de los impuestos, dice la compañía. En: *El Nacional*, 24 de diciembre de 1958.

de discutir con las compañías lo relacionado con la participación adecuada que el país debía obtener por su riqueza petrolera:

*"Cuando mi gobierno se inaugure, intentaremos iniciar en seguida conversaciones con las compañías petroleras extranjeras, en pos de una enmienda de los actuales acuerdos sobre los beneficios. Venezuela no ha estado obteniendo una participación adecuada de su riqueza petrolera."*¹⁷¹

A pesar de ello y sobre este punto, el propio Betancourt se pronunciaría unos años más tarde, afirmando que, a pesar de lo conveniente del decreto dictado por Sanabria para los intereses del país, la forma como se procede podría ser cuestionada:

*"No es esta la oportunidad de señalar (...), la forma un poco heterodoxa como se procedió a dictar el citado decreto-ley, **cuando ya había un presidente electo**. Lo cierto es que poniendo a un lado secundarios puntillos de orgullo personal, consideré favorable para los intereses venezolanos esa medida."*¹⁷² (Destacado nuestro)

Pérez Alfonzo insistiría igualmente en el hecho que el Gobierno Provisional actuó sin esperar la instalación del Gobierno Constitucional:

*"Lógicamente, al terminar la usurpación en 1958, **sin esperar la instalación del gobierno constitucional**, procedió muy razonablemente el propio gobierno provisional al dictar un decreto de modificación tributaria, **siguiendo el ejemplo de 1945**, con el fin de impedir que escaparan del fisco los ingresos de una participación*

¹⁷¹ Malas noticias para las petroleras dice "The Wall Street Journal". En: *El Nacional*, 12 de diciembre de 1958.

¹⁷² Rómulo Betancourt. *Venezuela, política y petróleo*. Caracas: edición conjunta Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Católica Andrés Bello, Fundación Rómulo Betancourt, 6ta. edición, 2007, pág. 911.

*razonable en las utilidades de 1958 por falta de gestión oficial. (...)*¹⁷³ (Destacado nuestro)

Las consecuencias de la Reforma Fiscal de 1958

Es importante señalar que según lo publicado en la Memoria del Ministerio de Minas e Hidrocarburos de 1961 - Pérez Alfonzo como Ministro-, los resultados de la reforma pueden expresarse en los siguientes términos:

*"La modificación del impuesto sobre la renta de 1958 reportó a Venezuela más de 500 millones de bolívares que se habrían perdido sin posible recuperación de haber pasado el fin de año. Fue una coincidencia más, inevitable pero de igualmente inevitables efectos agravantes para la posición de defensa de los intereses venezolanos en el campo internacional del petróleo."*¹⁷⁴ (Destacado nuestro)

Sin embargo, Pérez Alfonzo expresa ciertas dudas sobre las posibles consecuencias de la reforma y su impacto sobre las empresas operadoras:

El ajuste de la participación de Venezuela concitó una reacción más violenta que la esperada en caso de situaciones similares. No sólo por recaer en momentos de dificultades extraordinarias, sino también porque la acción localizada de nuestro país, con su ejemplo, trascendería al ámbito internacional, como en efecto sucedió. Con esto nuestros naturales aliados en la defensa de los precios, las empresas operadoras, resultaron tan

¹⁷³ Juan Pablo Pérez Alfonzo. *Petróleo y dependencia*. Petróleo y desarrollo económico. *Perjuicios por contratos de servicios*. Síntesis Dos Mil C.A. Caracas, Tipografía El Sobre C.A., 1971, pp. 57-58.

¹⁷⁴ *Introducción a la Memoria del Ministerio de Minas e Hidrocarburos de 1961. Presentada al Congreso Nacional en sus sesiones ordinarias de 1962*, Caracas-Venezuela, pág. 8.

seriamente afectadas como para constituirse en otro frente de dificultades.

