

Una oportunidad perdida

JUAN CARLOS NAVARRO

Está a punto de aparecer oficialmente la Reforma a la Ley de Impuesto sobre la Renta recientemente aprobada por el Congreso Nacional. Dicha reforma, además de elevar el límite de exención de los contribuyentes de 24.000 a 48.000 bolívares anuales, modifica el artículo 44 de la mencionada Ley relativo a la facultad del Ejecutivo Nacional para fijar unilateralmente los valores de exportación de petróleo venezolano, valores sobre los que se calcula el impuesto a pagar por la industria petrolera.

La iniciativa para la reforma partió en las cámaras legislativas de Acción Democrática y la rapidez extraordinaria con que, con algunas modificaciones, se pasó de la proposición a la aprobación ha privado al país de una idónea oportunidad para discutir a fondo el problema de la tributación petrolera y todo lo que de ella se desprende.

PASADO Y PRESENTE DE LOS IMPUESTOS PETROLEROS

El esquema tributario al cual está sometida en la actualidad la industria petrolera puede dividirse en dos grandes partes. Por un lado, el Impuesto sobre la Renta, y por otro una serie de impuestos a las actividades específicas que comprende el negocio petrolero: impuesto de exploración (Bs. 2 por hectárea mientras dura el proceso de exploración, en forma anual), impuesto inicial de explotación (Bs. 8 por hectárea a pagar en el momento de elegir y marcar las parcelas a explotar), impuesto superficial (a pagar por cada hectárea en explotación durante todo el tiempo que dure la concesión en cantidades variables de Bs. 5 a Bs. 30 según la antigüedad), el impuesto de explotación o regalía (equivalente al 16 2/3% del petróleo extraído), el impuesto sobre la venta para el consumo interno de productos manufacturados o refinados (el 50% de los derechos de importación que habrían producido esos artículos si hubiese que importarlos) y el impuesto de transporte (a fijar por el Ejecutivo en una suma no superior al 2,5% de las cantidades que recibieran los transportistas en pago de sus servicios). A estos dos grandes renglones de ingresos se le añade cada año cierta suma proveniente de los pagos de derechos de importación.

Los seis impuestos del segundo grupo fueron establecidos por la Ley de Hidrocarburos del año 1943, que perdura en vigencia hasta nuestros días; el Impuesto sobre la Renta comenzó a aplicarse desde el mismo año a los ingresos gravables de las compañías petroleras según lo especificado en cada una de las sucesivas Leyes de Impuesto sobre

la Renta promulgadas en el país (1943, 1961 y 1967) y sus respectivas modificaciones (1946, 1948, 1955, 1958, 1967, 1970, 1974 y 1975 antes de la nacionalización).

Siendo en un comienzo de poca importancia relativa (no alcanzó en sus dos primeros años, 1944 y 45, al 15% del ingreso fiscal petrolero global) el Impuesto sobre la Renta se convirtió rápidamente en el instrumento por excelencia del Estado Venezolano para retener en sus manos crecientes cuotas de la renta petrolera, dado que los demás impuestos, contemplados en la Ley de Hidrocarburos, permanecieron invariables. La década de los 70 marca el momento en el que definitivamente la suma de todos los impuestos petroleros más los derechos de aduana arrojan cifras muy por debajo de lo recaudado por concepto de Impuesto sobre la Renta, deviniendo este último en el canal principal por el que fluye la renta petrolera hacia el país (77, 12% de la participación fiscal total en 1979).

En materia de Impuesto sobre la Renta en la industria petrolera hay dos nociones estratégicas a captar y distinguir, dado que tanto una como otra determinan prácticamente en su totalidad cuál habrá de ser el ingreso percibido por la nación por este concepto. En primera instancia hay que precisar el precio promedio por barril que se usará para conocer la suma de los ingresos brutos en manos de la industria; en efecto, dado cierto volumen de producción dichos ingresos serán iguales al resultado de multiplicar tal volumen por el precio promedio aludido. Así las cosas, el ingreso gravable está determinado por la combinación de volumen de exportación y precios, siendo lo

decisivo quién y de qué manera fije estos últimos.

