

LA CUESTIÓN PETROLERA*

Bernard Mommer
Cendes, Caracas

1. El petróleo en Venezuela

1.1. De la libre propiedad estatal a la propiedad nacional

Cuando a comienzos del siglo veinte se otorgaron las primeras concesiones petroleras en Venezuela, que más tarde cobrarían una gran importancia, este país contaba ya con una centenaria historia de existencia estatal independiente. Venezuela había sido una colonia en el estricto sentido de la palabra, un país conquistado y colonizado por europeos. Imitando las condiciones europeas la Venezuela independiente poseía un marco institucional relativamente desarrollado, aun cuando éste frecuentemente se encontraba en completa contradicción con las condiciones reales del país. Pero precisamente en lo concerniente a las riquezas del subsuelo, las que habían tenido especial interés para los conquistadores españoles en toda Latinoamérica, la legislación era, por un lado, muy desarrollada y, por el otro de significación práctica.¹ El capital petrolero internacional se encontró en Venezuela con una ininterrumpida tradición de propiedad estatal de las minas y de los yacimientos proveniente de la época colonial española.

La concepción de la libre propiedad del Estado, en la que a comienzos del

* Este trabajo, escrito a la memoria del venezolano Manuel R. Egaña (1900-1985), ha sido traducido de: Die oelfrage: d. Bedeutung. d. Grundrente in d. Petroleumproduktion. Bernard Mommer. 1ª ed. Baden-Baden: Edt. Nomos, 1983.

1. Para la legislación minera venezolana y su significación práctica antes de 1920 véase Manuel R. Egaña: *Venezuela y sus minas*, Banco Central de Venezuela, Caracas, 1979.

siglo se basaba la legislación, se manifiesta claramente en la exposición de motivos de la Ley de Minas de 1909. Ahí dice:

«... 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».

Por otro lado, hay que salvaguardar la libre propiedad del Estado. Por ello:

«Las razones que preceden son las que han hecho que si en el proyecto figura, por una parte, la concesión minera por tiempo limitado, por otra, para seguridad del adquirente, el título reviste carácter de contrato, de modo que el impuesto no varíe; y también el que las concesiones puedan renovarse, 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.»²

La extensión de la concesión es discutida también desde el mismo punto de vista; por un lado la concesión debe ser suficientemente extensa como para dar al descubridor la posibilidad de explorar la totalidad del yacimiento o de la mina, pero por otro lado ésta no debe ser demasiado extensa, ya que el monopolio concedido podría tener un efecto esterilizante. Por la razón anterior la concesión caducaba si no se comenzaba con la explotación del yacimiento en el transcurso de un par de años. Respecto a los impuestos, encontramos la siguiente e interesantísima observación:

«Triviales por demasiado conocidos son los principios que exigen que el impuesto sea módico, a la vez que al igual para todos los contribuyentes... El impuesto sobre las minas requiere por parte del Estado que lo impone, 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, dado que de un momento a otro el filón puede menguar en riquezas o desaparecer por completo; y además, que explotar una mina es tanto como poner en juego un conjunto de conocimientos y de experiencia no a la mano de todos, lo que explica el gran número de fracasos en esta especie de empresas. Mas si todo ésto 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...».

Las citas anteriores dejan de manifiesto que esta legislación simplemente trataba de poner las minas del país a libre disposición del capital interesado: la explotación de las minas estaría sujeta a impuestos al igual que cualquier otra actividad económica. En aquel entonces el Estado ni siquiera por asomo se planteaba cobrar una renta del suelo.

Desde luego no faltaron tentativas por parte de la propiedad territorial privada de adueñarse de las minas. Fue así como logró introducir un artículo, precisa-

2. Para estas citas véase Egaña, ob. cit. p.216/7. Destacado nuestro.

mente en la Ley de 1909, que obligaba al descubridor de una mina en un terreno privado, a entregar 1/3 de la ganancia que pudiera obtenerse en su explotación al propietario del suelo como renta del mismo. Este artículo fue comentado de la siguiente manera por el 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.»³

Pocos años más tarde, a solicitud del Gobierno el respectivo artículo fue declarado anticonstitucional por la Corte Suprema de Justicia (entonces Corte Federal y de Casación).

El otorgamiento de la concesión de una mina a su descubridor o a cualquier otro denunciante era automático, una vez cumplidas un par de formalidades. Pero al hacerse evidente el interés del capital extranjero en los hidrocarburos —al final del siglo pasado— así como su implicación en los conflictos armados⁴ internos de entonces, se llegó en 1904 a una reglamentación especial para el petróleo. El otorgamiento de la concesión ya no se daría en forma automática, sino que estaría sujeto a ciertas condiciones especiales.

Entre los años 1907 y 1912 se otorgaron siete concesiones petroleras que llegarían a tener enorme importancia en el futuro del país. Fueron concedidas a ciudadanos venezolanos —que hicieron las veces de intermediarios— y finalmente fueron a parar principalmente a manos de la Royal Dutch-Shell que, y hasta su nacionalización en el año 1976, extrajo la mayor parte de su producción venezolana de esas concesiones. Las concesiones se basaron en las Leyes de Minas de 1905, 1909 y 1910; la Ley de Minas de 1910 en lo esencial era idéntica a la de 1909, pero esta última fue anulada por la Corte Suprema debido a fallas formales. Por lo demás, la Ley de 1910 ofreció a los anteriores concesionarios la oportunidad, si lo deseaban, de adaptar sus títulos a la nueva Ley. Todos lo hicieron, ya que en ella los impuestos fueron rebajados a la mitad en comparación con la Ley de 1905. Esto quiere decir que todas las concesiones importantes de la Royal Dutch-Shell se rigieron finalmente hasta 1943 por la Ley de 1910. Estos contratos pueden describirse brevemente de la siguiente manera:

Las concesiones de exploración se otorgaron por períodos que iban de los dos a los ocho años y abarcaban desde 500 mil hasta 27 millones de ha. El con-

3. Citado en Angel J. Márquez (ed.): *El imperialismo petrolero y la revolución venezolana*, tomo II, *Las ganancias extraordinarias y la soberanía nacional*, Caracas, 1977, p.49.

4. Para detalles de la historia del petróleo en Venezuela véase Edwin Lieuwen: *Petroleum in Venezuela. A History*, University of California, Publications in History, t. 47, 1954; Bernard Mommer: *Die Bedeutung der Grundrente in der Petroleumproduktion. Analytische Geschichte ihrer Entwicklung von den Anfängen in den USA bis zur internationalen Ölkrise der Gegenwart*, Tesis doctoral, Tübingen, 1977; Rómulo Betancourt: *Venezuela - Política y Petróleo*, 3ª ed. Bogotá, 1969.

cesionario debía elegir parcelas de 200 ha cada una, sobre las cuales obtenía derechos de explotación por lapsos de 30 a 50 años, por lo que por un lado debía cancelar un impuesto superficial de Bs. 1.- por ha y por año, y por otro lado un impuesto de explotación de Bs. 2.- por tonelada. Además, se fijó como mínimo anual del impuesto de explotación la suma de Bs. 1.000,- por parcela. Con lo cual los concesionarios fueron obligados económicamente a reducir la concesión a una fracción de su extensión original al adquirir los derechos de explotación. (Hasta la devaluación del dólar estadounidense fue de Bs. 5,20= US\$ 1.-). Los concesionarios estuvieron protegidos por contrato durante todo este tiempo contra cualquier aumento de impuestos. Fueron exonerados también en especial del impuesto de importación para todos los artículos que pudieran ser necesarios para el desarrollo de la producción. Los contratos contenían una cláusula en la que se hacía especial hincapié en que cualquier duda o conflicto que pudiera surgir respecto a las concesiones sería esclarecida solamente ante tribunales venezolanos y de acuerdo al derecho nacional, sin que en ningún caso, y cualesquiera fueran las circunstancias, pudieran dar pie a reclamaciones internacionales.⁵

La importancia del papel que estas concesiones jugarían en el futuro de Venezuela no era previsible al momento de otorgarse las mismas. La primera perforación exitosa de un pozo tuvo lugar en 1912 y fue en ese mismo año cuando, por primera vez, también se le concedió cierta importancia al petróleo en las Memorias del Ministerio de Fomento. Dos años más tarde la situación tenía ya otro cariz: el Ministerio de Fomento informaba ahora al Congreso que numerosos grupos de ingenieros y geólogos, por encargo de empresas petroleras extranjeras, exploraban el país y que en breve muy probablemente el petróleo superaría en importancia a todas las otras minas del país. Sin embargo, el inicio de la producción y exportación se vería retrasado por lo pronto a causa de la Primera Guerra Mundial. Este conflicto mundial contribuyó a esclarecer la extraordinaria importancia del petróleo en la guerra y en la industria moderna y, de este modo, a intensificar el interés del capital internacional en el petróleo venezolano. Por otro lado, la Guerra Mundial condujo también en Venezuela al fortalecimiento de la conciencia nacionalista. Bajo estas circunstancias fue como se produjo el cambio en la conciencia de los gobernantes que haría que el concepto de la libre propiedad estatal se transformara en propiedad nacional de los yacimientos. Este cambio, que se observó entre los años 1917 a 1922, puede asociarse al nombre de Gumersindo Torres, Ministro de Fomento en esos años.

En 1917, después de haberse otorgado tres concesiones de menor importancia, el Ministro decidió suspender temporalmente el otorgamiento de nuevas concesiones:

«... en atención a que es tan importante el papel que desempeña el petróleo en la industria universal y tan seguro y halagador el porvenir de este artículo, el Ejecutivo Federal ha consi-

5. Para una exposición detallada de los contratos de concesión hasta 1943 véase Manuel R. Egaña: *Introducción a la Memoria de Fomento*, 1941.

derado prudente y juicioso el no aventurarse en el camino de las concesiones de contratos que le han sido propuestos, sin haber antes estudiado a fondo tan interesante cuestión a fin de que las determinaciones futuras, sean el resultado de la completa posesión de cuantos conocimientos sean requeridos para juzgar con acierto y no dar lugar a que las generaciones por venir tengan el derecho de hacernos cargos porque no supimos cuidar nuestra riqueza nacional, y es el petróleo fuente segura de riqueza, ya que nuestro país está reconocido como uno de los más favorecidos por la naturaleza en la existencia de tales productos.

... este Despacho ... siguiendo el criterio expuesto se ocupa desde noviembre en acaparar datos ilustrativos, leyes, reglamentos y contratos de arrendamiento de otros países productores de petróleo, a fin de formar un Reglamento aplicable a Venezuela...

Sería conveniente, además, el envío de una comisión que estudie en los países productores de petróleo las condiciones legales y técnicas de las explotaciones petrolíferas».

Torres comentaba de la siguiente manera la política de otorgamiento de concesiones que había imperado hasta la fecha:

«Hasta hace poco, 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».

