

Los derechos de importación como derechos adquiridos (1854-1943)¹

FABIO MALDONADO-VELOZA

Introducción: ¿Por qué es de interés público conocer el abatimiento de la exoneración de los derechos de importación en 1943?

En la literatura, nacional e internacional, y en los documentos del Departamento de Estado estadounidense, existen suficientes evidencias que demuestran que la Ley de Hidrocarburos de 1943 fue resultado de negociaciones entre funcionarios del gobierno de Isaías Medina Angarita y representantes de algunas compañías petroleras internacionales establecidas en Venezuela. Con base en este hecho histórico, Rómulo Betancourt (1908-1981), Juan Pablo Pérez Alfonzo (1903-1979) y gran parte de la historiografía nacional han sostenido que dicha ley había sido negociada. Betancourt y Pérez Alfonzo incluso fueron más allá en sus acusaciones: llegaron a afirmar que el instrumento legal fue redactado por las compañías petroleras extranjeras.

Que la ley fue resultado de una negociación es un hecho histórico, pero que fuera redactada por las compañías es una acusación sin fundamento; si se acepta, por un lado, que la ley fue producto de una negociación, entonces no se entiende cómo, por otro lado, pudo haber sido redactada por una sola de las partes. Se supone que toda negociación involucra la participación activa y conjunta de ambas partes.

Aquí se rechazan estas acusaciones. En primer lugar, como toda negociación, la que involucró la ley de 1943 incluyó pérdidas y ganancias de las dos partes. Fundamentalmente, las compañías ganaron: 1) la prórroga de las concesiones por cuarenta años más, hasta 1983; 2) la superación de los vicios de algunas de las

concesiones. El Estado, por su parte, logró: 1) que las compañías renunciaran a sus derechos adquiridos en relación con su renuencia a pagar impuestos distintos a los fijados en sus contratos; 2) lo más importante, que se acogieran a la nueva ley de manera irrevocable. Este último logro es lo que las acusaciones han degradado de manera totalmente parcializada y malintencionada. Hay que recordar que Acción Democrática fue responsable del golpe de Estado contra Medina Angarita el 18 de octubre de 1945 y que, en consecuencia, ni Betancourt ni Pérez Alfonzo admitirían el logro más importante de la ley de 1943.

En segundo lugar, los hallazgos de la investigación que se presentan aquí demuestran un proceso totalmente distinto e inédito en la historiografía nacional. Este proceso se resume en una tesis: por supuesto que la ley de 1943 fue el resultado de una negociación. Sin embargo, lo que la historiografía nacional no ha considerado hasta ahora es que esa negociación no fue una exhibición de "arrogancia retadora" por parte de las compañías, como sostuvo, por ejemplo, Betancourt. Además de ser excesivamente politizadas por los motivos expuestos, esas afirmaciones no son consistentes con el proceso previo a la promulgación de la ley de 1943.

El proceso precursor que condujo no sólo a la ley, sino, más importante aún, a las negociaciones previas a la ley, demuestra que fue el Estado venezolano, representado por los ministros Néstor Luis Pérez y Manuel R. Egaña, el único responsable de forzar a las compañías petroleras a negociar. Lo que la historiografía nacional ha omitido es este brutal proceso jurídico que se vivió entre 1936 y 1941.

En este trabajo se resume ese proceso y se muestra, anticipadamente a la publicación final, que todas las demandas, sin excepción alguna, introducidas por las compañías petroleras internacionales contra el Estado venezolano (durante ese periodo) fueron declaradas con

¹ Esta investigación forma parte del proyecto auspiciado por el Consejo de Desarrollo Científico, Humanístico, Tecnológico y de las Artes (CDCHTA) de la Universidad de los Andes, Código H-1027-06-06-AA, titulado "Historia Económica, Cambio Institucional y Desarrollo Capitalista en Venezuela (1936-1958)". Es un resumen del capítulo sobre el cambio institucional petrolero que formará parte del libro que será publicado en colaboración con los profesores y profesoras Ramón Rivas Aguilar, Rossana Hernández, Katty Díaz, Virginia Rondón, Luz Marina Rondón y el autor, en la Universidad de los Andes. El texto está en preparación y es una honra que tal anticipo haya sido solicitado para su publicación en el *BCVOZ Económico*.

lugar. Esto significaba que éstas iban a proseguir, conforme con las fechas de vencimiento de sus contratos, hasta 1960, *sin pagar ningún tipo de impuestos que no fueran específicamente petroleros*, pues la Corte Federal y de Casación sostuvo en todas sus sentencias la doctrina de que los contratos celebrados antes de 1936 eran los vigentes para las compañías y, en consecuencia, su naturaleza jurídica paralizaba cualquier acción que el Estado pudiera intentar para cobrarles impuestos de importación, un futuro impuesto sobre la renta (que sería creado tan tarde como en 1942), u otros impuestos de tipo general.