Mientras dependieron de las compañías, estas utilizaron varios tipos de maniobras en el mercado internacional (como la venta con descuentos a sus propias filiales, por ejemplo) para rebajar artificialmente sus utilidades y cancelar a la nación montos por debajo de lo que en justicia le correspondía a ésta. Tal circunstancia provocó la intervención del Estado para introducir los llamados precios de referencia, esto es, valores fiscales a base de los cuales se calcula el Impuesto sobre la Renta con independencia del precio al que en efecto se venda el petróleo o precio realización. Estos precios de referencia, sin embargo, eran el fruto de negociaciones y acuerdos entre las concesionarias y el Ejecutivo, negociaciones efectuadas a partir del año 1966.

Cuando en 1970 se reformó parcialmente la Ley de Impuesto sobre la Renta introduciendo la disposición que otorgaba al Ejecutivo la prerrogativa de fijar unilateralmente los valores de exportación, el país dio paso fundamental en lo que respecta a la captación de la renta petrolera en su larga pugna con las compañías extranjeras. La noción de valores de exportación venía a suplantar, con evidentes ventajas para Venezuela, a la de los precios de referencia convenidos entre las concesionarias y el Estado. A partir de este momento, y según normas y procedimientos fijados reglamentariamente en Enero de 1971, el Ejecutivo podría fijar, sin necesidad de acordarse para ello con las compañías, el precio en virtud del cual se deducía el Impuesto sobre la Renta a la industria petrolera con antelación e independencia del precio al cual realmente se vendiese nuestro petróleo en el mercado internacional. Además del señalado avance aludido, la figura de valores de exportación ha permitido al país aprovechar a plenitud el alza espectacular de los precios petroleros acaecida un poco más tarde y allanado el camino hacia una medida extrema como la Nacionalización.

La segunda noción decisiva a la que hacíamos referencia es la de la tasa impositiva especial que se aplica a las

ganancias en el negocio petrolero y que determina el porcentaje de las utilidades de las compañías a recaudar por el Impuesto sobre la Renta. Durante los años inmediatamente previos a la Nacionalización esta tasa, convertida desde 1943 en la herramienta privilegiada del Estado para aumentar la Participación Fiscal, fue aumentada una y otra vez por sucesivas reformas de la Ley de Impuesto sobre la Renta hasta alcanzar en 1975 un nivel del 70% (tasa efectiva).