Con todas las dificultades confrontadas por el Gobierno Constitucional en lo que concretamente respecta a su gestión petrolera y minera, para no mencionar las que en otros sectores de su actividad tienen también repercusión general, resulta satisfactorio poder informar que en 1961 se alcanzaron éxitos evidentes, sin haber cedido en ninguna de las avanzadas posiciones que garantizan el interés nacional."¹⁷⁵ (Destacado nuestro)

A pesar de reconocer ciertos aspectos favorables de la reforma, insiste sobre el impacto que tendría la misma sobre las empresas y la necesidad de respetar una remuneración razonable a los inversionistas donde exista una relación de negocio con los concesionarios y no una relación de estado - contribuyente:

*"Se hizo evidente que tendría que revisarse el sistema de contribuciones y naturalmente, de todas partes las presiones se dirigieron a sacar la mayor porción de las compañías. En esa ocasión, aun ante el mismo parlamento, me correspondió insistir en que la explotación de los recursos petroleros por los concesionarios tenía que tratarse como una relación de negocio, más que como una relación de Estado y contribuyente. **Es obligatorio recabar de los concesionarios toda la mayor renta posible, pero respetando al mismo tiempo el derecho de los inversionistas de guardarse una remuneración razonable por el capital invertido en la explotación del recurso.** (...)*

Mantuvimos, de consiguiente, la inconveniencia de aumentar las recaudaciones

¹⁷⁵ Introducción a la Memoria del Ministerio de Minas e Hidrocarburos de 1961. Presentada al Congreso Nacional en sus sesiones ordinarias de 1962, Caracas-Venezuela, pág. 8.

a la industria petrolera mientras el nivel de utilidades en relación a sus inversiones no llegara a los límites que podrían considerarse normales para la remuneración del capital extranjero dedicado a esa actividad.¹⁷⁶
(Destacado nuestro)

Asimismo, expresa:

*"Para 1948 un resultado circunstancial de la comparación de las **utilidades netas** de la industria con la **participación razonable** del Estado, indicaba una relación de un poco menos de la mitad para la industria y el otro poco más de la mitad para el Estado. Después de los reajustes en el nuevo período iniciado a finales de 1958, los resultados de la comparación muestran una relación de 35-65 ese año de 1958, que todavía baja más en 1959 y 1960, cuando se coloca en 32-68, y los niveles de utilidad de la industria se sitúan peligrosamente por debajo de los **promedios aceptables.**"*¹⁷⁷
(Destacado nuestro)

Rómulo Betancourt va mucho más allá en la idea de que la reforma impactaría negativamente a las compañías y que era inconveniente para el país seguir aumentando el nivel impositivo a la industria. Ello podría ser contraproducente para la inversión y el Estado debía aportar su cuota de sacrificio, tomando en cuenta que las empresas petroleras han desarrollado este sector en el país:

"En lo que se refiere a los impuestos a las compañías de hidrocarburos debe advertirse con toda claridad que este fundamental

¹⁷⁶ Pérez Alfonzo. *Petróleo y dependencia*. Petróleo y desarrollo económico. *Perjuicios por contratos de servicios*. Síntesis Dos Mil C.A. Caracas, Tipografía El Sobre C.A., 1971, págs. 57-58.

¹⁷⁷ Pérez Alfonzo. *El Pentágono Petrolero*. Ediciones Revista Política. Caracas, 1967, pág. 17.

renglón de la actividad económica del país fue especialmente afectado por la reforma de la Ley de Impuesto sobre la Renta de 1958, que estuvo primordialmente dirigida a las empresas petroleras, elevando substancialmente los impuestos, y por ende, la participación del Estado venezolano en las utilidades de la industria que para 1960 se estima superior al 70% y que la reciente reforma de febrero de 1961 autorizó al Ejecutivo para adelantar la recaudación del impuesto a las empresas petroleras, lo que en sí representa una carga adicional del orden de los 1.200 millones de bolívares en los próximos tres años. Por ello se considera que en las actuales condiciones del mercado y frente a la competencia internacional no es conveniente a los intereses del país continuar aumentando el nivel impositivo de la industria petrolera, por los efectos negativos que se producirían en la explotación misma, en el mercado y en las inversiones, y por tanto en la participación del Estado en las utilidades de la industria.”
(Destacado nuestro)

Por ello, Rómulo Betancourt pide una cuota de sacrificio al dueño de la riqueza colectiva, al pueblo venezolano, esgrimiendo al patriotismo y espíritu público.