Vemos ya en 1918, apenas un año después de haber comenzado las exportaciones de petróleo, como el Gobierno venezolano tenía una visión bastante clara y precisa sobre el futuro del país como productor y exportador de petróleo; y para el país era imperativo obtener «ventajas» de ello. Esto se hace especialmente claro en lo que Torres dice sobre los impuestos:

«En concepto de la legislación venezolana vigente, las minas son de la Nación puesto que su concesión es temporal. *El impuesto minero es, por consiguiente, una participación en los beneficios...*».⁶

Para la legislación venezolana vigente hasta ese entonces, el impuesto de explotación *no* representaba ninguna participación en las utilidades sino un impuesto común y corriente. Pero de acuerdo a la nueva interpretación del Ministro, debería ahora ser concebido como participación en las utilidades por concepto de la propiedad nacional, o sea como *renta del suelo*.

Evidentemente el razonamiento era todavía bastante vago y necesitaba de más desarrollo. El mismo Torres será quien insista dos años más tarde, pero esta vez con más precisión, basándose en estudios sobre las condiciones existentes en México y EUA, los dos mayores países productores de petróleo en aquel momento. Si bien México se encontraba en proceso de cambio debido a la revolución mexicana, a lo cual nos referiremos más adelante, para aquel momento y en lo esencial también prevalecía la propiedad privada sobre los yacimientos. En ambos casos los impuestos eran claramente diferenciados de la renta del suelo. En terrenos de propiedad privada los terratenientes devengaban la renta del suelo

6. Gumersindo Torres en: *Memoria del Ministro de Fomento*, 1918, pp.XVI-XIX, paréntesis destacado nuestro.

y el Estado los impuestos; en tierras públicas, en cambio se firmaba un contrato de arrendamiento con el Estado a base del cual éste devengaba la renta del suelo, sin que ello fuera en perjuicio de los impuestos generales. De ahí la conclusión del Ministro:

«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 carísimas tierras petroleras, ora al Estado mismo, si el terreno es baldío, mediante especiales estipulaciones contractuales».

De la comparación entre los EUA y México por un lado, y Venezuela por el otro, se desprendía claramente que, de acuerdo a la legislación existente en Venezuela hasta ese entonces —y contrariamente a la afirmación del mismo Torres dos años antes— que las compañías petroleras pagaban impuesto pero no renta del suelo, tal como se observa en el subrayado del original, señalado por el Ministro mismo.

Lo único que pagaban por el derecho de explotación como tal era lo que ganaba el intermediario venezolano. Torres observaba acertadamente respecto a los intermediarios:

«Ellos, cuando no son explotadores sino que celebran contratos únicamente para traspasarlos, están, respecto a las Compañías que resuelven hacer explotaciones en Venezuela, en el caso en que se hallan en los demás países los propietarios del suelo. Las compañías explotadoras compran a éstos sus derechos o se los toman en arrendamiento o les dan participación en el negocio, sin perjuicio de pagarle al Fisco los impuestos de Ley. Pero en la práctica resulta una gran diferencia entre las compras que se les hacen en Venezuela de sus concesiones a los contratistas y las que se le hacen a los propietarios del suelo en otros países, siendo por lo demás idéntico el fin de uno y otro caso: se les paga a aquéllos mucho menos.»

Torres se explicaba este estado de cosas principalmente por lo desconocida e incierta que era la ubicación del petróleo. Y por ello concluía:

«... de aquí la imperiosa necesidad de crear en el Ministerio de Fomento, la Dirección del Petróleo...»

Es decir, Torres proponía crear en el Ministerio de Fomento un departamento de tierras idéntico al de las compañías petroleras en los EUA, con la diferencia que este departamento estaría aquí al servicio de los terratenientes, ya que Torres no era partidario del sistema vigente de los intermediarios. Pretendía mantener la propiedad estatal de los yacimientos, pero:

«... 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 pro-

pio 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...»

Según Torres, las compañías petroleras debían pagar renta del suelo a los terratenientes, la clase dominante en la Venezuela semi-feudal de entonces. Torres identificaba el interés nacional con el interés de los terratenientes:

«El reconocimiento del derecho de los propietarios del suelo siquiera a la preferencia para obtener de la Nación la facultad de explotar el subsuelo, mediante el pago de los impuestos legales, valorizaría enormemente la propiedad territorial, porque los Agentes de las compañías tendrían que entenderse previamente con ellos para obtener esa facultad, en lugar de entenderse con un contratista único como hasta ahora. La valorización de la propiedad territorial se traduciría naturalmente en la prosperidad general de la respectiva región y en el aumento consiguiente de las rentas fiscales como sucede cada vez que sube el precio de los bienes inmuebles o de frutos del país». ⁷

Es por ello que él proponía conceder a los terratenientes en la nueva legislación pendiente el privilegio respectivo, por un determinado lapso. Sobre tierras públicas debería pagarse, además de los impuestos generales, un «canon» de arrendamiento al Estado.

Torres orientó sus proposiciones de acuerdo al ejemplo mexicano. Allí la propiedad privada de los yacimientos predominó hasta 1917, pero en la Constitución de ese mismo año fueron declarados patrimonio nacional. Por cierto, se respetaron los derechos adquiridos, o sea los contratos de arrendamiento existentes. Aún más, a todos los terratenientes que aún no habían firmado arrendamientos petroleros sobre sus tierras les fue concedido un plazo en el cual todavía podían hacerlo, quedando gravados con un impuesto superficial y una regalía del 5%. Esta más que modesta medida de la Revolución mexicana, que sirvió de ejemplo a Torres, fue el primer paso para volver a la propiedad estatal de los yacimientos, y decimos «volver» ya que hasta fines del siglo pasado la propiedad estatal había predominado también en México. La política propuesta por Torres significaba, dentro de la realidad venezolana, por el contrario, un alejarse del principio de la propiedad estatal.

Unos banqueros, contraponiéndose a Torres y basándose en la realidad norteamericana, expusieron la idea de que, siendo el Estado el propietario, podría apropiarse de una alta renta del suelo a través de «impuestos» elevados. A comienzos de 1920 Vicente Lecuna, entonces Presidente del «Banco de Venezuela», hizo una exposición al General Juan Vicente Gómez —quien detentaba el poder en el país— en la cual comparaba la legislación especial para hidrocarburos proyectada en su país, con la legislación correspondiente en los EUA referente a las tierras federales. Encabezó su exposición con el siguiente principio:

«Idea fundamental.

Los Estados Unidos consumen en su propio país todo lo que producen sus minas. Al Gobier-

7. Torres, *Memoria ...*, 1920, pp. XVIII-XXII. Destacado en el original, paréntesis nuestro.

no no le interesa encarecer un artículo que consume su escuadra, ni sería política inteligente encarecer el combustible de sus industrias; sin embargo el impuesto medio (es decir la regalía) es de 15 1/2%.

Venezuela se halla en un caso muy distinto: ella no aprovecha nada el petróleo que se llevan. Solo le queda la participación que exija la ley para la República.»⁸

El 15 1/2% resultaba de la siguiente manera: el dueño de una concesión de exploración en tierras federales tenía el derecho de explotar 1/4 del terreno con una regalía del 5%, mientras que los restantes 3/4 eran rematados y la regalía respectiva no podía ser inferior a un octavo ni superior a un cuarto. De allí que Lecuna estimara la regalía en tierras federales en un promedio de 15 1/2%. Para Venezuela, como país exportador y dadas las condiciones internacionales de división del trabajo existentes, esto representaba en efecto sólo un mínimo, según opinión de Lecuna. Una comisión de estudio para la nueva legislación lo destacaba claramente:

«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 la 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...»⁹

El Estado debería por lo tanto devengar a través de elevados impuestos una alta renta del suelo. Pero lo notable aquí es que en ningún momento se entrevé una reflexión sobre la diferencia entre renta del suelo e impuestos. De manera inmediata se identificaba el impuesto de explotación en Venezuela con la renta del suelo en tierras federales en los EUA, lo cual queda de manifiesto en las citas, donde la regalía es interpretada sencillamente como «impuesto». Ni se nombraban los impuestos generales que pagaban los productores tanto sobre tierras privadas como sobre tierras públicas. Los impuestos y la renta del suelo fueron confundidos completamente. Este hecho es digno de atención por cuanto Torres ya había realizado un análisis exhaustivo sobre esta cuestión. Para Torres el asunto era muy sencillo: exigir renta del suelo para los propietarios de la tierra, e impuestos para el Estado. Ni el capital bancario en especial, ni el capital en general, podían estar de acuerdo con esto. El capital pretendía mantener la propiedad estatal, la cual se transformaría de una libre propiedad estatal en una propiedad estatal nacional, o sea, una propiedad estatal que produce una renta internacional del suelo. Sin embargo, esta transformación en el contenido no tenía necesariamente que ser expresada en lo formal, ya que solamente necesitaba elevar los llamados impuestos. La propiedad privada implicaba renta del suelo para los terratenientes; la propiedad estatal en cambio, para el Estado, con lo cual la renta quedaba al

8. Vicente Lecuna en: «El historiador Vicente Lecuna y nuestra riqueza petrolera», Publicación de la Fundación Lecuna, p.8. (Suplemento del diario *El Nacional*, Caracas, 03-12-1975).

9. Citado en Luis Vallenilla: *Auge, declinación y porvenir del petróleo venezolano*, Caracas, 1973, p.30.

alcance inmediato del capital. Discutir abiertamente este contenido no podía ser de interés para Lecuna y sus amigos en las condiciones políticas existentes en Venezuela en 1920, dado el predominio de la clase terrateniente. Pero incluso hoy en día —a pesar de que el conflicto ya fue resuelto a favor del capital— éste, como tal, no puede estar interesado en una discusión sobre «propiedad privada o estatal» en la cual debería defender, en este caso, la propiedad estatal en contra de la propiedad privada. Políticamente, lo más inteligente fue remitirse a las condiciones formales existentes y nada más. Es por ello que las veces que se plantea la cuestión del por qué de la propiedad estatal en la literatura venezolana —si es que se llega a formular— es desechada remitiéndose a la tradición proveniente de la época colonial española, así como al famoso decreto del Libertador Simón Bolívar, con el cual esta tradición se conservó para la Venezuela independiente.¹⁰

El proceso legislativo correspondiente al desarrollo de la conciencia nacionalista descrita, culminó en 1920 con la primera ley especial dedicada a los hidrocarburos, que fue precedida por los reglamentos especiales de 1918 y comienzos de 1920. Esta ley puede ser resumida de la siguiente manera:

1. La concesión de exploración era otorgada por dos años y por un máximo de 10.000 ha, por lo cual se cancelaba por una sola vez un impuesto superficial de Bs. 0,50 por ha. Una persona o sociedad no podía en ningún momento acumular más de 60.000 ha para la exploración del petróleo.
2. El concesionario debía dividir su concesión en forma de tablero de ajedrez, en cuadros de 200 ha cada uno, al final de su período de exploración. Decidía, a su elección, si se quedaba con los cuadros «blancos» o «negros» del tablero, por los que se le otorgaban derechos de explotación por 30 años. La otra mitad revertía al Estado, constituyendo así las llamadas reservas nacionales. Estas reservas nacionales, sobre las cuales ahora se tenía mayor conocimiento, eran rematadas más tarde públicamente al mejor postor.
3. Una sola persona o una sociedad no podía disponer de más de un total de 80.000 ha de concesiones de explotación. Con la adquisición de los derechos de explotación debía cancelarse una prima de Bs. 5,- por ha. Según la ubicación geográfica, la regalía fluctuaba entre el 10 y el 15%, y podía elevarse hasta el 25% en las reservas nacionales.
4. A los terratenientes se les concedía un derecho preferencial por un año para obtener la concesión sobre sus tierras.