Aquí se demuestra que fueron las valientes acciones de estos dos ministros las que impidieron semejante fatalidad; y fueron ellos quienes obligaron a las compañías a renunciar a esos sacrosantos derechos adquiridos, ahora respaldados por la corte.

Así, la negociación fue un objetivo auténticamente nacional. Fue el resultado de la inteligente curva de aprendizaje que ejercieron los funcionarios públicos a lo largo de la historia petrolera. Si las compañías no se hubieran acogido a la ley de 1943, los incrementos de la tasa del impuesto sobre la renta al capital extranjero petrolero desde el 12,5% de 1942 hasta el 72% en 1975, fecha de la nacionalización, hubieran sido irrelevantes.

Antecedentes

Los casi cien años transcurridos entre 1854 y 1943 están marcados en la historia económica por un persistente componente: la exoneración de los derechos de importación a la industria minera y petrolera venezolana. Introducida como un incentivo en el primer código de minas (1854), funcionó eficientemente para atraer la inversión directa extranjera. La envergadura de este régimen fiscal es comparable con el moderno concepto de paraíso fiscal, puesto que el principal impuesto exonerado durante este periodo estuvo constituido precisamente por los derechos de importación (la Ley del Impuesto sobre la Renta entró en vigencia en 1943).

El artículo 10° de la Ley III del Código de Minas de 1854 determinó que los productos que se importaran para la explotación de las minas quedaran exentos de derechos de importación por veinte años. Ni este artículo, ni la ley misma, tuvieron repercusión informal y práctica alguna, pues el artículo 1° de la misma legislación fijó que, aunque las minas no podían ser beneficiadas sino en virtud de un acto de concesión expedida por el Poder Ejecutivo, se exceptuaron de toda concesión los terrenos auríferos de la provincia de Guayana; es decir, el código sería válido para todas las minas, excepto para las únicas minas que estaban en explotación en esos momentos:

las de la provincia de Guayana. Desde una perspectiva histórica, la importancia de ese código es simbólica: descansa en la circunstancia de haber sido el primero auténticamente venezolano.

Hay que recordar que desde la separación de Venezuela de la Gran Colombia en 1830, las disposiciones que regían la explotación minera en el país eran las de España. Ya desde el Decreto del 24 de octubre de 1829, promulgado por el Libertador en Quito, se expresó explícitamente que mientras se formara una ordenanza propia que regulara las actividades de la minería en la Gran Colombia, las disposiciones jurídicas que deberían observarse “provisionalmente” deberían ser las Ordenanzas de Minería de Nueva España de 1783.

De forma simétrica, el Senado y la Cámara de Representantes de la República de Venezuela emitieron en 1832 una ley en la que se reafirmó que, con arreglo al decreto de 1829 del Libertador, la ordenanza que debía regir en la recién creada República, en lo relativo a minas, debería ser la misma ordenanza de Nueva España de 1783.

Como consecuencia, en los comienzos de la Cuarta República nacida en 1830, la legislación minera vigente durante veinticuatro años (es decir, entre 1830 y 1854) fue nada más y nada menos que la del imperio español.

En la Ley de Minas de 1883, en el Decreto Orgánico del Ramo de Minas del 15 de noviembre de 1883, en el Código de Minas de 1885, en la ley de 1887 sobre minas y en el reglamento de 1887 de la Ley de Minas no se hizo referencia alguna a los derechos de importación. Posteriormente, el Código de Minas de 1891 extendió el lapso de la exoneración *por toda* la duración de la concesión en su artículo 71°. El último código del siglo XIX fue el Código de Minas de 1893. Igualmente fijó la exoneración en su artículo 98°.