“Todos están prontos siempre a reconocer las urgencias y necesidades sociales de un país cuando se piensa que pueden ser atendidas mediante sacrificios que afecten a otros. Cuando hasta nosotros llegan las medidas reclamadas por las circunstancias, se necesita mucho mayor patriotismo y espíritu público para reconocer la urgencia o necesidad que tenemos de contribuir también con nuestra cuota de sacrificio.

Como la mayor parte de las necesidades apremiantes reclaman dinero que el Estado debe recaudar en la forma de impuestos, siempre las cargas fiscales son el objeto más permanente del forcejeo para tratar que ellas afecten a los otros. En el caso de Venezuela existen unos “otros” hacia quienes con mucha razón volvemos nuestra atención cada vez que de recabar más dinero para el Fisco se trata: la industria petrolera. La constituyen los inversionistas extranjeros que por mucho tiempo explotaron nuestra principal riqueza colectiva con exagerados beneficios para ellos, aprovechándose del abandono de la defensa de los intereses nacionales por los gobiernos usurpadores de turno. Resulta así natural que siempre se piense obtener lo más de este sector de la economía del país.”

Betancourt agrega que el sacrificio pedido al pueblo venezolano estuvo trastocado a la inversa; ya que, si antes las compañías tuvieron una cuota de ganancia de aproximadamente del 25%, en el 1960 fue del 11%.

“Pero los tiempos han cambiado y las realidades de antaño han sido substancialmente modificadas. La industria petrolera actual ha recibido ya todo el impacto de la defensa nacionalista de un pueblo en pleno ejercicio de sus derechos e intereses. Las ganancias que en otros años llegaron hasta las cantidades increíbles de significar una tercera parte del capital invertido, bajaron sucesivamente en los últimos tres años hasta situarse en 1960 en un 11 por ciento. Es éste prácticamente el mismo rendimiento que reciben los inversionistas de la industria petrolera en sus propios países. Tal cambio en el rendimiento del capital extranjero se produce al propio tiempo que se vigila a fondo la actividad de la industria para

preservar y defender la riqueza nacional constituida por las concesiones que trabajan las empresas petroleras.¹⁷⁸ (Destacado nuestro)

Existe la idea que una remuneración razonable para las compañías es directamente proporcional a la inversión que puedan hacer las mismas en el sector petrolero:

"(...) a mediados de 1963, (...), se inició la consideración de medidas apropiadas para establecer algún sistema flexible pero estable que sirviera a los propósitos de mantener el equilibrio entre los derechos nacionales a una participación razonable, y los de los concesionarios a una remuneración, también razonable, para su inversión.¹⁷⁹ (Destacado nuestro)

En cuanto al aspecto cuantitativo de la reforma el resultado fue que las compañías pagaron un total de 1.465 millones para 1959. De esta forma y tomando en cuenta las ganancias de las mismas, podemos afirmar que el Decreto-Ley produjo un ingreso petrolero adicional de más 500 millones de bolívares, que en caso de no aplicar la Reforma, tal y como lo afirma el Ministro Pérez Alfonzo, se habrían perdido o el Estado nunca hubiese tenido la capacidad recaudarlos.¹⁸⁰

¹⁷⁸ Rómulo Betancourt. *Mensaje relativo a las medidas económicas de urgencia. Mensaje del Presidente Betancourt al Congreso Nacional, para solicitar la Ley de Medidas Económicas de Urgencia, como inaplazable necesidad del momento para restablecer la confianza nacional. Miraflores, 4 de marzo de 1961.* En: Dávila, Luis Ricardo (selección y estudio preliminar). *Betancourt, Rómulo. Antología política, Volumen séptimo 1959-1964.* Caracas, Venezuela. Fundación Rómulo Betancourt y Fondo Editorial Universidad Pedagógica Experimental Libertador, 2007, pp. 280-281.

¹⁷⁹ Juan Pablo Pérez Alfonzo. *Petróleo y dependencia. Petróleo y desarrollo económico. Perjuicios por contratos de servicios.* Síntesis Dos Mil C.A. Caracas, Tipografía El Sobre C.A., 1971, pág. 59.

¹⁸⁰ Para más detalles ver los apéndices estadísticos de las Memorias de Minas e Hidrocarburos de los años 1960 al 1962.

