

HC 239-5  
76M6  
e.2

# Venezuela, Política y Petróleos

## El Ingreso Fiscal y la Pobreza

Bernard Mommer D.

Borradores de Trabajo

**La Pobreza en Venezuela. Causas y Posibles Soluciones**

No. 4 – Enero 1999

### Presentación del Proyecto

En 1996, un grupo de personas convocadas por la Asociación de Universidades Jesuíticas de América Latina (AUSJAL) se reunió en Caracas para discutir un proyecto embrionario de investigación sobre la pobreza en el subdesarrollo con una perspectiva Latinoamérica. A raíz de esa discusión el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello presentó un proyecto de investigación para el caso venezolano.

Este proyecto se planteó como un conjunto de investigaciones parciales cuyo objetivo general es la identificación de los obstáculos (o causas) que impiden que los grupos sociales que calificarían como pobres dejen de serlo. Las causas u obstáculos para la superación de la pobreza se enmarcan en lo que el proyecto de investigación delimita como:

- Determinantes Socio-culturales
- Determinantes Económicos y, los
- Determinantes Político-Institucionales

Cada uno de estos determinantes de la pobreza corresponden a una diferenciación analítica del problema y se enmarca en lo que son los campos o disciplinas para el estudio de la sociedad, las cuales, para los efectos del estudio propuesto, representan investigaciones parciales del proyecto global de carácter multidisciplinario.

La aspiración es que el encuentro de los distintos abordajes del problema permita la construcción de una perspectiva global sobre la pobreza en Venezuela, la cual se alimente de los resultados que vayan arrojando las distintas investigaciones parciales y su lectura permanente a

partir de la confrontación con teorías agregadas sobre el tema de la pobreza.

Este esfuerzo de largo plazo, residenciado en la UCAB a través de su Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, sólo ha sido posible gracias al auspicio de la Asociación Civil para la Promoción de Estudios Sociales, organización que nuclea a un conjunto de empresas y personas, las cuales además de ser el soporte financiero al proyecto, velan por que los estudios tengan aplicación práctica y sean fuente de inspiración para las acciones públicas del Estado y la sociedad civil venezolana.

### El Autor

Bernard Mommer, nació en Francia y se nacionalizó venezolano en 1987. Es Licenciado en Matemáticas en la Universidad Eberhard-Karl de Tübingen, Alemania y Doctor en Ciencias Sociales de la misma Universidad. Ha sido profesor investigador a tiempo completo en la Universidad Central de Venezuela (1970-73), la Universidad de los Andes (1976-83), del Instituto de Altos Estudios en Administración -IESA- (1983-85) y del Centro de Estudios del Desarrollo -CENDES-. De 1991 a 1995 se desempeñó como Asesor Mayor de Petróleos de Venezuela. En la actualidad es Investigador Senior del Oxford Institute for Energy Studies.

## Contenido

Contenido.....	1
<b>1. Introducción.....</b>	<b>3</b>
<b>2. La industria petrolera Nacionalizada (1976-1989) .....</b>	<b>5</b>
<b>3. Consumidores y compañías Transnacionales: Liberalización y Globalización 7</b>	
3.1 Liberalización .....	7
3.2 Globalización.....	8
<b>4. La Apertura petrolera (1989-1998).....</b>	<b>9</b>
4.1 PDVSA, Nueva Agencia de Contratación y Licitación .....	11
4.2 Globalización del Régimen Petrolero Nacional .....	12
4.2.1 Consultando la Corte Suprema de Justicia .....	12
4.2.2 Consultando la Comisión de Energía y Minas.....	13
4.2.3 Reforma Constitucional, Tratados Internacionales y Privatización .....	14
4.3 Liberalización del Régimen Fiscal .....	16
4.3.1 Impuesto sobre la Renta .....	18
4.3.2 Regalía .....	18
4.3.3 Valores Fiscales de Exportación .....	19
4.3.4 Participación del Estado en la Ganancia (PEG).....	19
4.3.5 Definiendo Ganancias Excesivas .....	20
4.4 Cuotas OPEP .....	20
<b>5 La Apertura en Marcha (1998) .....</b>	<b>21</b>
5.1 Reformando el Régimen Fiscal .....	22
5.2 Controlando el Estado .....	24
<b>6. Propositiones y Conclusion .....</b>	<b>26</b>
6.1 Propositiones.....	27
6.2 Conclusiones.....	29
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>30</b>
<b>Apendice: La Política Petrolera del Sector no petrolero: el régimen fiscal</b>	
<b>1. Introducción.....</b>	<b>33</b>
<b>2. Régimen fiscal propietario .....</b>	<b>33</b>
2.1. Régimen fiscal propietario venezolano.....	34
2.2. Aciertos y Desaciertos .....	34
<b>3. Régimen fiscal liberal.....</b>	<b>35</b>
3.1. Régimen fiscal liberal venezolano .....	35
3.2. Aciertos y Desaciertos .....	36
<b>4. Conclusiones y Propositiones .....</b>	<b>36</b>