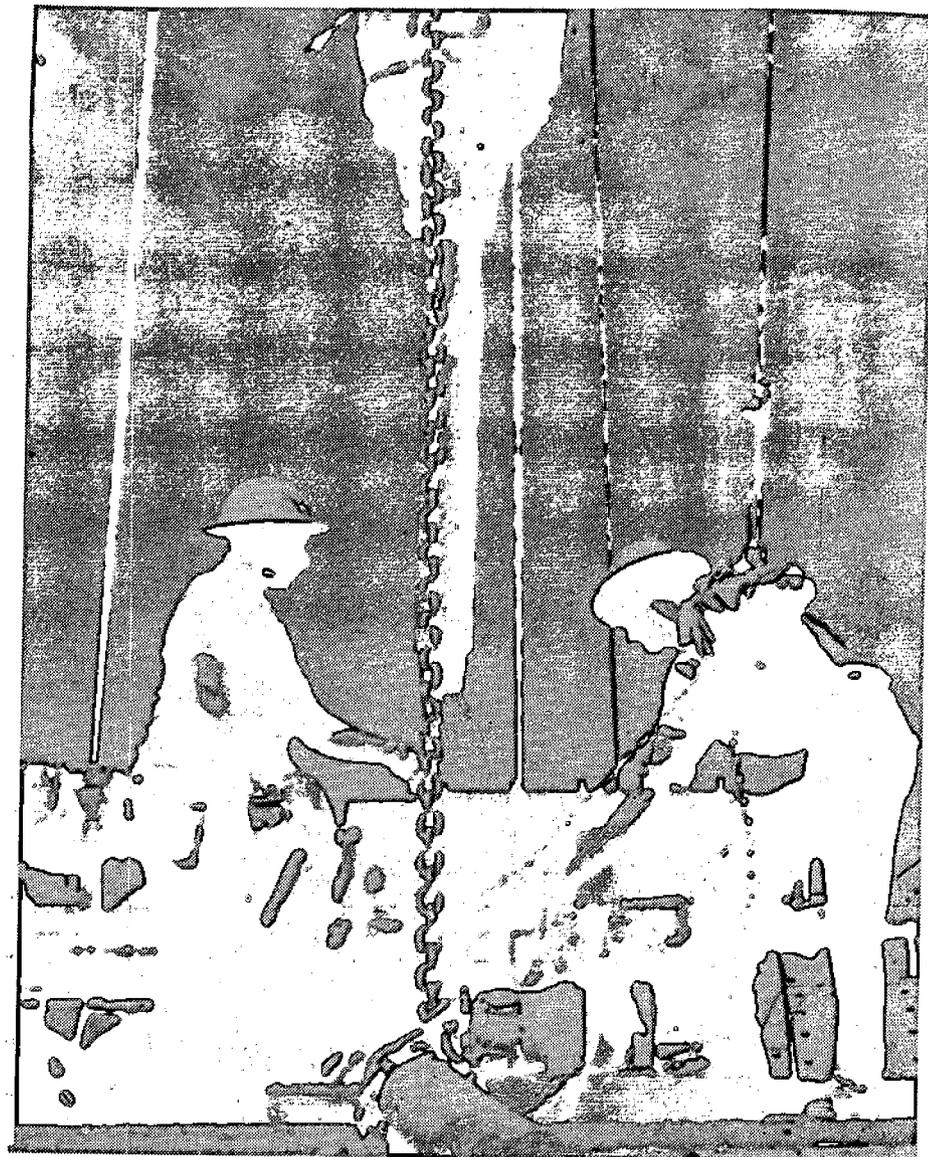
NACIONALIZACION Y ESQUEMA TRIBUTARIO

Una vez nacionalizada la industria petrolera y estructurada en forma de una sociedad mercantil por acciones cuyo único propietario sería el Estado venezolano, el esquema tributario se mantuvo, en cuanto tal, curiosamente intocado.

En efecto, la industria continuaba obteniendo sus beneficios y realizando sus operaciones en todos los ámbitos (exploración, explotación, etc.) y pagando por un concepto y otro tanto el Impuesto sobre la Renta como la regalía y los demás impuestos previstos por la Ley de Hidrocarburos. Una vez deducidos tales impuestos, la industria retiene parte de sus utilidades para distribuir las en sus diversos programas de inversión; de ser necesario, pueden entablarse litigios entre la industria, y, por ejemplo, la Administración del Impuesto sobre la Renta si esta fórmula repara. Todo esto a pesar de que las empresas objeto de las cargas impositivas son ahora venezolanas, públicas y sus ingresos pertenecen por definición

La existencia de esta situación anómala, que de hecho fraccionó la unidad del Tesoro, fue justificada por voceros oficiales con el argumento de que era lo mejor para el interés nacional que la industria petrolera conservase autonomía en lo relativo al financiamiento de sus propias inversiones. Si se llegase a una situación, se dijo, en la que fuese imposible discriminar internamente los ingresos del país provenientes del petróleo, el Estado podría verse en la tentación de utilizar dichos ingresos según criterios circunstanciales en perjuicio de la buena marcha de la Industria petrolera.

Fue así como empezó a aparecer en los informes económicos un nuevo renglón, el de la Participación Nacional, formado por la suma de la participación fiscal del Estado más la participación empresarial de PDVSA. En una situación



absolutamente distinta a la vigente en la etapa concesionaria, la figura de los valores de exportación se mantuvo, pero ahora sirviendo de sutil y expedito procedimiento de administración de la renta petrolera: aumentando la diferencia entre valores de exportación y precios de realización, el Fisco acrecentaría su cuota de participación en el ingreso petrolero total, disminuyendo dicha diferencia, permitiría a la industria conservar una mayor parte de dicho ingreso para el financiamiento de sus propias operaciones. La tasa impositiva, por su parte, fue rebajada inmediatamente para impedir que el primer año de la Nacionalización la industria registrase pérdidas contables en cuanto empresa; así, la tasa efectiva fue reducida al 65,13% en 1976 y se ha mantenido a niveles similares, llegando en 1979 al 66,52%.