A partir de 1959 los precios del petróleo en el mercado mundial entraron en un ciclo a la baja. Ello incidió, desde luego, directamente en el impuesto sobre la Renta (IsIR). Pero el gobierno, en defensa de su ingreso fiscal, reformó la Ley del IsIR en 1966¹⁸¹ (efectiva el 1° de enero de 1967) *aumentando* la tasa máxima aplicable. Si bien por una parte eliminó el Impuesto Celular de 2,5%, por la otra aumentó la tasa máxima del impuesto complementario del 45% al 52%.

Más aún, al mismo tiempo se creó, dentro de la Ley del IsIR, la figura de los *precios de referencia fiscal*, los cuales habrían de reflejar, en lo esencial, los precios efectivos de mercado. Se creó así un **piso fiscal**: si los precios de mercado bajaban, el IsIR se calcularía de todas maneras sobre la base de los precios de referencia fiscal. De allí que, en 1969, si bien la tasa *formal* seguía siendo 52%, la tasa real había subido a 55%.

El ciclo bajista llegó a su fin en 1970. Venezuela aprovechó el cambio de coyuntura con otra reforma de la Ley del IsIR¹⁸². Se abandonó entonces el esquema de tasas progresivas del impuesto complementario para el sector petrolero, y se aumentó la tasa aplicable con una tasa única del 60%; pero la tasa efectiva, gracias a los precios de referencia fiscal fue del 65% en 1970.

Al mismo tiempo con esta reforma se sustituyeron, a partir de 1971, los precios de referencia fiscal por *valores de exportación*. Habrían éstos de servir, en principio, al mismo fin, pero permitieron discriminar además entre el mercado doméstico y el mercado internacional en un momento en que los precios en el mercado mundial asumían de nuevo una tendencia al alza. Más aún, se autorizó al Ejecutivo Nacional a fijarlos unilateral y soberanamente (VFE). De allí que siendo la tasa formal todavía del 60%, la tasa efectiva aumentó a 67% en 1971 y a 81% en 1972; luego, en 1973, bajaron en algún porcentaje.

¹⁸¹ Ley de Impuesto sobre la Renta (1966). En: *Gaceta Oficial de la República de Venezuela No. 1069 E*, del 23/12/1966.

¹⁸² Ley de Impuesto sobre la Renta. En: *Gaceta Oficial de la República de Venezuela No. 1448 E*, del 18 de diciembre de 1970.

En 1974 se aumentó de nuevo la tasa formal (LIsIR), ahora a 63,5%, pero la tasa real fue 93%; finalmente, en 1975 - último año del régimen concesionario- se aumentó la tasa formal a 72%, pero la tasa real fue 92%.

Obsérvese que con los *precios de referencia fiscal* se estableció un mecanismo para convertir el IsIR por barril, de hecho, en una especie de regalía fija por barril. Luego, con los *valores de exportación*, manejados ya no por el poder legislativo sino por el ejecutivo, se había creado un mecanismo ágil para que el piso fiscal se moviera hacia arriba con la misma velocidad en que los precios variaran en el mercado. *De facto*, de lo que se trataba era entonces de un impuesto de exportación, soberanamente determinado, con miras a sostener precios internacionales altos y a mantener niveles de ganancias normales para las compañías petroleras, aunque *de jure* se seguía manteniendo formalmente de que se trataba de un IsIR. El Estado venezolano estaba decidido, definitivamente, de apropiarse, en cuanto dueño del recurso natural, de toda ganancia extraordinaria que resultara del aumento de los precios internacionales.¹⁸³

¹⁸³ Para el Reglamento de Fijación de Valores de Exportación, véase el Decreto presidencial No. 509. Reglamento publicado en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela No. 29.410, del 07 de enero de 1971. Estos Valores se fijaban regularmente por resoluciones conjuntas entre los Ministerios de Hacienda y de Minas e Hidrocarburos; véase los primeros ejemplos en las Gacetas Oficiales No. 29.485 del 15/04/1971; No. 29.583 del 13/08/1971; y No. 29.691 del 21/12/1971.

NdA: Cálculos propios teniendo como base las estadísticas del PODE de los años respectivos.