## 1. Introducción

Venezuela, *Política y Petróleo* reza el título de la obra más importante de Rómulo Betancourt publicada en 1956.<sup>1</sup> Título muy acertado, sin lugar a dudas, dada la importancia excepcional del petróleo en la vida política venezolana de entonces, tanto en lo nacional como en lo internacional. Así lo entendió muy tempranamente Betancourt, quien, comprometido con la transformación de un país despótico y atrasado en otro democrático y moderno, pronto se daría cuenta de que no podía existir un proyecto político viable en Venezuela sin ubicar e identificar el complejo papel del petróleo. De allí la atención excepcional que a lo largo de su vida política dedicaría a este problema. Más tarde este esfuerzo sería compartido, e incluso asumido con cierta independencia, por su compañero de partido Juan Pablo Pérez Alfonzo.<sup>2</sup>

Este proyecto político se fundamentaba en el análisis de la realidad nacional tal como ésta se presentaba en la primera mitad del siglo. Por un lado, se percibía la industria petrolera como un enclave extranjero y por otro, a la nación como dueña del recurso natural. Como avanzada de los países desarrollados, la industria representaba la encarnación de lo moderno, el ideal a seguir por el sector no petrolero aunque, por ser extranjera, esta relación de admiración fuera negada y relegada al subconsciente. Más aún, la atención se centraría negativamente en la única contribución propiamente nacional, el recurso natural, nunca suficientemente valorado – al menos así lo creían Betancourt y Pérez Alfonzo – por sus explotadores extranjeros. Al ser potencialmente una copiosa fuente rentística, capaz de proveer al país con abundantes recursos financieros, el recurso natural podría usarse para fomentar y acelerar el tan anhelado desarrollo nacional. Por lo demás, éste se concibió unilateralmente como desarrollo no petrolero. Al Estado le correspondía así el papel central de mediador entre dos mundos. Por un lado, como dueño del recurso natural tenía que lidiar con las compañías petroleras internacionales dentro de una relación de Estado terrateniente/arrendatarios extranjeros, para extraer efectivamente tales recursos rentísticos.

<sup>1</sup> Rómulo Betancourt: *Venezuela, Política y Petróleo*, México, 1956.

<sup>2</sup> Juan Pablo Pérez Alfonzo: *El Pentágono Petrolero*, Caracas, 1967.

Por el otro, como Estado rector, tenía que asegurarse que éstos se canalizaran efectivamente en función del desarrollo nacional.

La puesta en práctica de este modelo requería, por una parte, la modernización del régimen petrolero nacional – es decir, de su estructura legal e institucional – que de alguna manera también tenía que ajustarse al régimen petrolero internacional entonces imperante. Esto se lograría básicamente con la reforma petrolera de 1943.<sup>3</sup> Por otra parte, se requería una transformación democrática, que se produciría bajo la forma del golpe de Estado del 18 de octubre de 1945, consolidándose definitivamente a partir del 23 de enero de 1958.<sup>4</sup>

Este fue el modelo de desarrollo de la Venezuela petrolera-rentista cuyo éxito, durante décadas, es indudable. Como también lo es su derrumbe a partir de la nacionalización del petróleo en 1976. En este proyecto político había, ideológicamente hablando, un abismo infranqueable entre el sector petrolero y el no petrolero. La verdadera Venezuela del futuro, la única imaginable para sus máximos dirigentes políticos, era la Venezuela no petrolera, liberada de la *dependencia* del petróleo.<sup>5</sup> Según esta percepción, la nacionalización de la industria petrolera era una meta siempre lejana, anclada inaccesiblemente en el horizonte.<sup>6</sup> Se asumía que se trataba de una industria destinada a desaparecer tarde o temprano, bien por el inminente agotamiento definitivo de los yacimientos venezolanos, bien por todo lo contrario, la pérdida de interés en ellos de las petroleras debido a la abundancia de petróleo barato en el resto del mundo; o simplemente ni por lo uno ni por lo otro, sino porque sí. Las razones variaban según los vaivenes de los mercados mundiales y del ánimo político nacional. Pero en realidad, el petróleo

<sup>3</sup> Bernard Mommer: *La cuestión petrolera*, Editorial Tropykos, Caracas 1988.

<sup>4</sup> Luis Pedro España: *Democracia y Renta Petrolera*, Universidad Católica Andrés Bello, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Caracas, 1989.

<sup>5</sup> Juan Pablo Pérez Alfonzo: *Petróleo y Dependencia*, Caracas, 1971.