La Ley, obviamente, fue un compromiso entre las dos corrientes nacionalistas ya nombradas. Por un lado ofrecía a los terratenientes la extraordinaria oportunidad de enriquecerse con el tráfico de las concesiones —oportunidad que efectivamente fue aprovechada en alrededor de 2.500 casos— y, por el otro, la ley

10. Decreto del 24 de octubre de 1829, emitido en Quito.

fijaba una renta del suelo o impuesto, orientándose por los niveles norteamericanos, muy altos para las circunstancias de entonces. Esta contradicción quedó de manifiesto al encontrarse miles de concesiones en poder de los terratenientes y otros intermediarios venezolanos. Con el apoyo de Torres, pero naturalmente con la decidida oposición de Lecuna,¹¹ apremiaron al Gobierno para que redujera los impuestos o renta del suelo.

Por cierto, aquí habría que considerar la coyuntura del mercado mundial del petróleo. En el año 1920 el precio medio de un barril de petróleo en boca de pozo en los EUA era de \$3.07 —lo que constituyó un récord para el período entre 1873 y 1957— pero al año siguiente ya había bajado a \$1,73. Con este reflujó de la coyuntura se levantaron las protestas de las compañías petroleras contra los altos impuestos o renta del suelo. Torres llegó a argumentar que la rápida expansión de la producción, a menor renta por barril, depararía al país en conjunto una mayor entrada.

Como resultado de la presión conjunta ejercida tanto por los traficantes venezolanos de las concesiones como por las compañías petroleras, se llegó finalmente a la Ley de 1922, que nuevamente —al igual que la Ley de 1910— ofreció a los concesionarios la posibilidad de adaptar sus títulos a la nueva Ley, que fue lo que hicieron todos aquellos que habían obtenido concesiones desde 1918. Esta Ley —que en los próximos años sólo habría de experimentar cambios insignificantes— sirvió en la práctica como base para todas las concesiones norteamericanas existentes en Venezuela hasta 1943. Las condiciones fueron las siguientes:

1. La concesión de exploración se otorgaba por tres años y por un máximo de 10.000 ha., por lo cual se cancelaba por una sola vez un impuesto superficial de Bs. 0,05 hasta Bs. 0,10 por ha.
2. Al final del período de exploración el concesionario debía elegir parcelas de 200 ha. que en su totalidad no sobrepasaran la mitad de la concesión, que podían ahora ser ordenadas a voluntad. El concesionario adquiría por 40 años los derechos de explotación sobre estas parcelas, mientras la mitad restante pasaba a formar parte de las reservas nacionales.
3. Al adquirir los derechos de explotación debía cancelarse una prima de Bs. 1.- a Bs. 2.- por ha. El impuesto superficial anual aumentaba en el transcurso del tiempo de los originarios Bs. 1.- a Bs. 2.- por ha., llegando durante los últimos diez años a Bs. 2,50 hasta Bs. 5.-. La regalía, dependiendo de la ubicación geográfica, fluctuaba entre el 7 1/2 y el 10%, habiendo sido fijado en todo caso un mínimo de Bs. 1,50 hasta Bs. 2.- por tonelada, respectivamente. En lo referente a las reservas nacionales, el Gobierno estaba obligado a negociar y tratar de obtener las condiciones más ventajosas para la Nación.

El derecho preferencial de los terratenientes que les permitía, durante un año,

11. Véase *Boletín del Archivo Histórico de Miraflores*, N° s. 64-65-66, año XI, p.5, ss.

obtener la concesión sobre sus propias tierras, considerado en la Ley de 1920, nunca fue renovado. Ello no quiere decir que no consiguieran más concesiones, sino que ahora tenían que competir con el poderoso grupo de traficantes de concesiones para obtenerlas, es decir, con los familiares, amigos y partidarios influentes de los gobernantes.

Con la Ley de 1922 desaparecieron todas las limitaciones sobre las superficies que podían encontrarse en poder de una sola mano, dirigidas contra un posible monopolio del petróleo venezolano. A estas limitaciones se oponía el hecho irremediable para Venezuela del alto grado de monopolización de la industria internacional del petróleo. No obstante, el Gobierno venezolano estaba consciente del peligro inherente para el país del predominio de una sola sociedad o de varias sociedades de la misma nacionalidad. Desde este punto de vista se explica la política venezolana respecto a las antiguas concesiones en manos de los ingleses. Debido a la guerra, todas las concesiones tuvieron en parte dificultades en cumplir con sus obligaciones contractuales y, por ello, desde el punto de vista jurídico, podían haber sido anuladas. En 1920 los intereses norteamericanos, de acuerdo con las pugnas interimperialistas mundiales de la época, emprendieron efectivamente varias iniciativas en este sentido. Además de soborno, ofrecieron altas sumas por las concesiones inglesas, previendo el caso de que fueran declaradas nulas y luego otorgadas nuevamente. Sin embargo, el Gobierno venezolano después de muchos vaivenes, decidió prorrogar los plazos a las concesiones inglesas, asegurando la validez de todas estas concesiones hasta el año 1965 como mínimo, con lo cual evitaba la monopolización del petróleo venezolano en manos del capital norteamericano. El Gobierno fue aún más lejos al tratar de atraer capital alemán a las reservas nacionales, cuyo comercio —haciendo caso omiso de las disposiciones legales que exigían al Gobierno negociar las condiciones más ventajosas para la Nación— se encontraba prácticamente monopolizado por Gómez, sus amigos y parientes. Este proyecto fracasó por la insolvencia de los alemanes¹², razón por la cual terminaron íntegramente en manos de los norteamericanos. La concentración en pocas manos del petróleo venezolano fue inevitable. A fines de la década del treinta, tres grandes compañías controlaban el 99% de la producción: la CREOLE (SONJ), con aproximadamente el 50%, la Royal Dutch-Shell con aproximadamente el 35%, y finalmente la Mene Grande (Gulf Oil Co.). Esta última vendió en 1936/37 una participación de 25% a la SONJ y otro 25% a la Shell; esta venta estaba relacionada con la estructuración, a escala mundial, del Cartel Internacional del Petróleo.

Pero antes de que se llegara a la monopolización del petróleo venezolano en manos de estas tres grandes compañías, la política del país había tenido éxito estimulando sistemáticamente la competencia entre los potenciales arrendatarios, en la medida que subían los precios de los intermediarios venezolanos. Hasta la Segunda Guerra Mundial fueron otorgadas en conjunto más de 8500 concesio-

12. Véase *Boletín ...*, No. 59, año X, p.131, ss.

nes, que durante el período de 1920 a 1938 produjeron 209 millones de bolívares para los intermediarios, sin tomar en cuenta las regalías que arrojarían durante décadas.¹³

1.2 Propiedad nacional estatal, renta del suelo e impuestos generales.

Venezuela era ya, en 1928, el mayor exportador de petróleo y el segundo en cuanto a producción, después de los EUA. Debido a la crisis económica mundial, el café y el cacao, productos tradicionales de exportación del país, sufrieron una considerable merma tanto en sus precios como en sus volúmenes, de lo cual no pudieron recuperarse. En cambio, la renta petrolera se estabilizaba al alto nivel de aproximadamente 50 millones de bolívares, transformándose así el petróleo en el factor decisivo de toda la economía del país. Ahora, ante todo, la política venezolana del petróleo tuvo que dedicarse a afianzar y desarrollar las posiciones logradas.

Torres fue nombrado nuevamente Ministro de Fomento en 1929. Al año siguiente fundó el Servicio Técnico de Hidrocarburos, una sección especializada en asuntos de petróleo dentro del Ministerio de Fomento. Esta sección fue encargada de la ejecución y supervisión del Reglamento promulgado ese mismo año en relación con la Ley de Hidrocarburos existente. Con este Reglamento se pretendía, por una parte, recaudar hasta el último céntimo de los impuestos que por ley le correspondían al país. Por ejemplo, se obligó a las compañías petroleras a medir el volumen de producción de petróleo, directamente en boca de pozo, con el fin de evitar que ulteriores pérdidas por filtraciones o accidentes pudieran mermar los ingresos del Estado. Por otra parte, se ocupaba de la conservación del petróleo, para lo cual se apoyó en la correspondiente legislación de los EUA: por ejemplo, fijó distancias mínimas entre cada uno de los pozos, exigió medidas de seguridad contra incendios, medidas para la manutención de la presión en los yacimientos y se dirigió especialmente contra la acostumbrada quema del gas natural que se extrae en asociación con el petróleo.

El Reglamento y las actividades del Servicio Técnico de Hidrocarburos provocaron una protesta violenta de todas las compañías que conjuntamente se dirigieron en un memorandum al Presidente de la república y al Procurador General de la Nación. La protesta se explica de por sí por el riguroso control de impuestos; el Ministro pudo, desde luego, comprobar estafas millonarias por parte de algunas compañías petroleras. Pero, en el fondo, se trataba de algo más: las compañías pretendían hacer valer sus «derechos adquiridos» contra varias de las dis-

13. Véase *Revista del Ministerio de Fomento*, «Resumen de los documentos de traspaso de concesiones de hidrocarburos, del año 1920 al año 1938 inclusive», 2º año, No. 8, enero de 1939, pp.162-274. En los primeros años los intermediarios casi siempre tuvieron que contentarse con un pago único de una suma determinada; después de 1926 se hizo usual una regalía del 2 1/2%. De los citados Bs. 32 millones fueron pagados en forma de acciones.

posiciones concernientes a la conservación del petróleo. Ello se hace muy comprensible si consideramos el interés especial que tenía el Gobierno venezolano en la conservación del petróleo, tal y como fue expuesto por el mismo Torres en su respuesta al memorandum:

El legislador, al conceder el derecho exclusivo de extracción del mineral y autorizar al concesionario para perforar con ese objeto, no le deja a su arbitrariedad o capricho su ejercicio, en lo cual está íntimamente interesada la Nación, como participante en el producto que se extraiga, y mucho más como propietaria del mineral antes de su extracción... y aun del que pudiera quedar por extraer a la extinción del derecho del concesionario...¹⁴

Lo que con toda claridad se traluce a través de estas palabras, es la conciencia de propietario que ya había cobrado el Estado que, por lo tanto, exigía al capital arrendatario internacional un tratamiento cuidadoso de su propiedad, o sea, un mayor grado de recuperación del petróleo. El Estado venezolano —como propietario— siempre debe procurar imponer medidas conservacionistas, aunque no sean rentables desde el punto de vista capitalista porque aumentan los costos, mientras eleven el grado de recuperación del petróleo. Esto se hizo particularmente evidente en las disputas en torno a la práctica habitual de quema del gas natural. El Reglamento trataba de obligar a los concesionarios a dar alguna utilidad al gas, como ya era habitual en los E.U.A. Al respecto, las compañías petroleras contestaron que las condiciones en Venezuela —la falta de mercados— no lo permitían. Puede que esto haya sido absolutamente cierto desde el punto de vista capitalista, pero aun cuando con ello las compañías no obtuvieran ganancia alguna —o incluso pérdidas— la utilización del gas natural siempre significaría en todo caso, para el propietario, una renta del suelo adicional.