Así, lo que parecía un vestigio legislativo de un pasado superado cobraba vigencia y significado novedoso

en el nuevo esquema de relación Estado-industria nacionalizada, esquema que, dicho sea de paso no podría brindar una mayor autonomía a esta última.

LA ACTUAL REFORMA

Mientras duró la bonanza petrolera, esto es, la ola ascendente de los precios de los hidrocarburos en el mercado mundial, la relación entre precios de realización y valores de exportación varió según los íres y venires de esa coyuntura favorable. Mientras tanto, el Estado se embarcó en las gigantescas inversiones de todos conocidas y, con el final del anterior quinquenio y con el principio del actual el país llegó muy cerca del límite de su capacidad de endeudamiento y de su capacidad real de cumplir sus compromisos financieros, al punto que durante algunos años se llegó a omitir el aporte reglamentario al Fondo de Inversiones de Venezuela. Es éste el contexto de

severas insuficiencias financieras del Estado en el que empieza a tener lugar una muy significativa apertura de la brecha entre precios realizados y fiscales, brecha que en un solo año, entre 1979 y 1980, pasó del 14,85% al 24,4%, para llegar al 25,30% en 1981. Esto significa, tendencialmente, una creciente proporción del ingreso petrolero para el Fisco y una creciente para la industria, y dio lugar ya desde mediados del año pasado a críticas de varios sectores que alertaban en relación a una posible descapitalización de PDVSA. La industria estaría quedándose sin los recursos necesarios para mantenerse y operar en forma satisfactoria.

Estas críticas suscitaron una contundente respuesta de parte del Ministro de Energía y Minas, quien, apoyado en copiosas cifras, mostró cómo lo que estaba detrás de la diferencia entre el precio de realización promedio y el valor fiscal era el propósito de mantener equilibrada la ganancia neta de PDVSA en medio de las fuertes alzas de los precios en fecha reciente: Tal ganancia pasó de 12.480 millones de bolívares en 1979 a 14.813 millones de bolívares en 1980; la industria, en cifras absolutas, había aumentado sus ganancias a pesar de la referida manipulación de los precios.

El problema tomó sin embargo otro cariz cuando en los últimos meses del año se hizo patente a la vista de todos la adversa coyuntura petrolera internacional: precios congelados por lo menos durante todo 1982, la OPEP a la defensiva y declive del valor real de nuestro petróleo. Es en ese momento en que se presenta al Congreso Nacional una versión preliminar del presupuesto para 1982, en la que se prevé una diferencia de más del 30% entre ambos tipos de precios; aquí ya no cabía el argumento recién presentado, y el temor de que PDVSA se descapitalizara cobraba fuerza de nuevo.

En medio de este estado de cosas, AD propone en el Congreso (25 y 26 de Noviembre) la modificación del artículo No. 44 de la Ley de Impuesto sobre la Renta con el fin de limitar la facultad del Ejecutivo para fijar unilateralmente los valores de exportación. Según la propuesta original de Acción Democrática este límite debía situarse en una diferencia del 20% entre el valor fiscal y el precio realizado.

Es entonces cuando la concertación entre AD y COPEI, esa esquivada entelequia de la política venezolana, se hizo presente y comenzó a funcionar a

la perfección para que en cuestión de menos de dos semanas la reforma fuese aprobada con las siguientes y muy elocuentes modificaciones: la reforma es aprobada tal cual la presentó AD (en el sentido de que adopta el tope del 20%), pero inmediatamente seguida de excepciones para los años de 1982, en el que el límite será del 30% y 1983, 1984 y 1985 en los que el límite será del 25%. Así, sólo desde 1986 comenzará realmente a regir la reforma en su espíritu original. En vista de que ningún elemento explicativo de esta peculiar forma de hacer frente a un problema urgente fue presentado cabe suponer que la industria sigue descapitalizándose.

