

LA TRIBUTACIÓN PETROLERA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999

Antonio Casas-González

I. ANTECEDENTES GENERALES

La distribución de los beneficios de la extracción y el procesamiento de hidrocarburos entre los productores y los estados es, y seguirá siendo, un tema fundamental y controversial. Evidentemente, el caso es aún más preponderante en aquellos países como Venezuela, en los cuales ese sector representa una significativa parte de la actividad económica general.

No obstante los impresionantes avances logrados por nuestro país en el sector industrial, especialmente durante la segunda mitad del siglo pasado, lo cierto es que el sector petrolero sigue generando cerca de una cuarta parte del producto interno, aproximadamente tres cuartas partes del valor de las exportaciones y más de la mitad de los ingresos fiscales. Si consideramos la experiencia de México, que es el otro país de América Latina con una industria de hidrocarburos de dimensiones comparables, encontramos que la incidencia relativa de ese sector ha venido disminuyendo en los últimos años. Es así que actualmente la actividad petrolera representa apenas cerca de una décima parte del total de las exportaciones y dos quintas partes del ingreso fiscal de ese país.

Otro aspecto significativo es que la situación con respecto a la participación de los estados en los beneficios de la industria petrolera es muy diferente en los países en que el sector está compuesto por intereses mayormente privados y aquellos en los cuales predomina una empresa del propio estado, como sucede en Venezuela y México y en los países miembros de la OPEP. En estos casos, el estado debe considerar los intereses de la sociedad en su conjunto y permitir, a la vez, que la empresa nacional pueda operar con eficiencia. En cambio, en los países en que son las empresas privadas las que actúan, el estado simplemente debe asegurar que ellas están cumpliendo con sus obligaciones tributarias y de otro tipo, como las de las normas de protección del ambiente o de seguridad industrial. Inclusive, en algunas circunstancias, como ocurre en Estados Unidos, los gobiernos recurren a mecanismos especiales para favorecer a

las empresas, como el de permitir una descarga tributaria por el desgaste natural de un bien no-renovable (“depreciation allowance”).

Por otra parte, el tema se complica por tratarse de un producto en el que existe una gran volatilidad de precios. Los ciclos de altas y bajas cotizaciones se repiten y, por lo regular, de manera inesperada. Las características de la industria petrolera y la gran variedad de situaciones que pueden afectar la oferta y la demanda, como son los procesos macroeconómicos nacionales o internacionales, los acontecimientos políticos, los cambios tecnológicos, los accidentes ambientales, los fenómenos climáticos y tantos otros eventos, inciden en la inestabilidad de los precios. A todo esto, se agrega el creciente manipuleo de precios con el surgimiento de mecanismos de ventas “libres”, como es el caso de las transacciones a futuro. En éstas, se vende un bien que todavía no se ha producido, lo cual genera transacciones especulativas que distorsionan al mercado.

A su vez, la volatilidad de precios ha traído continuos desajustes económicos, con serias consecuencias sociales, particularmente, en países altamente dependientes de la industria de hidrocarburos, los cuales han tenido que adoptar en diferentes momentos, difíciles medidas de política. También, las empresas petroleras, tanto privadas como del estado, se han visto en la necesidad de realizar cambios operativos, algunos radicales, para poder mantenerse competitivas. Esto se ha buscado a través de medidas que permitan un corte en los costos de producción, como los despidos de empleados o las asociaciones entre empresas productoras.

Por otra parte, en tiempos recientes se ha hecho evidente que el precio de los productos finales, o sea los que en definitiva afectan a los consumidores, también juegan un papel muy importante en la inestabilidad de los mercados y que ellos no dependen solamente de los cambios en la oferta y demanda de los crudos o de los productos derivados. Se trata también de un tributo al estado, pero en este caso lo paga, no el productor ni el distribuidor, sino el consumidor final. El promedio para los países industrializados que forman el conocido Grupo de los Siete era de 55% del precio al consumidor en días recientes, desde un 33% en Estados Unidos a un 71% en Francia. Este no es un hecho nuevo o desconocido, ha sido mencionado en diversos medios desde hace tiempo y en muchas oportunidades. Lo nuevo es la reacción popular que se ha presentado

simultáneamente en varios de los principales países consumidores, particularmente en Europa. Esta situación le ha creado a varios gobiernos problemas sociales que podrían tener un alto costo político y ha puesto en evidencia que la búsqueda de mecanismos de estabilización conviene tanto a los países consumidores como a los productores.