Remitámonos a la situación existente en los E.U.A. Allí la discusión sobre la conservación del petróleo provenía del capital y estaba dirigida, en lo esencial, contra la propiedad privada del suelo. Las medidas legales son adoptadas por un Estado al cual la clase capitalista en su conjunto, y el capital arrendatario en especial, nada tienen que temer: es *su* Estado. Mientras la propiedad privada, parcelada y hasta atomizada, es incapaz de actuar sistemáticamente y sólo sabe defender ciegamente sus intereses mediante la obstrucción y elevados costos de producción, asociados a un menor grado de recuperación del petróleo, la legislación respectiva tiende a una disminución en los costos de producción, es decir, a una disminución de la renta del suelo y un mayor grado de recuperación del petróleo. Por ello, la conservación del petróleo de los E.U.A. es consigna del capital. En cambio, en Venezuela, el que se dieran grandes concesiones —incluso

14. El memorandum de las compañías y la respuesta del Ministro se encuentran en: Estados Unidos de Venezuela, Ministerio de Fomento, Dirección de Hidrocarburos: «Observaciones que el Ministerio de Fomento hace al Memorandum que, por su órgano han dirigido al Ejecutivo Federal algunas compañías explotadores de petróleo, contentivo de las objeciones que formulan contra la aplicación a sus situaciones legales de algunas disposiciones del Reglamento de Ley de Hidrocarburos y demás Minerales Combustibles vigente», Caracas, 1940, Documentos No. 2 y 3.

allí donde la propiedad privada, de acuerdo a la Ley de 1920, constituyó la base para su otorgamiento —fue suficiente para que nunca se llegara, ni remotamente, a una explotación rapaz y destructora de los yacimientos como en los E.U.A. Por lo demás, en aquellos casos en que un yacimiento se extendía sobre dos o más concesiones, la propiedad estatal favorecía el acuerdo entre los diferentes concesionarios para la explotación conjunta del yacimiento. Por consiguiente, de acuerdo a criterios *capitalistas*, en Venezuela no se planteaba ningún problema de conservación del petróleo; pero aquí el capital no se enfrentaba con una propiedad privada de la tierra, inconsciente y completamente fraccionada, sino con un Estado nacional que, como *propietario* y con una conciencia creciente, oponía su propio criterio conservacionista al capital internacional. La Ley de Hidrocarburos venezolana con su Reglamento, aunque similar en la forma a la legislación estadounidense, en manos de un Estado propietario tenía que constituirse en un instrumento hostil contral el capital arrendatario. De ahí la resistencia y la protesta de las compañías petroleras contra leyes y reglamentos que en otras partes eran sus propios productos.

Al mismo tiempo que Torres fundaba el «Servicio Técnico de Hidrocarburos», el Ministerio otorgaba seis becas a ingenieros venezolanos para su formación en los diferentes aspectos de la producción petrolera en los EUA. Con todo esto, Torres estaba creando el gérmen de lo que en 1951 sería el Ministerio de Minas e Hidrocarburos, que en 1977 pasaría a llamarse Ministerio de Energía y Minas. En las décadas siguientes, el Gobierno venezolano obligó a las compañías petroleras a entregar a los organismos respectivos informaciones cada vez más completas sobre todo aquello inherente al petróleo y, como propietario de los yacimientos, desarrolló finalmente con ello una institución del todo comparable en importancia a la de los departamentos de tierras de los arrendatarios en los EUA. Señalemos que en 1930 todavía era bastante exitosa la resistencia de las compañías petroleras en lo concerniente al aprovechamiento del gas natural.

Con la transformación democrático-burguesa, cuyo comienzo en Venezuela puede ubicarse en el año 1936, se llegó al gran conflicto entre el Gobierno venezolano y las compañías petroleras. Por supuesto esta transformación también tuvo que abarcar en sus diferentes aspectos a la industria petrolera y por esta razón debemos considerar la política petrolera del Gobierno dentro de este contexto general. Es significativo que con el otorgamiento de nuevas concesiones no sólo se llegó a regalías de hasta 15% —una tendencia que se perfilaba ya a finales de los años veinte— sino que los nuevos concesionarios fueron obligados a construir en Venezuela capacidades de refinación proporcionales a su propia producción. Además, en la nueva Ley de Hidrocarburos de 1936, la exoneración de impuestos de importación se limitó a aquellos artículos efectivamente necesarios para las actividades específicas de los concesionarios y que no eran producidos en el país. Sin embargo, al tratar de aplicar estas medidas, no sólo a los nuevos concesionarios sino igualmente a los antiguos, el Gobierno se vio enfrentado a la más decidida resistencia por parte de las compañías petroleras: insistían en sus «derechos adquiridos». Cabe recordar que en la legislación venezolana las regalías y las rentas superficiales se llaman respectivamente impuestos de ex-

plotación e impuestos superficiales. Anteriormente, los títulos de concesión exoneraban a las compañías petroleras de todos los derechos aduaneros durante todo el período de vigencia de los mismos y, más aún, aseguraban que no serían gravados con nuevos impuestos. Este aspecto contractual de los impuestos había sido compatible con las atrasadas condiciones del país, pero para 1936 chocaba con el desarrollo capitalista, hacia el cual se tendía sistemáticamente. Si bien es cierto que hasta entonces los impuestos de importación constituían sencillamente ingresos fiscales, ahora se trataba de transformarlos en aranceles de protección estableciéndose una política aduanera moderna y burguesa. La argumentación del Ministro de Fomento Nestor Luis Pérez (1936-38) consistía en diferenciar, a partir de los contratos existentes, entre cláusulas fundamentales y cláusulas suplementarias. A las primeras les atribuía un carácter contractual en el sentido del derecho privado, como, por ejemplo, las que se referían específicamente a los impuestos mineros; en cambio, consideraba que las últimas estarían sujetas a las reformas legislativas y se les atribuía características de derecho público, como por ejemplo las que se referían a la exoneración de los impuestos de importación. Según el Ministro de ese entonces, aquí sólo se trataba de protección a la industria nacional y no de incrementar los ingresos petroleros del Gobierno. Las compañías petroleras llevaron el asunto a la Corte Suprema y ganaron en contra del Gobierno.¹⁵

Esta derrota trajo como consecuencia una revisión a fondo de toda la política petrolera, lo que llevó el conflicto a sus últimas consecuencias. Manuel R. Egaña, el nuevo Ministro de Fomento (1938-1941) a quien debe considerarse como el ideólogo más destacado de la nueva política petrolera correspondiente a la transformación democrático-burguesa, la resume en las siguientes palabras:

«...: 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.»¹⁶

La meta declarada era ahora sencillamente una renta petrolera lo más alta posible para ponerla al servicio del desarrollo capitalista del país. Concretamente se trataba de tres puntos:

Primero: El Ministerio compartía el punto de vista jurídico por el cual el Estado, en su calidad de *propietario*, había firmado contratos de concesión con las compañías petroleras con lo que quedaban contractualmente establecidos los impuestos mineros específicos, o sea, la renta del suelo. Sin embargo, la renta del suelo vigente se consideró demasiado baja, procurando obtener un aumento por vía de negociaciones. Debemos hacer notar que Venezuela, debido a una circuns-

15. Sobre la jurisdicción venezolana en la cuestión petrolera véase Germán Acedo Payarez: *Jurisprudencia Petrolera Venezolana 1918-1971*, Caracas, 1972.

16. Manuel R. Egaña en: *Memoria del Ministerio de Fomento*, 1939, p.XI. Destacado en el original.

tancia externa como fue la devaluación del dólar de 1934, llegó a usufructuar del considerable aumento de la renta del suelo que cancelaba la hasta ese momento privilegiada Royal Dutch-Shell. Como el Gobierno mantuvo el contenido de oro del bolívar, el cambio aumentó en los años siguientes, de Bs. 5,20 Bs. a 3,09 por dólar; de esa manera los Bs. 2,- por tonelada ya no correspondían a US\$ 0,38 sino a US\$ 0,65! De acuerdo al nivel de precios entonces existentes, esto correspondía aproximadamente a una regalía del 9% y, por lo tanto, casi igual a la regalía promedio de las concesiones norteamericanas.

Segundo: Las relaciones contractuales del Estado como propietario no pueden ir en desmedro de su derecho *soberano* en lo referente a los *impuestos generales*, que por principio excluyen cualquier vinculación contractual, motivo por el cual los asesores jurídicos del Ministro consideraron la fijación contractual de los impuestos de importación compatibles con la Constitución existente, a pesar de los fallos contrarios de la Corte Suprema. Aquí lo importante era obligar de cualquier manera a las compañías petroleras a reconocer la soberanía impositiva del Estado venezolano, ya burgués. Además, fue de conocimiento del Ministro que, mientras las compañías petroleras se oponían a la soberanía impositiva del Estado venezolano, se encontraban sujetas a la soberanía impositiva de sus países de origen: allí, estas empresas pagaban impuesto sobre la renta sobre las ganancias obtenidas en Venezuela! Para Venezuela, que procuraba transformar toda posible ganancia extraordinaria en renta del suelo, ésto era un absurdo; había que encontrar la manera de desviar estos impuestos hacia las arcas del Fisco venezolano.

Así vemos cómo aquí se hace una diferenciación radical entre la renta del suelo y los impuestos generales —como en la práctica venía haciéndose desde siempre en los EUA en tierras públicas— diferenciación que en todas partes sólo se conoció con el desarrollo del capitalismo. En todo caso hay que hacer hincapié en que esta diferenciación radical fue adoptada sólo desde el punto de vista formal —jurídico— fuera o no contractual— y no de contenido. Somos nosotros quienes calificamos de «renta del suelo» a la regalía, etc., por lo demás este calificativo no se encuentra en la literatura petrolera venezolana hasta hoy en día.