Liquidación tan sumaria de asunto tan importante y complejo inculpa por igual a sus dos responsables por lo menos en dos sentidos:

a. Tanto la rapidez como el contenido mismo del acuerdo AD-COPEI convertido en Ley mueven más a pensar en un reparto mutuo del gran pastel petrolero a espaldas de la Nación que en una decisión seria, documentada y hecha en conocimiento de las diversas opciones en la materia y sus respectivas implicaciones.

b. Se ha pasado por alto la consideración detenida del problema de fondo cuya clave es precisamente el actual régimen tributario petrolero, pues la reforma es cualquier cosa menos una real modificación de tal régimen, modificación que se impone a la luz en primer lugar de la comprometida situación financiera global que atraviesa el país y también en virtud de lo absoluto desde un punto de vista jurídico tanto como de uno técnico del actual esquema impositivo.

Y no es precisamente que hayan faltado quienes hayan advertido acerca de dichas razones.

Iván Pulido Mora, en un breve pero agudo artículo publicado apenas se conoció el acuerdo en el Congreso, aludió a la primera de ellas exigiendo un pronunciamiento a ese cuerpo legislativo acerca de la "adecuada participación fiscal en el negocio petrolero y sobre el Plan de Inversiones de Petróleos de Venezuela", al constatar que los inmensos planes de inversión de la industria son incompatibles con la reforma aprobada, aun en la hipótesis más optimista en relación al comportamiento de los precios; insistió además en que "el verdadero problema de fondo es: nacionalizada la industria petrolera, la totalidad de sus ingresos

debe ser objeto de un tratamiento conjunto, en donde jueguen los requerimientos fiscales y el razonable soporte financiero de la propia industria, fundamentalmente determinado por sus inversiones realmente necesarias" (2).

Lo inapropiado, por pensado y hecho para otra realidad, del esquema de tributación petrolera vigente ha sido señalado además por numerosos expertos, entre ellos el mismo Vice-ministro de Energía y Minas, J.I. Moreno León, quien ha propuesto la eliminación de la figura de valores de exportación y el establecimiento de un sistema de liquidación única: "Es indudable que ante la nueva realidad de una industria petrolera nacionalizada, y a los fines de lograr un sistema más práctico y eficiente de control fiscal sobre la industria, se hace necesario considerar la posibilidad de introducir ajustes fundamentales para modernizar y actualizar dicho sistema..." (3).

La industria, por lo demás y en contraste con las opiniones reproducidas, no ha ocultado su satisfacción por el actual estado de cosas en materia tributaria, y lo defiende en cuanto le da la máxima libertad que quepa concebir para el manejo de la inversión petrolera. Es probablemente el peso de la industria junto con la actitud por lo menos indolente de ciertas élites políticas interesadas también en la vigencia del actual esquema impositivo lo que explicaría la excepcional resistencia al cambio de dicho esquema, que ha permanecido intacto pese a iniciativas de reformas muy serias, como el caso del engavetamiento del Anteproyecto de Ley Orgánica de Hidrocarburos elaborado por una comisión de juristas encabezada por M. Egaña en el año 1977 y que pretendía sustituir a la Ley de Hidrocarburos de 1943.

Es así como una decisión (el mantenimiento del régimen tributario previo a la nacionalización) dirigida a resguardar la salud de la industria y a reafirmar el control de la nación sobre la misma obtiene resultados que parecen opuestos.

Se ha perdido una oportunidad de atacar este problema con seriedad. Esperemos que no tarde en presentarse otra.

NOTAS

1. Carta Semanal. 28-8-81.
2. El Nacional 14-12-1981.
3. Moreno León, José Ignacio: "Profundización de la Nacionalización Petrolera Venezolana. Aspectos económicos, administrativos y fiscales". Pág. 262.