La volatilidad de los precios del petróleo obliga a los países cuyos ingresos fiscales dependen significativa mente de los mismos, a buscar soluciones que permitan una más permanente y confiable evolución de su desarrollo económico y social. Un mecanismo como el Fondo de Estabilización Macroeconómico, de reciente creación en el caso de Venezuela, es un paso en el camino correcto, ya que las circunstancias actuales no permiten que el país se administre con una actitud rentista y una visión de corto plazo.

De las experiencias observadas en Venezuela y en otros países productores, se puede llegar a algunas consideraciones generales en torno al tema que nos ocupa.

Es evidente, por ejemplo, que las circunstancias cambian de manera dinámica y dependen de factores que son difíciles ya veces imposibles de controlar. Esto significa que las reglas para la repartición de los beneficios entre estado e industria no pueden ser permanentes en el tiempo. Bien decía el Ministro de Energía y Minas, Alí Rodríguez Araque recientemente en una conferencia dictada en el Instituto de Estudios Superiores de Administración (I.E.S.A), que lo que era bueno en la Ley de Hidrocarburos para una época, en la que Venezuela importaba gasolina y otros productos y exportaba crudos, no lo es en la actualidad.

Por esta razón, las disposiciones correspondientes deben ser materia para leyes o reglamentos, pero no para Constituciones que deben tener un propósito más permanente o de más larga duración. Dichas disposiciones tienen que ajustarse a los intereses de cada nación, de acuerdo con sus propias condiciones y propósitos. Sin embargo, en la medida que ellas parezcan más definitivas, sean relativamente sencillas de entender y se administren con la mayor transparencia, serán más efectivas.

II. LA TRIBUTACION PETROLERA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999

La Constitución de 1999, como las anteriores, no se refiere de manera directa o específica al Tributo Petrolero. Sin embargo, a partir del Título VI, Capítulo I (Del Sistema socioeconómico) aparecen varios artículos que se refieren a la actividad petrolera.

En el artículo 302 se especifica que “por razones de conveniencia nacional” el Estado se reserva, por medio de una ley orgánica, “la actividad petrolera y otras industrias, explotaciones, servicios y bienes de interés público y carácter estratégico”. Más aún, se agrega que “el Estado promoverá la manufactura nacional de materias primas provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables, con el fin de asimilar, crear o innovar tecnologías, generar empleo y crecimiento económico, y crear riqueza y bienestar para el pueblo”.

El artículo 303, refuerza este concepto al estipular que “el Estado deberá conservar el total de las acciones de PDVSA o sea cual fuere el ente creado con el propósito de manejar la industria petrolera”. Sin embargo, a continuación exceptúa “las filiales, asociaciones estratégicas, empresas y cualquier otra que se haya constituido o se constituya como consecuencia del desarrollo de negocios de Petróleos “de Venezuela, S.A.”

Es evidente que estos dos artículos establecen lineamientos muy importantes como son: el propósito de darle preeminencia al procesamiento de los recursos naturales por encima de la exportación de la materia prima; el utilizar esos recursos como instrumento para acelerar el desarrollo económico y social del país; y, el asegurar la presencia permanente del Estado en el diseño de políticas, delineación de planes y en la aprobación de los presupuestos y resultados financieros de la empresa del Estado. Pero además, claramente acepta y promueve la participación de otros mecanismos mixtos o privados en actividades del sector.

Más adelante, el Capítulo II del mismo Título, al referirse al Régimen Presupuestario, el Artículo 311 de la Constitución establece que “el ingreso que se genere de la riqueza del subsuelo y los minerales, en general, propenderá a financiar la inversión real, productiva, la educación y la salud”.

Este párrafo es particularmente novedoso ya que más allá de cualquier plan o diseño presupuestario, se indican unas prioridades para los gastos que se realicen con fondos provenientes de determinadas actividades. Por ser un mandato constitucional, parecería necesario lograr una definición más precisa en el momento de decidir las políticas y en las leyes o reglamentos que tengan que ver con el presupuesto.