Tercero: Se trataba de presionar a las compañías petroleras en Venezuela para que refinaran el máximo posible de su producción dentro del país. Además, se estimó como deseable que las compañías petroleras invirtieran sus ganancias en otras ramas de la economía nacional. Más aún, se consideraba que las compañías deberían desarrollar planes de inversión a más largo plazo, ya que toda la coyuntura económica de Venezuela dependía fundamentalmente de sus decisiones.¹⁷

Como primera medida, a raíz de los continuos conflictos, a comienzos de 1938 se suspendió el otorgamiento de nuevas concesiones; al mismo tiempo, el Minis-

17. Véase Egaña en: *Memoria ...*, 1941, p. LIII-LVI.

terio ponía todo tipo de trabas administrativas a las importaciones de las compañías petroleras, quienes continuamente tenían que hacer valer por vía legal sus llamados «derechos adquiridos». A la vez, el Ministerio de Fomento examinaba cada una de las concesiones existentes, en busca de posibles defectos o puntos jurídicos débiles, encontrándolos efectivamente en algunos casos. Pero lo que vino a fortalecer enormemente la capacidad negociadora de Venezuela fue una circunstancia externa: la Segunda Guerra Mundial. El petróleo venezolano cobró gran importancia militar para los países de origen de las compañías petroleras. El Gobierno supo aprovechar la oportunidad convocando a negociaciones sobre una reforma de capital importancia a las compañías petroleras. Sin embargo, las compañías, bajo la dirección del Presidente de la Creole, Henry J. Linam, se negaron obstinadamente a concurrir. Pero el Presidente del País, General Isaías Medina Angarita, no dejó entrever la más mínima duda sobre su decisión de llevar a cabo la reforma. Por un lado, organizó en todo el país concentraciones públicas en las cuales anunció su decisión de llevar a cabo la reforma pendiente y, en caso extremo, la disposición del Gobierno de imponerla unilateralmente. Medina visitó en especial los campamentos de los trabajadores del petróleo y las sedes de sus sindicatos. Este proceder no sólo era desusado en el país sino que contenía una clara y simbólica alusión a los sucesos mexicanos de 1938. Allí la negación de las compañías petroleras a acatar un fallo de la Suprema Corte de Justicia favorable a los trabajadores, tuvo como consecuencia la nacionalización de estas compañías por parte del gobierno del General Lázaro Cárdenas, por lo cual México fue excluido por varias décadas del mercado mundial. Por otro lado, Medina Angarita se dirigió en agosto de 1942, en carta personal al Presidente Roosevelt de los EUA, informándole de la gravedad de la situación en Venezuela y sobre la decisión de su Gobierno de tomar medidas.¹⁸ Sólo las circunstancias de la Segunda Guerra Mundial pueden explicar la reacción de Roosevelt quien, a través del Departamento de Estado, exigió a las compañías norteamericanas que cedieran. Desde luego que la Royal Dutch-Shell no estaba en condiciones de resistir sola. Desde el punto de vista jurídico sus concesiones eran vulnerables y además los países de origen de la compañía, Holanda e Inglaterra, se encontraban en condiciones difíciles debido a la guerra: el primero se encontraba ocupado por los alemanes y el segundo dependía en un 80% del petróleo venezolano en su esfuerzo bélico.

Respondiendo a una invitación personal de Medina, Max Thornburg (Asesor del Departamento de Estado para Asuntos Petroleros), participó en las negociaciones; al mismo tiempo el Gobierno venezolano se había asegurado el apoyo de dos expertos norteamericanos, Herbert Hoover Jr. y A.A. Curtice, dueños de una compañía asesora privada. Estas negociaciones fueron muy duras —no faltaron las alusiones verbales al ejemplo mexicano por parte de Venezuela— y, an-

18. El texto completo de esta carta se encuentra en Pedro Mejía Alarcón: *La industria del petróleo en Venezuela*, Caracas, 1972, p.112/3.

tes de su comienzo, fue expulsado del país el entonces Presidente de la Creole.¹⁹ Las negociaciones duraron sólo pocas semanas, desembocando en una reforma radical que correspondía plenamente a los puntos de vista venezolanos. He aquí los resultados.

Primero: El Gobierno venezolano renovó todas las concesiones existentes por cuarenta años más, es decir, hasta 1983, subsanando todas las posibles fallas jurídicas de los antiguos títulos y, a cambio de ello, los concesionarios se sometieron a la nueva Ley de Hidrocarburos. La renta del suelo a pagar de ahora en adelante era la siguiente: 1) durante el período de exploración de tres años, una renta superficial de Bs. 2,- por ha. y por año; 2) una prima de Bs. 8,- por ha. al comenzar el período de explotación; 3) durante los cuarenta años que duraba el período de explotación había que pagar una renta superficial de Bs. 5,- por ha. y por año, que aumentaría gradualmente hasta llegar a Bs. 30,-. Por cierto, todo lo que sobrepasaba los Bs. 5,- por ha. y por año era deducible de la regalía; 4) ahora la regalía ascendía a un sexto. Al mismo tiempo, se incorporó a la Ley una tabla de precios promedio de los últimos años, según el peso específico de cada petróleo medido en grados API (escala proporcionada por el Instituto Norteamericano del Petróleo). Estos precios promedio serían considerados como mínimos en el cálculo de la regalía. Baste recordar como comparación que el promedio de regalía vigente hasta ese entonces era de 9%.

Segundo: La nueva Ley contenía un artículo según el cual las compañías petroleras reconocían expresamente la soberanía impositiva del Estado venezolano, quedando así resuelto el problema de los impuestos de importación. En particular, las compañías quedaban sujetas a la nueva Ley de Impuesto sobre la Renta, que entró en vigencia el 1º de enero de 1943 y que fijaba una tasa de 12% para las petroleras, lo que correspondía aproximadamente al nivel de impuestos imperante en los EUA para las compañías petroleras antes de la guerra. Con esto quedaba resuelto el problema de doble tributación al menos con los EUA. Las compañías petroleras norteamericanas debían pagar impuesto sobre la renta por las ganancias obtenidas en Venezuela a su país de origen, pero gracias a la legislación existente en los EUA sobre la doble tributación, el Fisco norteamericano renunciaba automáticamente y en el mismo porcentaje, a los impuestos pagados por estas compañías al Fisco venezolano.²⁰

19. Luis Cordero Velásquez: *Betancourt y la conjura militar del 45*, Caracas, 1978; p.86, ss.

20. La Ley de Impuesto sobre la Renta diferenciaba, hasta 1966, entre un impuesto cedular y un impuesto complementario; para simplificar, nosotros siempre nos referimos a la suma de ambos. En cuanto a la problemática de la doble tributación de las compañías petroleras norteamericanas, véase Elisabeth Owen: *The Foreign Tax Credit*, Cambridge (Mass.), 1961. No sabemos como se presentaba esta misma problemática con respecto a la Royal Dutch-Shell. Esta compañía es en un 60% de capital holandés y Holanda seguía una política generosa en esta cuestión, similar a la estadounidense; pero es inglesa en un 40% e Inglaterra, como veremos en el caso de Irán, hasta mediados de los años cincuenta en general no quería renunciar a sus impuestos.

Tercero: Se obligó a las compañías petroleras a construir grandes refinerías en Venezuela, dentro de los cinco años siguientes al término de la guerra. La reforma fue aceptada por todos los concesionarios, fuera de excepciones no dignas de ser mencionadas.

La tasa de regalía de un sexto, evidentemente fue tomada de la realidad estadounidense y, aún más, en la exposición de motivos de la Ley de Hidrocarburos de 1943, se encuentra la siguiente observación relacionada con el significado histórico de ésta:

«Según los numerosos y esmerados cálculos hechos, ese 16 2/3% sobre la explotación, junto con los demás impuestos, equivale, en nuestro país, aproximadamente, por término medio al 50% de los beneficios de la industria extractiva del petróleo.»²¹

Conjuntamente con los impuestos generales, en especial el impuesto sobre la renta, se estimó la participación promedio de la ganancia en 60:40, partiendo de la base del nivel de precios de 1941.²²

Pero este último cálculo demuestra que la aparente igualdad formal de las condiciones de Venezuela con las de los EUA ocultaba una diferencia esencial. En los EUA el capital arrendatario —y con él la clase capitalista en su totalidad— como ya mencionáramos, no tiene nada que temer a su Estado. Es posible que el Estado esté empeñado en no permitir que surjan privilegios especiales para algunos arrendatarios sobre tierras públicas, incompatibles con los principios generales del derecho y por eso cobra una renta del suelo, como es usual para tierras privadas, pero no se le ocurriría actuar como creador de rentas del suelo utilizando para este fin los impuestos generales.²³ No así en Venezuela, donde el Estado representa a la clase dominante que, como propietaria común de los yacimientos, está interesada en una renta internacional del suelo lo más alta posible. Lo más lógico tenía que ser que esa clase pusiera todo su poder legislativo, especialmente en lo que a impuestos se refiere, enteramente al servicio de este objetivo. Si bien con la reforma de 1943 se había diferenciado radicalmente en lo formal entre las categorías de renta del suelo e impuestos generales, sin embargo, también formaban momentos inseparables de una unidad con determinado contenido, lo que en las discusiones políticas se pone de manifiesto al sumarse ambos y presentarse el resultado como una participación en las ganancias del 60:40. Aún más, el Gobierno señaló que si en el futuro no se lograba la participación esperada o surgían ganancias extraordinarias adicionales, los intereses de la Nación podrían ser salvaguardados mediante el aumento del impuesto sobre la ren-

21. Luis González Bertí: *Ley de Hidrocarburos*, Mérida (Venezuela), 1967, p.16, paréntesis nuestro.

22. Véase Edmundo Luongo Cabello: «El aumento de los impuestos petroleros en el Proyecto de Ley de Hidrocarburos», en: Vallenilla, ob. cit. pp. 692-696.

23. Sin embargo, un Estado federal aislado, como por ejemplo en la actualidad Alaska, sí puede desarrollar tendencias correspondientes, pero éstas se verán frenadas por tendencias contrarias del Gobierno federal.

ta. Así el carácter contractual de la renta del suelo se eludiría simplemente a través de los impuestos generales.

De este modo el Estado venezolano se enfrentaba hostilmente al capital arrendatario y a los intereses consumidores extranjeros que este capital representaba, no sólo como propietario sino como Estado soberano. Por su parte, las compañías, en la lucha contra un aumento de la renta del suelo, pretendieron negarle siempre al Estado venezolano sus derechos soberanos. De ahí que la historia del petróleo en Venezuela, y en los demás países petroleros, sea tan conflictiva tanto económica como políticamente.