Los dos códigos de minas de Cipriano Castro también hicieron referencia a la exoneración de los derechos de importación, pero introdujeron un carácter facultativo; es decir, la exoneración dejó de ser forzosa y pasó a depender de la discrecionalidad del Estado para determinarla. En el Código de Minas de 1904 la respectiva disposición se encuentra en el artículo 98°. La Ley de Minas de 1905 comenzó a regir el 23 de febrero de 1906. La disposición sobre la exoneración fue fijada en el Reglamento del 23 de febrero de 1906, en su artículo 76°.

El gobierno de Juan Vicente Gómez dio marcha atrás al carácter facultativo de la exoneración de los derechos de importación y restableció la práctica de los códigos de finales del siglo XIX. El Código de Minas de 1909 derogó

la Ley de Minas de 1905 y su reglamento de 1906. Fijó la exoneración de los derechos de importación en su artículo 102°. El Código de Minas de 1910 derogó el de 1909; su artículo 92° fijó la exoneración de derechos de importación de manera similar al artículo 102° del código anterior.

La Ley de Minas de 1915 derogó el código de 1910 y todos los decretos y resoluciones referentes a la materia y, por consiguiente, el Decreto Ejecutivo de 1914. También determinó la exoneración de los derechos de importación. Igualmente ocurrió con el artículo 91° de la Ley de Minas de 1918, esta vez firmada por V. Márquez Bustillos y, seguramente, el más famoso ministro de Fomento de todo el periodo gomecista, Gumersindo Torres.

El Decreto Reglamentario del Carbón, Petróleo y Sustancias Similares de 1918 fue el primer resultado de la agenda de trabajo de este ministro; el artículo pertinente fue el 35° del reglamento. El artículo 36° del Decreto Reglamentario del Carbón, Petróleo y Sustancias Similares de 1920 también fijó la exoneración de igual manera.

En la famosa *Introducción de la Memoria de Fomento* (1918), Gumersindo Torres sostuvo que no era recomendable que en la Ley de Minas se incluyera la legislación del petróleo. Por ello, consideró que era necesaria la promulgación de una ley que las separara y así lo hizo en 1920. Sin embargo, en relación con los derechos de importación, el artículo 56° dispuso la misma exoneración.

Igual disposición se fijó en la Ley sobre Hidrocarburos y demás Minerales Combustibles de 1921, firmada igualmente por V. Márquez Bustillos y Gumersindo Torres. Esta disposición se repitió en el artículo 48° de la Ley sobre Hidrocarburos y demás Minerales Combustibles de 1922.

La Ley sobre Hidrocarburos y demás Minerales Combustibles de 1925, en su artículo 48°, reprodujo la exoneración. En términos generales, el artículo 49° de La Ley sobre Hidrocarburos y demás Minerales Combustibles de 1928 es igual al 48° de las leyes de 1922 y de 1925. La Ley sobre Hidrocarburos y demás Minerales Combustibles de 1935 es igual, en términos generales, al artículo 48° de la ley de 1922 y de 1925 e idéntico al artículo 49° de la ley de 1928.

Un aspecto paradójico de la política petrolera del periodo de Gómez es que Torres regresó al Ministerio de Fomento entre el 16 de septiembre de 1929 y el 31 de junio de 1931 (lo reemplazó el ministro Rafael Cayama Martínez) y, sin embargo, prosiguió con la política de no

modificar las leyes sobre hidrocarburos y demás minerales combustibles *en cuanto a la exoneración ilimitada* de los derechos de importación. Por el contrario, el marco institucional persistió y continuó emitiendo reglamentos cada vez más estrictos sobre una legislación que ya había comenzado a padecer los inconvenientes de una exoneración ilimitada.

Fue en esta segunda gestión de Torres durante la cual se originó el famoso duelo de *memoranda* entre las compañías petroleras transnacionales y el propio ministro. Durante esta gestión se promulgó el famoso Reglamento de la Ley sobre Hidrocarburos y demás Minerales Combustibles de 1930. Las compañías reaccionaron en bloque contra éste.