Con respecto al Sistema Tributario aparecen apenas dos artículos, el 316 y 317, en el que se establecen unos lineamientos generales y se dejan los detalles para las diferentes leyes o disposiciones tributarias. No hay ninguna referencia específica a los hidrocarburos o a otras actividades extractivas pero es interesante mencionar que en el Artículo 317 se dice que “ningún tributo puede tener efecto confiscatorio”, lo cual es indudablemente importante para los inversionistas en esos sectores.

Por último en la sección correspondiente a la Coordinación Macroeconómica, se introduce un artículo específico con respecto a la creación “de un fondo de estabilización macroeconómica” con el propósito de evitar los efectos históricos de la inestabilidad del ingreso fiscal. Como se menciona anteriormente, este fondo viene operando desde hace casi un año. Lo importante es que ahora su existencia adquiere nivel de mandato constitucional.

La idea de un mecanismo de este tipo se vino proponiendo desde hace tiempo, pero faltó siempre el consenso o la voluntad política. A raíz de una iniciativa del Banco Central, en donde se redactó un primer borrador, y después de largas discusiones y modificaciones en el Congreso, se logró su aprobación a través de una Ley Habilitante, aunque por falta de recursos no se constituyó el fondo operativo hasta fines de 1999, por medio de una nueva Ley Habilitante. Los primeros aportes de realizaron en diciembre de ese año.

La creación de este mecanismo es de la mayor importancia. De haber existido, por ejemplo, en 1997 los fondos reprimidos como resultado de los altos precios de ese año, hubieran podido servir para compensar, en parte, los graves desajustes por la caída de los mismos en 1998. Cuando esto ocurrió, Noruega, país que depende también en gran medida de los ingresos de ese sector, tenía cerca de 6.000 millones de dólares acumulados en su fondo de estabilización y pudo enfrentar, sin grandes dificultades, la caída de sus ingresos fiscales.

III. LAS NUEVAS PERSPECTIVAS

Aun cuando la nueva Constitución no contiene disposiciones específicas con respecto al tributo petrolero, los diversos artículos a los que se ha hecho referencia, establecen, en letra y espíritu unos lineamientos importantes.

Sin embargo, es conveniente que el Estado vaya definiendo, lo antes posible y con mayor precisión las nuevas reglas del juego, tanto en relación con los mecanismos para la distribución de los beneficios, como con respecto a los alcances de la acción de PDVSA y las posibilidades o limitaciones del sector privado en la Industria.

Es muy importante que el Estado conozca en todo momento el potencial financiero de PDVSA, con el propósito de saber hasta donde puede participar en sus ganancias, sin afectar su capacidad de inversión.

Es bien conocido el problema que ha existido en ciertos países petroleros con empresas nacionales. En algunos se ha querido resolver situaciones coyunturales a través de impuestos especiales, dividendos exagerados o el aprovechamiento de la capacidad de endeudamiento de la compañía.

En el caso de Pemex, por ejemplo, hubo una época en la que la empresa prácticamente se convirtió en agente financiero del gobierno mexicano, lo cual afectó con el tiempo su propio acceso a los mercados financieros. Aunque esto se ha ido resolviendo, en una entrevista del 11 de febrero del año pasado, en el Wall Street Journal, el Director General, Rogelio Montemayor, resaltó la importancia de que el Estado “reformase el sistema regulatorio y fiscal.... para permitir que la empresa sea más competitiva y se refiere a la necesidad de aplicar un .tratamiento tributario muy distinto”. En 1998, al caer los precios, Pemex tuvo que declarar una “pérdida de 1600 millones de dólares”. Esta preocupación fue evidente, además, en la presentación hecha por Juan Carlos Boué, alto funcionario de esa empresa, durante el Segundo Encuentro Internacional de Economía, auspiciado por el Banco Central de Venezuela en Octubre de 1998 (ver Revista BCV - Foros 3/1999).