La renta del suelo fijada por la Ley de Hidrocarburos de 1943 representaba sólo un mínimo; el Gobierno se encontraba obligado por ley a sacar de todas las nuevas concesiones —y no sólo de las reservas nacionales— una renta del suelo lo más alta posible y otras ventajas como, por ejemplo, la construcción de refinarias. Efectivamente, el Gobierno de Medina, en los años 1944 y 1945, otorgó masivamente nuevas concesiones, estimulando sistemáticamente la competencia de nuevos arrendatarios. Se llegó a tasas de regalía de hasta un tercio, pero fueron justamente estas concesiones, que en opinión de los geólogos parecían tan promisoras, las que demostraron ser un fracaso. La más alta tasa de regalía que realmente alguna vez se pagó en las nuevas concesiones fue de un cuarto. Al mismo tiempo, se alcanzaron primas de hasta Bs. 2.250,- por ha. Ello no dejó más cabida a los intermediarios. Esto fue expresado con toda claridad en la exposición de motivos de la Ley de 1943. Refiriéndose a los terratenientes, que habían iniciado nuevos intentos por obtener ciertos derechos sobre el subsuelo en las Leyes de Hidrocarburos de 1936 y particularmente en la de 1938, encontramos la siguiente observación:

«El artículo II de la Ley de 1938, al reconocer a los propietarios particulares y a las Municipalidades una preferencia para obtener concesiones de exploración y explotación en el respectivo sector del subsuelo; preferencia que, por lo demás no constituye un derecho ya que está sujeta a la decisión discrecional del Ejecutivo Federal, vuelve a las vacilaciones que aparecían en algunas de nuestras primeras leyes sobre minas, y tiende a desconocer el principio constitucional de ininterrumpida tradición del país, acerca de que la propiedad de las minas corresponde al Estado..., y de que el propietario de la superficie no tiene, como tal, el menor derecho sobre los yacimientos mineros... En el terreno práctico no puede ser sino fuente de graves inconvenientes en la tramitación de las concesiones, al dar entrada a las Municipalidades y a los particulares en actividades que le son totalmente ajenas. El Proyecto que se presenta acaba con estas incongruencias y vuelve por el pleno fuero de nuestro sistema minero tradicional.»²⁴

Con esto se negó rotundamente cualquier derecho a los terratenientes sobre los yacimientos y, efectivamente, a partir de la Ley de 1943, se eliminó el tráfico intermediario: el Estado otorgó desde ese momento las concesiones directamente a las compañías petroleras, quienes a su juicio garantizaban las mayores ventajas. Por cierto, como siempre, se respetaron los derechos ya adquiridos. Esto

24. González Berti, ob. cit., p.30.

significa que todos aquellos intermediarios y sus herederos, que habían obtenido una regalía en el pasado o cualquier otra participación en el tráfico de concesiones, a través de esta reforma vieron prorrogados sus derechos legales correspondientes.

Con la reforma petrolera de 1943 la propiedad sobre los yacimientos petroleros se había determinado definitivamente como propiedad nacional estatal, con lo cual la renta internacional del suelo tiene que recaer en el Estado. Esto significó poner en práctica una condición óptima para el desarrollo del capitalismo en el país. Por otra parte, se diferenció rigurosamente entre el doble papel del Estado como propietario y como soberano. Con ello la industria petrolera quedó completamente subordinada al proceso de transformación democrático-burgués del país, y es por ello que la Ley de Hidrocarburos de 1943 tiene hasta hoy en día validez formal, aun cuando en su contenido esté caduca, por haber sido superada por el proceso de nacionalización de la década del 70.^{25 26}

1.3. El «fifty-fifty»

Después de la reforma de la Ley de Hidrocarburos de 1943, el campo de acción dado en la política petrolera venezolana de las futuras décadas fue lógicamente la legislación tributaria general y en especial la Ley de Impuesto Sobre la Renta. Y al igual como en el pasado, las tasas de regalía norteamericanas se habían impuesto directamente como medida y meta de la política petrolera venezolana, ahora nada pareció más indicado que esta nueva medida y este nuevo objetivo: una tasa de impuesto sobre la renta equivalente a la estadounidense.

El nuevo Gobierno venezolano surgido del golpe de Estado de 1945, bajo la Presidencia de Rómulo Betancourt decretó ese mismo año un impuesto sobre la renta extraordinario, con una tasa máxima del 20%; pero como en la práctica éste gravaba solamente ingresos muy altos, se aplicó casi exclusivamente a las compañías petroleras. Este decreto se justificó con la necesidad de fomentar y financiar la agricultura y la construcción, observándose por lo demás que:

... durante los últimos años algunas personas naturales y jurídicas realizaron utilidades excepcionalmente cuantiosas, y que no existe en el actual régimen fiscal de la Nación una Ley sobre exceso de utilidades que permita al Estado percibir participación equitativa de esas ganancias extraordinarias; ...²⁷

25. El mismo Medina Angarita emitió juicio sobre la Ley de Hidrocarburos de 1943 con las siguientes palabras: «Ante todo y sobre todo, no puede decirse de esta Ley que ella produjo tales o cuales entradas a la Nación, sino que ella es un instrumento legal que permite al Gobierno emprender una política petrolera acertada y beneficiosa. «Isaías Medina Angarita: *Cuatro años de democracia*, Caracas, 1963, p.84. Medina escribió este libro en el exilio, en los años 1946 a 1948.

26. Mi alumno Ramón Rivas transformó, mediante ligeras modificaciones, los capítulos 3.1 y 3.2 en un artículo independiente que publicamos conjuntamente. Véase Bernard Mommer y Ramón Rivas: «El petróleo en la transformación burguesa de Venezuela», *Revista de Economía Latinoamericana*, No. 62, Caracas, 1981.

27. El Decreto se encuentra en J.P. Pérez Alfonso: *El pentágono petrolero*, Caracas, 1967, p.163/4.

Efectivamente, ya en el año 1944 las ganancias de las compañías petroleras habían aumentado significativamente a raíz de un rápido aumento en la producción y una baja simultánea en los costos de producción por barril (véase Cuadro). Con el impuesto extraordinario, la tasa máxima alcanzó en el año 1945 a un 32%, lo que correspondía aproximadamente a la alta tasa del impuesto sobre la renta de los EUA para la producción petrolera, considerablemente alta por efecto de la guerra. Tomándose en cuenta la partida de agotamiento, en la producción petrolera estadounidense la tasa máxima alcanzaba cerca de un 29%, pero cerca del 40% en la refinación. Con el aumento del impuesto sobre la renta en Venezuela, se recaudó la totalidad de los impuestos sobre la renta que, de otra manera, habrían sido remitidos por las compañías norteamericanas al fisco estadounidense; por lo tanto, en definitiva fueron cargados al fisco estadounidense y no a las compañías norteamericanas en Venezuela. Sin embargo, las altas tasas de impuesto sobre la renta en los EUA, se mantuvieron también después de la guerra. A partir de 1946 fueron sólo rebajadas escasamente al 27,55% y 38%, respectivamente. A ello se debe que en Venezuela, en el año 1946, fuera reformada la Ley de Impuesto sobre la Renta —ya que el impuesto extraordinario había sido decretado sólo para el año 1945— alcanzando ahora la tasa máxima un 28,5%. Junto a este proyecto de reforma, el Gobierno envió un mensaje a la Asamblea Nacional, en el cual se encontraba la siguiente exposición:

Estuvo presente en el espíritu del legislador de 1942 cuando se discutió la Ley de Hidrocarburos de que la participación global de la Nación en los ingresos de la industria petrolera equivalieran a casi media vez más que los de la industria (es decir, una repartición relativa de los beneficios de 60:40; N. del A.). Cuando fue observado que el tipo de regalía previsto en la Ley no garantizaría esa paridad de participación entre la Nación y las empresas cuando subieran las cotizaciones del petróleo en los mercados internacionales, expresaron los diputados defensores del Proyecto la idea de que toda la situación desfavorable podía ser corregida mediante modificaciones al Impuesto sobre la Renta. Esta opinión fue coincidente con la expresada en el Memorandum suscrito por los señores Hoover y Curtis, asesores técnicos en esta materia del Gobierno de entonces. El párrafo pertinente a ese Memorandum dice así:

Como dijimos anteriormente, la aplicación de la nueva Ley de Impuesto sobre la Renta no ha entrado a formar parte de los cálculos que determinan el costo de funcionamiento de la industria petrolera. Este tipo de impuesto, tal como se aplica en otros países, se emplea como control sobre el exceso de las ganancias obtenidas por organismos individuales y comerciales. De ser usado sabiamente, este impuesto puede llegar a constituir otra garantía para la Nación, en concepto de su justa participación en los beneficios de la industria.

Ha considerado el Gobierno que ha llegado el momento de que una reforma en la Ley de Impuesto sobre la Renta permita alcanzar el deseado equilibrio entre las ganancias de las compañías y la participación en ellas de la Nación.

**Renta del suelo, impuestos y ganancias en la industria petrolera venezolana
(1943-1948)**

(Millones de US\$)

AÑO:	1943	1944	1945	1946	1947	1948
Precio por barril (\$/b)	1.03	1.05	1.06	1.26	1.75	2.41
Producción (mill. de b/año)	179	257	323	388	435	490
Regalías y rtas. superfic.	36	50	64	89	138	217
Impuesto sobre la renta	6	14	46	55	94	161
Aranceles etc.	8	10	13	17	31	46
Participac. global del Edo.	50	74	123	161	263	424
Ganancias de las cías.	32	84	89	143	246	377
Distribución relativa de los beneficios Edo:Cías	61:39	47:53	58:42	53:47	52:48	53:47
Renta por barril (\$/b)	.28	.29	.38	.41	.60	.87
Cuota de ganancia (%)	6.7	15.5	13.8	17.7	34.3	37.7
Pagos de primas	1	21	24	6	1	16

FUENTE: EE.UU. de Venezuela, Ministerio de Fomento, Oficina Técnica de Hidrocarburos: *Anuario Petrolero de Venezuela*, edición de 1949; pp. 88, 130 y 133.

Nota: Debido a que los pagos de primas se refieren a la adquisición de nuevas concesiones y por lo tanto hay que imputarlos a los beneficios futuros, no fueron incluidos en los cálculos anuales de la distribución relativa de los beneficios.

Sin tal reforma y con la tasa máxima imperante del 12% de impuesto sobre la renta hubiera sido de esperar, por el contrario, una distribución de la ganancia de un 40:60 debido al alza de los precios del crudo en el mercado mundial.

Fué decisión ... del Gobierno ... no llegar a la finalidad buscada por vía del establecimiento de un impuesto extraordinario. Sino de una reforma en el régimen de tributación directa que pudiera ser analizada y debatida por la Asamblea Nacional..., depositaria de la Soberanía Nacional; y no utizar una fórmula de vigencia transitoria, sino una modificación en la escala del impuesto complementario capaz de tener vigencia por varios años. En concepto nuestro, y sin que ello implique desconocimiento de que la facultad de imponer constituye uno de los atributos esenciales de la Soberanía Nacional, la Reforma que presentamos a la consideración de la Asamblea Nacional Constituyente es capaz de asegurar por largo plazo la participa-

ción equitativa del Estado, y de la Nación en las ganancias obtenidas por las industrias extractivas. Esta declaración es tanto más importante porque contribuirá a afirmar la corriente de capitales extranjeros que están invirtiéndose en el país...²⁸

Por cierto, los cálculos o esperanzas de una aproximación a un 60:40, iban a revelarse como ilusiones. En los primeros años de postguerra se produjo una escasez mundial de petróleo que en los EUA hizo necesario explotar tierras petrolíferas más pobres y mantener la producción de los pozos marginales hasta un grado mayor de agotamiento. Como consecuencia, el precio promedio del barril de crudo, en boca de pozo, en los EUA aumentó de \$1.22 en 1945 a \$2.60 en 1948, manteniéndose este último nivel de precios hasta 1970. En Venezuela los precios aumentaron de un promedio de \$1.06 en 1945 a \$2.41 en 1948 y con ello, y en la misma medida, aumentaron las ganancias extraordinarias en la producción petrolera por lo cual en el año 1946, y a pesar del aumento en la tasa impositiva, la distribución de la ganancia se encontraba solamente en alrededor de un 53:47, continuando su descenso en 1947. Ahora el Gobierno se encontraba ante el problema de haber asegurado a las compañías petroleras una estabilidad fiscal por «varios años» y «por largo plazo»; además, con toda seguridad, cualquier aumento de la tasa del impuesto sobre la renta más allá del nivel estadounidense, tenía que encontrarse con la más decidida resistencia por parte de las compañías. Esta resistencia había que tomarla en serio. Si bien en el período comprendido entre los años 1946 a 1948 hubo una gran escasez de petróleo, también era cierto que a ésta, como siempre, iba a seguir una sobreproducción y un aumento de las capacidades ociosas, sobre todo en los EUA. No sólo se extraía allí todavía el 61% de la producción mundial de esos años, sino que ya se vislumbraba la competencia de los países petroleros del Medio Oriente, cuya producción después de la Segunda Guerra Mundial, aumentó a pasos agigantados y donde, además, la renta del suelo y los impuestos se encontraban muy por debajo del nivel venezolano.

