

VOTO SALVADO DE LA MINORÍA UNIFICADA

Marzo 1943

Los suscritos, Diputados del PARTIDO ACCION DEMOCRATICA y Diputados de filiación política independiente, creen que es impostergable deber suyo condensar en un solo documento las diversas apreciaciones y observaciones expuestas por ellos en la Cámara, con motivo de la discusión de la Ley de Hidrocarburos.

Hablar responsablemente sobre el problema de las relaciones de la industria petrolera con el Estado —el de mayor entidad presentado a la deliberación del Congreso Nacional desde hace varios años— es un compromiso que no puede, ni debe eludirse. El país entero espera de los integrantes de ambas Cámaras que adopten actitudes netas, diáfanas, tratándose de una cuestión de máximo interés público, como lo es la de la forma que se adopte para regular la industria del petróleo, eje de nuestra estructura económica y social.

Penetrados de esa grave responsabilidad, contraída con el hoy y el mañana de Venezuela, vamos a resumir nuestros puntos de vista, situados en un plano de altura y de ecuanimidad, empeñados en contribuir, hoy como siempre, a que se alcance un clima nacional de sereno respeto mutuo a todos los criterios, cuando los oriente la preocupación de bien público.

Al apoyar determinadas modalidades del proyecto y al hacerle objeciones a otras, cumplimos con un doble deber; el de ciudadanos, y el de personeros de la voluntad popular, cuya máxima expresión es el Congreso de la República.

Comenzaremos por afirmar que coincidimos todos en reconocer dos núcleos de ventajas que para la Nación se derivan del Proyecto: ventajas de orden técnico y jurídico; y ventajas de orden económico. Entre las primeras —tal como lo puntualizó el Diputado Pérez Alfonzo en su informe de minoría— cabe señalar la uniformidad lograda en las relaciones entre el Estado y los concesionarios, desapareciendo esa heterogeneidad hasta ahora existente y derivada de la multiplicidad de contratos celebrados bajo el imperio de diferentes leyes o decretos. Otro aspecto jurídico-técnico de alcance positivo es el de un mayor control del Estado sobre la industria, secuela de la manera terminante como se afirma en el articulado de la Ley el derecho del Poder Público a intervenir en los procesos de producción, transporte y refinación del petróleo.

Entre las ventajas de orden económico, señalamos el aumento global de los impuestos, aun cuando algunos tributos hasta ahora vigentes —como el de boyas y faros— hayan sido eliminados; la transformación del concepto de exoneración aduanera, en favor de las Compañías, y de ventaja legal, en gracia discernible por el Ejecutivo a un solo arbitrio y según su soberano criterio; la obligación para las Empresas de llevar en Venezuela su contabilidad industrial; la supresión de distingos y sin base técnica alguna, hecha por leyes anteriores, y para el cobro de impuestos, entre concesiones explotadas en tierras, y en zonas cubiertas por aguas; y los convenios relacionados con la instalación de refinerías en el país. Entre los tributos que aparecen modificados en la Ley aprobada y en forma favorable al país —según concepto nuestro— está el impuesto superficial. El discutido artículo 40, que a él se refiere, merece nuestro apoyo, no sólo porque aumenta hasta una cantidad mínima de Bs. 5 por hectárea el pago de ese impuesto, sino porque obligará a las Compañías a renunciar a una considerable parte del volumen de hectáreas que actualmente detentan, gracias al tipo bajo de imposición vigente por concepto de impuesto superficial.

Nuestro primer disentimiento importante con el proyecto se refiere a la “sanatoria absoluta de todo vicio anterior” de las concesiones que se adapten a la nueva Ley, así como la renuncia expresa que se consigna de todo reclamo o acción que el Estado pueda tener contra los concesionarios.

No creemos que una figura jurídica —la de la conversión— sea capaz de sanear los vicios de que adolecen la mayor parte de las concesiones en explotación; de compensar al fisco de los tributos cuyo pago han evadido las Empresas; **ni de darle visos de utilidad lícita a las ganancias exageradas hechas por las empresas, a costa de un país cuyas fuentes primordiales de existencia no se han vitalizado con el auge del petróleo.**

Fácil sería demostrar, con hechos y referencias concretas, que importantísimas concesiones se apoyan sobre deleznable base jurídica; que sistemáticos han sido el irrespeto y violación de las leyes de la República por los **trusts** concesionarios; y que las Empresas en su conjunto han venido defraudando al fisco con cuantiosas cantidades de impuestos dejados de satisfacer, por dolo o mala fe, como ha sucedido con el tributo de faros y boyas y con otros varios. Pero aun dejando de lado éstas que señalamos, quedaría una reparación por hacer al país, antes de que se renovaran los contratos vigentes y los cuales se van a revalidar por 40 años más: la de devolverle al fisco una parte y apreciable, de las crecidas e ilícitas ganancias obtenidas por las Empresas al amparo de un régimen jurídico signado de iniquidades para Venezuela.