<sup>6</sup> Bernard Mommer: "El petróleo en el pensamiento político de Rómulo Betancourt", en Fundación Rómulo Betancourt: *Rómulo Betancourt: historia y contemporaneidad*, Caracas 1989.

venezolano no acababa de agotarse, ni mucho menos aún de perder su atractivo económico. Desesperado por la continua dependencia del petróleo, Pérez Alfonzo acabaría por proponer que se redujera sistemáticamente su producción. En una palabra, la industria petrolera definitivamente parecía carecer de futuro.<sup>7</sup>

Sin embargo, acaeció la nacionalización. El país lejos de liberarse de la dependencia del petróleo, la vio acentuarse más allá de lo que jamás se hubieran imaginado Betancourt y Pérez Alfonzo. Esto se debe a que la nacionalización se produjo como el sorprendente desenlace de un largo proceso de maximización de la renta. En efecto, el país se había liberado de toda atadura contractual en cuanto al manejo de los dos parámetros determinantes de la misma, a saber, los volúmenes y los precios. En adelante, éstos se iban a determinar soberanamente por el Estado venezolano, en común acuerdo con los demás países exportadores de petróleo cartelizados en la OPEP.<sup>8</sup>

En realidad, pues, no fue la industria propiamente dicha la que se nacionalizó en 1976. Sin embargo, el enclave extranjero había dejado de existir. Sin tener conciencia de ello, al maximizar la renta petrolera se había franqueado finalmente aquel abismo. Por lo tanto, la relación Estado terrateniente-arrendatarias extranjeras desaparecía, siendo sustituida no por una, sino por dos nuevas relaciones. En realidad, la relación se extendía lógicamente hacia los consumidores (Estado terrateniente-arrendatarias extranjeras-consumidores extranjeros). La nueva compañía nacional, PDVSA, no iba a sustituir a las arrendatarias extranjeras sino en su función de compañías operado-

ras. La relación con los consumidores la asumiría directamente el Estado. Así, por una parte, se tendría entonces la relación Estado terrateniente/compañía operadora y, por la otra, Estado terrateniente/consumidores extranjeros. Siendo el Estado, además de dueño del recurso natural, accionista único de PDVSA, la primera parecía una relación de inequívoca subordinación. En cuanto a la segunda, el Estado terrateniente parecía tener todas las de ganar. Pues de acuerdo con la coyuntura del momento, el petróleo se estaba agotando definitivamente una vez más, sólo que ahora no solamente en Venezuela, sino en el mundo entero.

Asimismo, la nacionalización afectó profundamente las relaciones del Estado con el sector no petrolero. La presencia del capital extranjero también se redujo significativamente en éste. En los casos del hierro — nacionalizado formalmente incluso un año antes del petróleo — y de la banca, el capital extranjero desapareció por completo, pero también se dio un repliegue en el comercio y las manufacturas. Necesariamente, se debilitó así también el capital privado nacional frente al Estado, ya que se perdía un importantísimo aliado en lo económico y, quizás más importante aún, en lo político. Por lo demás, gracias precisamente a la nacionalización petrolera, las arcas del Estado estaban recibiendo en estos momentos una avalancha de petrodólares. Con un sistema político ya de por sí presidencialista, y una tradición democrática reciente y débil, la abundancia fiscal no podía menos que debilitar también al Congreso Nacional y a los partidos políticos. El poder se concentró, más que nunca, en el Ejecutivo.

En otras palabras, el repliegue general del capital extranjero y el incremento repentino de los ingresos fiscales generaron importantes desequilibrios políticos, institucionales y económicos. El actor central en esta coyuntura tenía que ser, forzosamente, de nuevo el Estado. Empero, cabe recordar que el país ya había pasado por dos grandes auges petroleros.<sup>9</sup> Durante cinco décadas se había mantenido un ritmo acelerado de desarrollo con niveles excepcionales de consumo y de inversión, forzando hasta

<sup>7</sup> Asdrúbal Baptista y Bernard Mommer: *El petróleo en el pensamiento económico venezolano - Un ensayo*. Prólogo de Arturo Uslar Pietri. Ediciones IESA, Caracas, 1987.

<sup>8</sup> De manera que la nacionalización *de facto* ocurrió en otoño de 1973, en medio de la cuarta guerra árabe-israelí. En el caso de Venezuela así lo reconocieron los presidentes de la Shell y de la Creole (Exxon) en diciembre de 1973 (véase "Visitaron a Caldera los Presidentes de Creole y Shell", *El Nacional*, 1973-12-29). Aceptaron entonces que fuera el gobierno venezolano quien determinara, de ahí en adelante, precios y volúmenes. La nacionalización *de jure* tardó todavía dos años más.