Ante esta situación, el Gobierno Betancourt decidió reformular los objetivos oficiales de su política petrolera. Mientras que, por un lado, desde 1943 se había hablado de una distribución de la ganancia de 50:50 en lo que a renta del suelo propiamente se refiere, por otro lado, al incluirse todos los impuestos generales, se había hablado de un 60:40. Sin embargo, se trataba sólo de *promedios*, en un sentido doble; esta distribución de la ganancia se refería a la totalidad de la industria petrolera que operaba en Venezuela y no a cada compañía individualmente, y debía realizarse en el transcurso del tiempo sólo como promedio de varios años. En un determinado año la participación del Estado podía ser mayor o menor. La nueva meta oficial estaba formulada de manera tal que, ahora, cada año y en los que a cada una de las compañías petroleras se refería, se propendiera como mínimo a una distribución global de la ganancia —es decir, incluyen-

28. El mensaje fue publicado por el diario *El País*, Caracas, 28-12-1946. Paréntesis nuestro.

do los impuestos generales— del 50:50. Como durante el año 1946 ni siquiera este objetivo pudo lograrse con las dos mayores compañías del país, la Creole y la Shell, en 1947 el Gobierno pidió a ambas compañías hacer inversiones de interés general en el país, de común acuerdo con él, y por un monto tal que se lograra el equilibrio correspondiente. Empero, el problema no sólo se presentaría el año 1946, sino que con los aumentos de los precios dados y los que —como pronto se hizo evidente— eran a largo plazo, el problema se planteaba para todos los años venideros. Por ello es que en 1948 se llegó a una nueva reforma de la Ley del Impuesto sobre la Renta. En la exposición de motivos del proyecto leemos:

La aplicación de la reforma del 46 a las ganancias de ese año llegó a demostrar lo impráctico de la enmienda efectuada en la escala de impuestos que debía haberse mantenido cónsono con el fin perseguido de obtener para la Nación una participación del 50 por ciento en las ganancias. Los cambios sufridos por el precio del petróleo, por el costo de los materiales que la industria requiere, por los salarios y remuneraciones de los trabajadores, impiden que una tarifa permanente basada en el conjunto de estos factores, produzca el resultado perseguido. (La) ... solución consiste en la imposición adicional de un 50 por ciento sobre el exceso de las ganancias que obtengan las empresas por encima de los impuestos pagadas a la Nación. De esta manera quedará consagrada en la Ley del principio de que la participación de la Nación no podrá ser menor que la de las empresas.²⁹

Bajo «participación de la Nación» la ley entendía indiferenciadamente todos los «impuestos», es decir, los impuestos de explotación, impuesto sobre la renta, aranceles, impuestos municipales, etc., pero no los pagos de primas. Es altamente significativo el que aquí —falsamente— se insinúe que una participación anual mínima del 50% en las ganancias, hubiera sido el objetivo de la reforma impositiva de 1946. Y aunque en aquel entonces, después de elecciones libres, Rómulo Betancourt ya había entregado la Presidencia a su compañero de partido Rómulo Gallegos, sin embargo, de ninguna manera se trataba de un simple error, ya que la reforma había sido preparada y elaborada por el mismo Betancourt y, más aún, por los Ministros de Fomento y de Hacienda que seguían detentando las mismas carteras en el nuevo Gobierno.

Lo que interesaba aquí al Gobierno era ocultar el retroceso cuantitativo, ya que de acuerdo a las condiciones concretas, la participación mínima anual de un 50% representaba mucho menos que un promedio aproximado del 60%. Esta maniobra política fue tanto más fácil, ya que desde 1943 se venía hablando *también* de un 50:50.

También es falso que no se hubiera podido alcanzar una participación mínima de un 50% en las ganancias a través de un simple y por lo demás muy modesto aumento de la tasa progresiva del impuesto sobre la renta. El impuesto adicional arrojó durante los años 1948 a 1956 Bs. 249 millones, mientras que el impuesto sobre la renta normal arrojó en el mismo lapso cinco mil millones de bolívares. Un aumento de la tasa máxima del impuesto sobre la renta de un 28.5% a un

29. Citado en Vallenilla, ob. cit. p.206.

30% habría arrojado el mismo resultado. Además, esto hubiera sido mucho más sensato pues al sumar los diferentes «impuestos» como peras y manzanas y al complementar luego la suma a una participación del 50%, se despojaba a los diferentes «impuestos» de sus funciones específicas respectivas. Así, por ejemplo, según la Ley de Hidrocarburos, el impuesto superficial aumentaba con el tiempo para ejercer con ello una presión económica sobre las compañías petroleras, a fin de que renunciaran a las áreas ociosas. Ahora, sin embargo, para las grandes compañías petroleras la cosa se presentaba de tal manera que la renta superficial en aumento se compensaba por completo por una baja correspondiente del impuesto adicional. Cabe la misma observación con respecto a los impuestos de importación, ect. Desde el punto de vista de una política fiscal moderna, la reforma de 1948 tenía que ser considerada como un exabrupto. Empero, como el *fifty-fifty* venezolano, ella adquirió en toda la literatura petrolera la fama de una innovación grandiosa, y ello no sólo dentro del país, sino en el mundo entero. ¿Cómo explicarse este hecho?

En primer lugar, hay que abordar las condiciones internas de Venezuela. Como ya hemos dicho, la transformación democrático-burguesa comenzó en el país en el año 1936, después de la muerte del déspota Gómez. Sin embargo, el calificativo «democrático» sólo puede ser aceptado con reservas durante los primeros diez años de esta transformación, o sea, hasta 1945. En lo esencial todavía seguían en el poder las viejas clases dominantes de la época gomecista y pregomecista. Si bien los Gobiernos desde 1936 hasta 1945 llevaron a cabo una serie de reformas institucionales fundamentales, vigentes hasta hoy en día, fueron, sin embargo, gobiernos autoritarios y llenos de prejuicios raciales hacia el pueblo venezolano. Esta situación cambió radicalmente con el advenimiento del golpe de Estado de octubre de 1945, con el cual llegó al poder el partido populista Acción Democrática con su indiscutido líder Rómulo Betancourt. Por primera vez en la historia del país se realizaron elecciones democráticas, en las cuales Acción Democrática jamás obtuvo menos del 70% de los votos.

El objetivo de Acción Democrática en su trabajo propagandístico no podía ser otro que consolidar las conquistas democráticas. Dentro de éstas ocupaba el primer lugar la distribución popular de la renta —vía aumentos salariales, educación, atención médica y todo tipo de servicios gratuitos—, considerándose un aumento inmediato del nivel de vida de las masas populares como el vehículo más eficaz del desarrollo del capitalismo. Ello significó un cambio radical de política económica, hasta ahora concebida única y exclusivamente en función y en beneficio de las élites tradicionales del país.

Sin embargo, para los fines políticos de esta propaganda, no bastaba diferenciar la nueva política petrolera de la anterior, tan sólo con respecto al destino de la renta; también con respecto al origen, frente a las compañías extranjeras, se le quiso atribuir originalidad y diferenciarla radicalmente de todo lo anterior. Por lo general, este Partido se empeñaba en ubicar el inicio de la transformación democrático-burguesa venezolana, en el mes de octubre de 1945, negando todo el proceso de desarrollo comprendido entre los años 1936 y 1945. La famosa obra *Venezuela - Política y Petróleo* de Rómulo Betancourt, escrita en el exilio (ya que

el segundo Gobierno de Acción Democrática fue derrocado por un nuevo golpe de Estado en noviembre del año 1948) está dedicada especialmente a esta tarea. En ésta expone su propia versión de la historia de la Venezuela de este siglo, y en particular de la historia del petróleo, donde a menudo tergiversa —hasta lo irreconocible— la política petrolera del paías hasta 1945, relegándolo en su conjunto al oscurantismo medieval. Por otro lado, destaca como un logro extraordinario de los gobiernos revolucionarios de 1945 hasta 1948, el «principio» de una participación anual mínima de la Nación del 50%, con lo cual se habría iniciado una política petrolera moderna y nacionalista sin precedentes. Cuando la democracia burguesa venezolana logró estabilizarse definitivamente, después del tercer golpe de Estado en enero de 1958, la versión de Betancourt se transformó en un bien común de todos los partidos democráticos y de la democracia venezolana en su conjunto. Esa versión es la que se refleja hoy en día en la totalidad de la literatura venezolana y la que se enseña en todas las universidades. La historia hasta 1945 presentada por nosotros, es en la actualidad totalmente desconocida en Venezuela, fuera de un pequeño círculo de sobrevivientes de aquellos Gobiernos.

Pero ello no es razón suficiente para explicar la fama del *fifty-fifty* venezolano en toda la literatura internacional. Esta se debe más bien al interés del capital internacional en esa fórmula. La forma como el capital arrendatario internacional quería ver representado el asunto se desprende de un artículo de la revista *Fortune*, aparecido apenas cuatro meses después de la reforma de la Ley de Impuesto Sobre la Renta de 1948. Ahí dicen:

Quando en 1941 un nuevo ... Presidente, Isaias Medina tomó el mando, funcionarios oficiales del Gobierno solicitaron... una mayor participación en la industria. El nuevo Gobierno anunció el principio de que las regalías y otros impuestos generales (!) deberían producir a la Nación una entrada por concepto de petróleo igual a la entrada neta de las compañías. Bajo el consejo de una firma asesora norteamericana, presidida por Herbert Hoover Jr., el Gobierno de Medina concluyó que una simple regalía de 16 2/3 aseguraría una repartición de 50:50. La Creole afirma hoy en día que en esa oportunidad no aceptaron el principio del *fifty-fifty*, pero si estuvieron de acuerdo en una regalía más alta.

El Gobierno de Medina de ninguna manera enunció el principio de un *fifty-fifty*, aunque el pago de las rentas fijadas en la Ley de Hidrocarburos —o sea, ante toda la reglaía de un sexto— deberían arrojar, de acuerdo a estimaciones de los expertos y al nivel de precios existentes, aproximadamente un 50:50, ya que, calculadas conjuntamente con los impuestos generales, la participación fue estimada en un 60:40. Ambas estimaciones son confundidas en la cita transcrita y se ven reducidas a una sola estimación del 50:50, que además, elevada a un «principio» no habría sido aceptado por la Creole en ese entonces.