A este particular, es muy concreta, y de irrefutable consistencia, la estimación numérica hecha en su voto de minoría por el diputado Pérez Alfonzo; en los años que lleva de explotar nuestro subsuelo la industria petrolera ha obtenido una utilidad de Bs. 3.800.000.000 (TRES MIL OCHOCIENTOS MILLONES DE BOLÍVARES), con los cuales han recuperado varias veces el capital invertido por esas mismas Empresas en el país.

Que es posible obtener una compensación cuantiosa para el país por el “saneamiento” de la industria petrolera resultaría fácil demostrarlo, con hechos concretos. Recuérdese que en 1937, la **Mene Grande Oil** pagó al fisco Bs. 15.000.000 (**quince millones de bolívares**), en números redondos, en cumplimiento de sentencia de la Corte Federal y de Casación, y por concepto de impuestos que, por mala fe dejó la Empresa de satisfacer; y que en 1941 para sanear sus títulos sobre el llamado Lote N° 5 de la Concesión López Rodríguez”, aquella misma Empresa se avino pagarle al Erario Nacional la cantidad de más de Bs. 30.000.000 (más de **treinta millones de bolívares**). Y si nos remontamos a épocas más lejanas cabría recordar que **The Caribbean Petroleum Company** —para obtener en 1932 la irrita prórroga de la Concesión Valladares— pagó al fisco Bs. 10.000.000 (**diez millones de bolívares**), a más de las Cuantiosas erogaciones que, según es del dominio público, fueron generosamente distribuidas entre abogados que intervinieron en la negociación y entre personajes entonces influyentes en la política del país.

Todas estas reflexiones nos llevan de la mano a la convicción de que el Estado venezolano está en condiciones de reclamar, como justa indemnización por el saneamiento de la industria, una compensación de volumen e importancia tal que le permita al Ejecutivo Federal emprender, de una vez, la obra de redención económica del país, mediante la realización de un programa audaz, y de vastas proporciones, de incremento de nuestras fuentes raizales de riqueza, de saneamiento y repoblación de nuestro territorio, de culturización del país mediante la multiplicada labor de la escuela.

Dos argumentos podrían hacerse para justificar la conversión de las concesiones vigentes sin compensación positiva y adecuada, pagada como paso previo a la expedición de los nuevos títulos.

El primero sería el de que esa compensación ya se obtiene por la simple circunstancia de que las Compañías renuncien a ventajas contractuales, de que disfrutaban actualmente al adaptar sus concesiones a las normas establecidas por la nueva Ley. A este respecto, debemos observar que es tesis ya mundialmente aceptada en moderno Derecho Administrativo la de que los contratos sobre bienes del dominio público no pueden ser asimilados a convenciones contractuales entre particulares que versen sobre bienes del dominio privado; que tales concesiones **“no generan derechos contractuales propiamente dichos, sino simples beneficios, sujetos a las contingencias de futuras reformas legislativas”**, tal como lo sostuvo el Dr. Néstor Luís Pérez, cuando desempeñaba la Cartera de Fomento. Y a la objeción de que se trata de una doctrina jurídica, y no de un hecho jurídico, puede contestarse diciendo que Colombia ha alterado más de una vez sus Leyes de Hidrocarburos, y las Compañías —que bajo otros rótulos, o con rótulos idénticos, son las mismas que actúan en Venezuela— adaptaron sus contratos a las condiciones nuevas creadas por esas reforma legislativas. Oportuna y convincente es la cita que vamos a hacer de un párrafo de la exposición de motivos con que el Ministro de Minas y Petróleos de Colombia, señor Néstor Pineda, acompañó, en 1942, el proyecto de Ley titulado: “La intervención del Estado en la Industria del Petróleo”. Dice así el párrafo en referencia:

“El artículo 8° establece un impuesto superficiario que deberán pagar anualmente y por anticipado, todos los contratistas de exploración y explotación de petróleo. Este impuesto viene a reemplazar el: canon superficiario establecido por los artículos 19 de la Ley 37 de 1931 y 4° -inciso Vil- de la Ley 160 de 1936; **y deberá ser pagado por todos los concesionarios, aun por aquellos que celebraron sus contratos con anterioridad a la vigencia de la ley que establece el nuevo gravamen.** Y como podría argüirse que el establecimiento de un impuesto semejante constituye una alteración unilateral y por lo mismo **injurídica** de las cargas y obligaciones que imponen los contratos de petróleo a los respectivos concesionarios conviene recordar que ya nuestra Corte Suprema de Justicia con apoyo en inobjetable razones de derecho y a propósito de un litigio promovido por la **Colombian Petroleum Company** para que se le declarara exenta de pagar las imposiciones tributarias establecidas por la Ley 68 de 1935, **demostró cómo los impuestos nuevos sí deben ser pagados aun por las personas que se encuentran en situaciones contractuales constituidas con anterioridad a la Ley que los establece**” (Subrayado de los firmantes)

El segundo argumento que podría hacerse es el de que la conversión de concesiones, obteniéndose adecuada indemnización para el país, no podría obtenerse sino después de ser vencidas en juicio las Compañías; y de que una amarga experiencia revela que no es precisamente de los más altos tribunales de justicia de donde han emanado sentencias favorables al interés nacional. Empero, resulta inaceptable esta argumentación. Recursos tiene en sus manos el pueblo venezolano -en quien reside, por definición, la soberanía nacional— para lograr que desde los estrados judiciales -se le haga plena justicia. Desde la reforma constitucional —afirmándose explícitamente la obligación para los concesionarios de bienes del dominio público a aceptar las novaciones que en sus contratos establezcan las leyes, hasta la substitución de funcionarios judiciales de mentalidad impermeable a las corrientes renovadoras del Derecho, o de dudosa probidad, por jueces de moderno criterio y de acrisolada honradez— hay una vasta escala de medios lícitos y eficaces, para lograr que la Nación alcance cuanto en justicia le corresponde, y que no puede graciosamente renunciar.

Precisada así nuestra apreciación sobre este punto de vital interés, haremos algunas observaciones al régimen de impuestos. Fundamentalmente nos referiremos al nuevo impuesto de explotación, por cuanto ya queda puntualizada nuestra favorable actitud hacia el impuesto superficiario,

El impuesto de explotación establecido por la Ley de 16, ^{2/3} % sobre el producto total de los pozos, es el más alto fijado hasta ahora en nuestra legislación minera. En las leyes del 21 y del 22 se fijó un impuesto de explotación del 15%, que desapareció en las leyes posteriores, para reaparecer en la de 1939, en la que se exigía hasta el 16% a concesionarios que explotaran determinados tipos de reservas nacionales. - Este

porcentaje que trae la Ley de 1943 resulta el más alto fijado hasta ahora —como ya queda dicho— por Ley alguna de hidrocarburos en nuestro país; y tiene la importancia adicional de que vendría a substituir tributos tan bajos como los de 7.^{1/2} % de **royalty**, o el de Bs. 2 por tonelada métrica vigente para concesiones explotadas bajo el imperio de leyes complacientes, o de inicuos contratos.

Hecho este explicito reconocimiento, lo que cabe preguntarse es lo siguiente: **Este tipo de impuesto de explotación, sumado a los tributos fijos también pautados por la Ley, ¿garantiza la justa participación de la Nación en su riqueza petrolera?**

Las investigaciones realizadas por los diputados independientes —y que en forma muy concluyente condensó en su voto salvado el Diputado Pérez Alfonzo— nos llevan a la convicción de que ese tributo, siendo mayor que los vigentes, no garantiza un justo equilibrio de ganancias entre la Nación y las Compañías, ni mucho menos asegura esa pregonada participación de Venezuela en más del 50% de los ingresos obtenidos por las Empresas explotadoras del subsuelo petrolero del país.

Tal como observa el Dr. Pérez Alfonzo, dos son los elementos fundamentales para fijar los ingresos reales de la industria petrolera: el volumen real de su inversión permanente en el país y el costo unitario de producción por barril de petróleo. Sobre ambos datos fundamentales, nada dijo la exposición de motivos que precedió al proyecto; y la solicitud de datos técnicos que se hicieron ante el Ministerio de Fomento nos han llevado a dos conclusiones: que en los departamentos especializados de ese Despacho se reconocen como justas las estimaciones hechas por peritos norteamericanos de 400 millones de dólares como el monto total de la inversión de capitales hecha en el país por las Compañías petroleras y la cantidad de 40 centavos de dólar, por barril, como costo unitario de producción.