Un aspecto que debe ser analizado en la experiencia venezolana y al que hemos hecho referencia en el pasado, es el de la evolución de la contribución de los ingresos fiscales del petróleo al Producto Interno Bruto (PIB), durante las últimas tres décadas. En el período 1968/1978 el promedio anual fue de 16,3%, cayó a 13,3% en 1997 ya 6,3% en 1998. En 1999 aumentó a 8,4% y **en el año 2000 se estimó**, que podría subir a cerca del 12,0%. Sin embargo, la contribución de petróleo **al PIB estuvo entre aproximadamente un 20% y un 25% durante todo ese período de referencia.**

Es evidente que dentro de un período relativamente breve, tendrá el Estado que decidir acerca, de la forma en que se irá elaborando un esquema para la futura distribución de los beneficios de la actividad petrolera. En las “Disposiciones Transitorias” de la nueva Constitución, la cuarta (numeral 5) estipula que dentro del primer año de haberse instalado la Asamblea Nacional, ella deberá aprobar la legislación tributaria, entre otras.

En los últimos meses **del año pasado**, algunos altos funcionarios del Gobierno han hecho declaraciones importantes con respecto a ciertos lineamientos de política. Es así que en febrero **2000**, el titular de Energía y Minas, Alí Rodríguez Araque, al hacer una presentación sobre el Plan de Negocios de PDVSA hasta el año 2009, manifestó que dentro del mismo existe el objetivo de “impulsar un proceso vigoroso de formación de capital nacional” y se refiere de manera específica al “capital privado”. En la misma oportunidad, el Vicepresidente de PDVSA, Francisco Marsicobrete, al referirse al plan gasífero reiteró que “se espera hacer un aporte mayoritario del capital privado en cada uno de los proyectos por desarrollar”.

Posteriormente, en una entrevista publicada el 3 de septiembre del 2000 en el diario El Universal, el Ministro Rodríguez Araque al referirse al nivel actual del impuesto sobre la renta (67, 7%), lo califica como un “obstáculo” para la “actividad industrial” y agrega que “estamos pensando en bajar los impuestos aguas abajo y subir los impuestos aguas arriba”. Esta tesis fue nuevamente expuesta por el Ministro en el foro “Venezuela y la Cumbre de la OPEP” el 14 del mismo mes. En esa presentación, además, mencionó la conveniencia de “simplificar el tributo” y de revisar la Ley de Hidrocarburos que “fue buena para aquella época”, cuando se importaba gasolina y productos, “pero no para hoy”.

En una entrevista publicada el 15 de septiembre **del año** pasado en el periódico de la Industria (PDVSA al Día), Alvaro Silva Calderón, Vice-Ministro de Energía y Minas y Director Externo de PDVSA, entró en mayores detalles con respecto al tema tributario. En primer lugar, se refiere a la necesidad de elaborar una nueva Ley de Hidrocarburos con la idea de “revisar los criterios de regalía conjuntamente con la Ley de Impuesto sobre la Renta”. Además, agrega que tal vez “se contemple una distinción en las actividades de producción y refinación. Asimismo, el 27 de septiembre, la prensa caraqueña recoge unas declaraciones del Vice-Ministro en las que reitera esos conceptos de manera más específica. En ellas se habla de darle un tratamiento adecuado a los diferentes tipos de actividades y que las cargas tributarias podrían estar sujetas a la rentabilidad de las diversas operaciones. Se buscaría además, simplificar los esquemas, con lo cual se puede mejorar la fiscalización.

En cuanto a la relación entre regalía e impuesto sobre la renta, se ha dicho, informalmente, que la primera podrá aumentarse de 16,3% a 20% y el impuesto reducirlo de 67, 7% a 34%. De hecho, en el programa de gas ya se ha hecho, con un buen resultado con respecto al incentivo a la inversión.

Las orientaciones que se recogen de los planteamientos anteriores son alentadoras ya que van por el camino correcto. Algunos participantes en el foro del BCV sobre Políticas Fiscales, mencionado anteriormente, se refirieron a la posibilidad de eliminar la regalía y cobrar un impuesto de acuerdo a rentabilidad de “la explotación”. En realidad el propósito es el mismo. Lo importante es ajustar los mecanismos de participación fiscal a las circunstancias y objetivos actuales.

Es oportuno terminar esta presentación con las mismas palabras que empleamos en una conferencia a comienzos de este año:

“Los desafíos para el futuro son difíciles, pero altamente promisorios. Venezuela comienza el nuevo siglo en medio de un entorno nacional e internacional de grandes cambios. El petróleo seguirá teniendo un papel preponderante. Sin embargo, es necesario que sus beneficios sirvan para impulsar cada vez mas a las actividades de otros sectores y para mejorar la distribución del ingreso y la calidad de vida de todos los venezolanos.”