Sigamos con el artículo del *Fortune*:

La más cerrada oposición a esta legislación petrolera vino de un partido conocido como «Acción Democrática»... la representación de Acción Democrática en el Congreso no reclamó más que una repartición del 50:50, pero argumentó que la fórmula de una regalía de un 16 2/3% no proporcionaría al gobierno una parte igual en el caso de que el precio del petróleo y el volumen de producción sufrieran un alza considerable.

Esto también es falso; naturalmente AD hablaba en ese entonces de un 60:40.³⁰ En el mismo artículo y bajo el título de *Mr. Proudfit's fifty* —Proudfit era Presidente de la Creole en ese entonces— se encuentran además las siguientes explicaciones:

El impuesto extraordinario (de 1945) que afectaba a las compañías petroleras fue justificado por AD aduciendo que su predicción sobre lo inadecuado de la ley de 1943 resultó ser acertada debido al auge petrolero de postguerra y a que el Gobierno cada vez recibía menos de la parte acordada (!).

Como hemos visto, en el preámbulo del Decreto de 1945 se habla solamente de una «participación equitativa». El artículo continúa:

Este fue el primero de una serie de ajustes en el campo de los impuestos a las compañías petroleras que finalmente el año pasado culminó en un acuerdo (!) de satisfactoria simplicidad. Los expertos en impuestos de la misma Creole en colaboración con otros de la industria trabajaron conjuntamente en la redacción de un proyecto de ley según el cual se requería repartir la diferencia en las ganancias con el Gobierno en aquellos años en los cuales los impuestos normales y las regalías dejaran a las compañías con una parte mayor que al Fisco. La Creole y la Shell expresaron su acuerdo con este trato (!). En general... la industria petrolera —y más enfáticamente la Creole— no se preocupan mayormente acerca de los efectos de una ley de impuestos de 50:50 como se preocupan de futuros políticos que puedan tener intenciones de un 60:40 o hasta de un 70:30.³¹

Mientras que los dirigentes del movimiento democrático tuvieron un interés *político* en transformar el 50:50 de 1948 a través de su propaganda, en una gran conquista nacionalista, ante la cual palidecían las del pasado, el capital internacional tenía en esta interpretación un interés *económico*. Sin embargo, no es sólo el aspecto cuantitativo de esta distribución de la ganancia lo que hay que tomar en cuenta —es decir, que nunca más se mencionó el 60:40 pretendido por Venezuela en 1943— sino más importante aún es el aspecto cualitativo.

Como hemos visto, a principios de siglo, el gobierno venezolano sólo exigía impuestos a los concesionarios, pero ninguna renta del suelo. En las discusiones y los enfrentamientos de las décadas siguientes y hasta 1943, se trataba de cobrar renta del suelo aparte de los impuestos, diferenciándolos conceptualmente. Ahora, en 1948, con el impuesto adicional del 50%, todos los impuestos fueron subordinados a la renta del suelo; se trataba en última instancia, que Venezuela obtuviera una *cierta participación*, es decir, obtuviera una determinada *renta del suelo*. Según el entender del gobierno venezolano, Venezuela, ahora, cobraba solamente renta del suelo, pero no más impuestos! Esto, naturalmente, hay que entenderlo desde el punto de vista conceptual; formalmente el impuesto sobre la

30. Véase Publicaciones de la Secretaría Nacional de Cultura y Propaganda del Partido Acción Democrática, *Acción Democrática ante la Ley de Hidrocarburos*, Caracas, 1943, p.19/20. (Reproducido parcialmente en Vallenilla, ob. cit.; véase ahí p.718/9).

31. *Fortune*, febrero de 1949, p.177/8. Paréntesis nuestro.

renta se hizo cada vez más importante en la recaudación de la renta a partir de 1943. Este cambio en la conciencia de los gobernantes expresaba el hecho objetivo de que Venezuela, apenas treinta años después de comenzar la producción y exportación petrolera, se había transformado en un *país petrolero*, o sea, un país cuya economía recibía su impulso esencial de una renta del suelo internacional, derivada de la producción petrolera y su exportación.

La diferenciación entre renta del suelo e impuestos implicaba, además, una diferenciación entre pagos convenidos contractualmente y otros no contractuales, que se originan de la voluntad soberana del legislador. Como ya hemos destacado, el interés del capital arrendatario era poner en tela de juicio la soberanía impositiva del país. Para ello, el gobierno venezolano le ofrecía una oportunidad, al insistir en una participación global mínima del 50%, razón por la cual el impuesto adicional del 50%. Aquí se sumó, como peras y manzanas, la renta del suelo propiamente dicha con los impuestos generales, completándolos después al 50%; es decir, se sumaron pagos contractuales con pagos no contractuales y el resultado fue concebido como renta del suelo ¡y por lo tanto se le podía imputar un carácter contractual! Esta imputación se encuentra presente en todo el citado artículo del *Fortune*. Allí la repartición de la ganancia de 50:50 se denomina como «principio», que además debió haber contado con el consentimiento de la Creole; del mismo modo se habla de una «participación acordada», de «convenio» y «arreglo». El hecho de que la Creole y la Shell se dispusieran *voluntariamente* a aplicar el «principio» de una repartición de la ganancia de 50:50 *retroactivamente*, también a los años 1946 y 1947 —desde el punto de vista legal no podrían haber sido obligadas a ello— demuestra que las compañías petroleras habían logrado enredar al nuevo e inexperto gobierno venezolano, en una negociación disparatada. Por aquellos años pagaron un total de 19.2 millones de bolívares.³² Evidentemente, con estos pagos el gobierno de 1948 se vió comprometido con este «principio».

Si comparamos los planteamientos de Betancourt, vertidos en su famoso libro, con aquellos del capital internacional, tal como se encuentran expuestos en el artículo de *Fortune*, podemos ver claramente que no concuerdan del todo. Betancourt, como representante de la propiedad nacional estatal, habla de una participación *mínima* de 50%. Pero era sólo como punto de partida; podía y debía ser más cuando las condiciones así lo permitieran, lo que él dejaba entrever claramente. En cambio, el capital arrendatario internacional quería dar por sentada una repartición de las ganancias de 50:50, tomándola como el resultado definitivo de un desarrollo pasado, preocupándose que en el futuro no se sobrepasara esa relación. Pero ambos, aunque por muy diferentes motivos, estuvieron de acuerdo en que había que exaltar el *fifty-fifty* venezolano de 1948 y, por el contrario, restarle importancia al pasado, hasta 1945. Entonces, ambos se dieron a la tarea de reescribir la historia, en lo que lograron gran éxito ya que en toda la literatura

32. Véase Vallenilla, ob. cit. p.200.

petrolera, tanto nacional como internacional sin excepción y hasta hoy en día, se encuentra estampada esta falsificación histórica.

Hay que señalar que en general cualquier distribución determinada de los beneficios sólo puede explicarse partiendo de la correlación de fuerzas entre el propietario y el capital arrendatario y su desarrollo histórico. Las condiciones concretas dadas habían permitido al Estado venezolano cobrar, a tasas usuales en los EUA, por un lado, la regalía y, por el otro, el impuesto sobre la renta. Objetivamente, tenía que ser muy difícil para la Venezuela de entonces sobrepasar este nivel. Ahora bien, si este nivel —y dadas las demás circunstancias, como los precios, los costos de producción, etc.— resultaba en un 60:40 o un 50:50, o si las compañías petroleras se quedaban con una tasa de ganancia promedio del 10% o del 30%, eso era nada más que un resultado secundario y casual.

El hecho de que Venezuela alcanzara aquellas tasas se debió a la Segunda Guerra Mundial así como al extraordinario auge de postguerra, que terminó en 1948. En el año 1949 la producción petrolera mundial sufrió un retroceso en términos absolutos, un hecho que no volvería a repetirse hasta 1974. La producción mundial disminuyó en un 1.5%; en Venezuela en un 1.6% y en EUA el 8.8%; pero en el Medio Oriente siguió aumentando a pasos agigantados, al 14.7%. Con la producción anual de 511.4 millones de barriles, la producción del Medio Oriente en el año 1949 por primera vez sobrepasó a la producción de Venezuela, que era de 482.3 millones de barriles. Con ello, al capital internacional se le presentaba el momento oportuno para salirle al paso al gobierno venezolano a fin de prevenir cualquier aumento ulterior de la renta del suelo, y aun amenazar con la necesidad de una disminución de ésta.

Joseph E. Pogue, un famoso especialista norteamericano en petróleo y en aquel entonces Vice-Presidente del Chase National Bank, asumió esta tarea. En marzo de 1949 dió una conferencia en Caracas, en la que describió detalladamente la amenaza que constituía para el petróleo venezolano la competencia proveniente del Medio Oriente.³³ Allí los costos de producción, la renta del suelo y los impuestos eran muchísimo más bajos que en Venezuela. En cambio, la gran desventaja del petróleo del Medio Oriente, su comparativamente desventajosa ubicación geográfica, iba disminuyendo gracias al aumento de la productividad en el transporte. Las conclusiones fueron que los costos de producción en Venezuela deberían necesariamente ser reducidos a través de medidas impositivas y otras semejantes.

Entre los asistentes a la conferencia de Pogue se encontraba Manuel R. Egaña, nuevamente Ministro de Fomento de Venezuela, quien profundamente preocupado reunió a sus asesores, llegándose a la conclusión de que era necesario actuar sin demora: para ellos la solución no consistía en que Venezuela redujera sus rentas, sino en que los países del Medio Oriente aumentaran las suyas. En colaboración con el Ministro de Relaciones Exteriores se nombró una delegación

33. Esa conferencia fue publicada luego en forma algo más elaborada. Véase Joseph E. Pogue: *El Petróleo en Venezuela*, Caracas, 1949.

que fue enviada a Arabia Saudita, Egipto, Irak, Irán y Kuwait, la que fue provista con traducciones al árabe de todos los textos legales concernientes a la industria petrolera venezolana. En las instrucciones escritas para esta delegación se decía:

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 invaluables 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.³⁴

Se les intruyó para que en todas partes invitaran observadores, los que se les ofrecía la oportunidad de visitar la industria petrolera venezolana. Muy especialmente la delegación debía estimular a todos los países para que enviaran observadores a la Convención Petrolera, programada para 1950 por la industria petrolera y el gobierno venezolano.

La existencia del Cartel Internacional del Petróleo, del cartel de los arrendatarios, que a nivel mundial hacían competir entre sí a los estados propietarios de yacimientos petroleros, fue lo que objetivamente hizo necesaria la cartelización de esos Estados. Con esta delegación venezolana y su gira por el Medio Oriente comienza la prehistoria del cartel de los países propietarios de yacimientos petroleros: la OPEP.

34. «Instrucciones de los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Fomento para los Doctores Edmundo Luongo Cabello, Luis E. Monsanto y Ezquiel Monsalve Casado, miembros de la Comisión Especial que envía Venezuela cerca de los países del Medio Oriente y el Egipto», Caracas, 10-10-1949, p.4.