Esta última cifra resulta difícil de aceptar, y recuérdese que una Ley como la que estamos analizando, articulada sobre bases que reiteradamente se han calificado de técnicas, experimenta un quebrantamiento en toda su estructura cuando no resultan ajustados a la realidad los cálculos numéricos sobre los cuales se ha construido. Y a este respecto, se generaliza la versión de que al Presidente de la República le fueron presentados como exactos algunos cálculos que carecían de veracidad.

Decimos que no puede ser aceptado ese costo de producción, el de 40 centavos por barril, porque para formarlos se han recogido como lógicos datos tan absurdos —por elevada cuantía— como el de 15 millones de dólares (números redondos) por depreciación anual de equipos capitalizables; como el de 18 millones de dólares (números redondos) para salarios, servicios y gastos de administración pagados en dólares; y como el de 6 millones de dólares, por concepto de bolívares obtenidos por las Compañías de la venta en el mercado interno —donde ejercen un monopolio de hecho de ese servicio de utilidad pública— de gasolina, gas-oil y los demás derivados del petróleo. Aún aceptando todas las otras partidas, evidentemente infladas unas y otras de imposible imputación al costo de producción —como el de pagos hechos a funcionarios o directivos de las Compañías actuantes en el exterior y allí radicados— siempre resultará inobjetable el rechazo de la partida de 6 millones de dólares por concepto de ganancias hechas en nuestro propio país por las Compañías, mediante el negocio de venta de productos y subproductos del petróleo. Pues bien: la simple eliminación de esta última partida significa a disminución de 3 centavos de dólar del precio de costo del barril de petróleo.

Pero aún de mayor importancia es la constatación que hace, en sus varias veces citado informe, el Diputado Pérez Alfonzo. Aludimos a la de la carencia de seria base técnica de que se resiente el aserto de que, bajo el imperio de la nueva Ley, será mayor la participación del Estado que la de la industria, y que Venezuela obtendrá más del 50% del producto total de los ingresos derivados del petróleo.

Según los datos suministrados en una de sus conferencias por el Dr. Edmundo Luongo Cabello, y aceptados sin beneficio de inventario por el informe de mayoría de la Comisión de Fomento de esta Cámara, ese resultado se obtiene partiéndose de las siguientes premisas: 1) el valor medio del barril de petróleo, en los últimos años, es de 81 centavos, de dólar, por unidad; 2) esos 81 centavos se distribuirán, bajo el imperio del régimen impositivo creado por la nueva Ley, así: 40 centavos para el costo de producción y 41 centavos para el Gobierno y la industria; y 3) la proporción en que el Gobierno participa en esos 41 centavos, por la totalidad de los impuestos percibidos, es de 24.1/2 centavos, mientras que la participación de la industria es de 16.1/2 centavos.

Este relación sería justa, porque garantizaría a la Nación, principal aportante a la industria petrolera, por ser la dueña de los yacimientos, un volumen de ganancias mayor que el de las Compañías, las cuales sólo suministran un capital de inversión —ya varias veces amortizado—, su experiencia técnica y su organización comercial de ventas fuera y dentro del país.

Empero, si se contrasta con la realidad esas cifras resulta lo siguiente: él precio de 81 centavos por barril no se ajusta a estimaciones serias. Es una cifra basada aproximadamente, en la media del precio de venta de 3 años 1937, 1938 y 1939 que no pueden ser característicos, por tratarse de épocas de pre-guerra y de comienzo del actual conflicto. La media de precios, en los últimos años tomándolos por periodos menos arbitrarios y caprichosamente circunscritos es mas alta que esos 81 centavos (es de 84 centavos, según datos oficiales de la Memoria de Fomento de 1940, aún para el trienio 1937-38-39); y para 1941. el precio de venta barril de petróleo fue de 92 centavos y para los años 1942 y 1943 de \$ 1 (un dólar), por término medio. Las perspectivas actuales y futuras son de mantenimiento, aun de alzas, de ese precio.

Ahora bien, toda alza en el precio de venta del petróleo por encima de esa estimación —que de nuevo calificamos de artificial y caprichosa— de 81 centavos por barril, se refleja en tangible merma de la participación de la Nación y en progresivo aumento de las ganancias de las Compañías.

Y ello débese a la circunstancia de que la Nación se beneficia sólo en 1/6 de los aumentos de precios del petróleo mientras que las Compañías reciben íntegros los 5/6 restantes.