<sup>9</sup> Ramón Espinasa y Bernard Mommer: "Venezuelan Oil Policy in the Long Run", en James P. Dorian y Fereidun Fesharaki (eds.): *International Issues in Energy Policy, Development and Economics*, Westview Press, 1992.

sus límites tanto la capacidad gerencial del Estado como la capacidad de absorción de capital de la economía nacional.<sup>10</sup> Ésta es en última instancia proporcional a la productividad de un país, y no a sus ingresos rentísticos. Desde luego, disponiendo de tales ingresos esta capacidad de absorción puede estirarse hasta cierto punto, y es lo que se había venido haciendo con éxito durante más de medio siglo. Pero no puede sorprender el hecho de que al final de tan largo período se produjeran síntomas de fatiga. Sin embargo, en ese preciso momento le tocó al país un tercer auge y éste, por añadidura y a diferencia de los dos anteriores, fue un auge puramente rentístico.

Así, con la nacionalización el país llegó a disponer de inmensos recursos financieros, pero al mismo tiempo sufriría una fuerte contracción de su capacidad gerencial y de absorción de capital, ya de por sí desbordadas. Además se haría cargo de las industrias del petróleo y del hierro. Sin embargo, deslumbrado por estos recursos, el gobierno nacional se lanzaría a la construcción de la Gran Venezuela. Lo grave, sin embargo, no fueron las dificultades económicas que en seguida se presentaron, sino la desarticulación política e institucional del país, que haría imposible la rectificación de los errores que se estaban cometiendo. En efecto, las diferentes crisis económicas que estallaron a lo largo de esos años — desde la crisis cambiaria de 1983, hasta el colapso del mercado mundial del petróleo en 1998 —, tienen todas dos rasgos en común: el ser perfectamente predecibles simplemente usando el sentido común y, al mismo tiempo el ser inevitables, dado el aislamiento y la incomunicación del Estado terrateniente, que terminaría por desmoronarse. En su decadencia sufrió golpes demoledores con el estallido social de 1989 y los alzamientos militares de 1992. Luego, a partir de 1993 y ya entrando en agonía, iría perdiendo todo control sobre el sector petrolero. Colapsaría definitivamente en las elecciones de 1998 arrastrando, y finalmente aplastando en su caída, en sus vanos intentos de salvarlo, a los partidos políticos tradicionales.

<sup>10</sup> Asdrúbal Baptista: *Teoría económica del capitalismo rentístico*, Ediciones IESA, Caracas, 1997; y del mismo autor: *Bases Cuantitativas de la Economía Venezolana 1830 - 1995*, Caracas, 1997.

## 2. La industria petrolera Nacionalizada (1976-1989)

Con la nacionalización, el Estado tenía que definir dos nuevas relaciones. La primera, la del Estado terrateniente con los consumidores extranjeros, requería una *política de precios*. En la práctica, sin embargo, lo que ocurrió fue que los precios se dejaron a la deriva de un mercado favorable y turbulento. Llegaron a niveles extremos en los mercados ocasionales en medio del pánico de los consumidores después de la revolución iraní y la subsiguiente guerra entre Irán y el Irak. A continuación se pretendió imponer estos precios, absolutamente excepcionales, como precios normales del mercado y con vigencia a largo plazo. Para mantenerlos, la OPEP — y con ella Venezuela — se vio forzada a reducir la producción a la mitad, recurriendo a un sistema de cuotas desde 1982, sin poder evitar, finalmente, el colapso de los precios en 1986.

La segunda, la relación del Estado con su compañía operadora, estaba definida por otra parte por un conjunto de leyes, decretos y reglamentos que se habían producidos en los últimos años previos a la nacionalización y sobre todo por la propia Ley de Nacionalización<sup>11</sup> y las leyes, decretos y reglamentos relacionados con la creación y el funcionamiento de PDVSA. Ésta fue concebida, definitivamente, como una compañía meramente operadora, y correspondía al MEM la definición de la política petrolera en todos sus aspectos no operacionales. El régimen fiscal, en principio, siguió siendo el mismo de antes de la nacionalización, con un solo cambio significativo: a fin de garantizar la autonomía financiera a PDVSA, se le asignaba el 10% de las ganancias en las exportaciones, libres de impuesto sobre la renta.

Sin embargo, la nacionalización había sido el resultado de un proceso de maximización de la renta petrolera, una política propia del Estado terrateniente, en beneficio del sector no petrolero. Los ejecutivos venezolanos de las compañías extranjeras no habían tenido participación alguna en este proceso. Por el contrario, en principio siempre se habían opuesto al mismo. Obligados a aceptar el hecho consumido, la actitud de los ejecutivos venezolanos, en el mejor de los casos, fue de neutralidad, concediendo al gobierno el

<sup>11</sup> *Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos.*