Aplicando estas previsiones numéricas a un año dado y un volumen de producción determinado —el año de 1942— él Diputado Pérez Alfonzo demuestra que de haber estado rigiendo para el año pasado la Ley aprobada, el Estado hubiera recibido sólo Bs. 133.326.527 (tal como se señala en uno de los cuadros estadísticos que acompañaron a la Exposición de Motivos), mientras que los ingresos de las Compañías hubieran alcanzado a Bs. 163.665.597, además de las utilidades incluidas en ese tan discutible costo de producción de 40 centavos de dólar por barril.

Por lo mismo que no se alcanzará con la nueva Ley el límite realmente justo de la participación nacional en la riqueza petrolera, el aumento de ingresos por concepto de renta minera repercutirá en forma poco sensible sobre la colectividad. En efecto, ese aumento sólo alcanzará —según estimaciones de la propia Exposición de Motivos, en uno de sus cuadros estadísticos anexos— a sólo TRES Y MEDIO MILLONES DE BOLIVARES MENSUALES, que, siendo optimistas en la apreciación; bastarán apenas para que el Estado cubra su déficit periódico, reproducido de mes en mes, y generado en la merma de la renta aduanera, en la de los otros renglones de la renta interna y aun en la de la propia renta minera, por disminución del volumen de la producción petrolera en comparación con lo que se extraía de los pozos venezolanos en años anteriores.

Otras varias observaciones pueden hacerse a la Ley. No es la de menos importancia la de que se prolongue hasta plazos de 40 años, renovables por otros 40 años, el disfrute por los inversionistas de concesiones de hidrocarburos. Plazos máximos de 20 años son los vigentes en Estados Unidos, y una experiencia

internacional demuestra que la tendencia hoy vigente en materia de concesiones de hidrocarburos no es la de ampliar, sino la de reducir el plazo de su duración.

Pretendimos mejorar el texto de la Ley, formulando, como Le consta a la Cámara, algunas mociones; o haciendo la sugerencia de que determinados artículos fuesen pasados a la consideración de comisiones especiales. Entre esas mociones rechazadas, sin mayor análisis por parte de la mayoría, está la que proponía que se facultara legalmente al Estado para fijar por decreto el precio venta de la gasolina, y demás derivados del petróleo, por considerarlos artículos de comercio vinculados al interés público y para contribuir a que cesara el monstruoso absurdo de que en Venezuela, primer país exportador de petróleo del mundo y el tercero en la escala mundial de producción, la gasolina se venda a un precio tres veces mayor del que rige en Persia, para tomar a esta nación por vía de ejemplo. Esta, como las otras mociones, fueron desechadas, argumentándose por algunos Diputados que la Ley en discusión tenía una modalidad específica, intrínseca e intransferiblemente suya, que la hacía poco menos que intocable: la de ser una Ley-contrato. Tesis ésta desde todo punto de vista rechazable, porque la función del Congreso perdería en dignidad republicana y en virtualidad constitucional si se limitara a legislar a **posteriori** sobre materias que tengan el carácter de cosa juzgada.

Por todas estas apreciaciones, nosotros consideramos que ninguna razón de ser le cabe a esta enfática declaración hecha en la Exposición de Motivos que precedió al Proyecto, hoy transformado en Ley de Hidrocarburos:

“No se trata en el Proyecto de una nueva Ley simplemente, de una Ley más, sino de la Ley que consagre el definitivo funcionamiento económico y técnico de la industria, como en todos los países donde ha logrado alcanzar su más alto grado de prosperidad”

Esta tesis de que la Ley en cuestión “consagra el **definitivo** funcionamiento técnico y económico de la industria” no puede ser valedera, para quienes consideramos perfectamente legítimo el anhelo nacional a que el petróleo le rinda al país el maximum de beneficios. Abierta queda, pues, la posibilidad de que el Congreso de la República, en ejercicio de la soberanía nacional, rectifique en el futuro, en un sentido de mayor justicia para el pueblo venezolano, lo que en la Ley de Hidrocarburos de 1943 pugne con los intereses y las aspiraciones de la Nación.

Caracas, 12 de marzo de 1943.

(fdo)

Doctor Martín Vegas, Andrés Eloy Blanco, Mario García Arocha, Jesús Ortega Bejarano, Víctor Alvarado Franco, Carlos E Lemoine Juan Guglielmi, Lorenzo Antonio Vivas, Luís Lander, Germán Orozco Jiménez.