Alrededor de este enfrentamiento con el ministro Torres se produjo la constatación de que hubiera sido preferible que el Estado hubiera introducido como incentivo no cobrar impuestos petroleros específicos, en lugar de exonerar las importaciones: “El monto de las exoneraciones asciende en diez años a la cantidad de Bs. 233.359.462,06, y los impuestos recaudados en igual período montan a la cantidad de Bs. 171.952.126,10. *De la comparación de estos guarismos resulta el cálculo desconsolador de que había sido preferible no cobrar impuestos algunos de explotación en cambio del pago de los derechos de aduana exonerados*” (énfasis añadido). Torres ya era consciente de que la exoneración había devenido un grave problema. Es altamente paradójico el hecho de que a pesar de este alto grado de conciencia por parte de Torres, él no hubiera promulgado ley alguna para resolver el problema, pues dejó el ministerio en 1931.

La acción decidida de Néstor Luis Pérez y Manuel R. Egaña

A la muerte de Gómez en 1935, el marco institucional seguía idéntico en relación con la exoneración de los derechos de importación y la impotencia del Estado era crecientemente tangible. ¿Estaba el Estado *condenado a vivir para siempre con las manos atadas con respecto a sus intentos para cobrar derechos de importación?* Afortunadamente no, pues los ministros de Eleazar López Contreras se dirigieron directamente al problema e intentaron resolverlo.

La Ley sobre Hidrocarburos y demás Minerales Combustibles de 1936 fue firmada por López Contreras y Néstor Luis Pérez. Su artículo 49° inauguró un nuevo periodo de promulgación de normas formales en las acciones del Estado venezolano por intentar obligar a las compañías concesionarias a comenzar a pagar los derechos de importación: se restringieron los beneficios de la exoneración sólo para efectos y útiles que *no se produjeran en el país*.

Las compañías se opusieron firmemente. Consideraron que los contratos que regían sus concesiones les habían otorgado derechos adquiridos que no eran negociables ni modificables unilateralmente. Quizás el mayor recelo de las compañías no era simplemente el desconocimiento de esos derechos específicos en un momento determinado, sino el futuro panorama que el Estado moderno había comenzado a delinear.

El Estado estaba enviando señales muy directas de que se necesitaba un nuevo *marco institucional* que implicaría, necesariamente, una redefinición total y definitiva de los derechos de propiedad que las empresas habían adquirido desde su llegada al país. Las compañías lo sabían perfectamente, pues las pugnas ya se habían iniciado y el problema estaba plenamente identificado. Pero primero tuvieron que enfrentar la “cabeza de playa” formal que creó el Estado: la ley de 1936. La consideraron como una flagrante violación del principio de la irretroactividad de la ley.

En consecuencia, el 8 de abril de 1937 la *Standard Oil Company*, la *Caribbean Petroleum Company* y la *Lago Petroleum Corporation* iniciaron las demandas contra el Estado venezolano. Las sentencias de las dos primeras demandas coincidieron con la gestión de Néstor Luis Pérez; las restantes con la de Manuel R. Egaña. El 28 de abril, la *Lago Petroleum Company* introdujo otra demanda. La primera sentencia se produjo el 30 de abril de 1938 (y auto de 22 de diciembre de 1938) a favor de la *Lago Petroleum Corporation* (en respuesta a la demanda del 8 de abril de 1937). Les siguieron otras demandas. Todas las sentencias fueron contra la nación.

Sin embargo, el auto de 1938 incluyó una *reserva* muy especial a favor del Estado: que cada vez que se quisiera solicitar *nuevas* exoneraciones, inclusive si se tratase de efectos idénticos en naturaleza a los que habían sido rechazados y que habían sido contemplados en el juicio, la compañía *tenía que cumplir el requisito de presentar las listas previas en el futuro*.

En resumen, la situación jurídica podría resumirse así: 1) del hecho de que al Estado se le hubiera obligado a exonerar los efectos

rechazados que originaron la demanda no se infería que las peticiones *futuras* tuvieran que ser exoneradas; 2) del hecho de que la compañía fuera obligada a presentar listas previas en futuras peticiones, tampoco se infería que los efectos de dichas listas *tuvieran* que ser necesariamente exonerados, y, finalmente, 3) del hecho de que las listas previas futuras incluyeran efectos idénticos a los que originaron la demanda, tampoco debería inferirse que automáticamente habría que darles *la misma* exoneración. La exoneración de un producto *no era transitiva* para otro.

Conclusiones

Los ministros Pérez y Egaña y su defensa a ultranza en el diseño de un cambio institucional, no sólo sacaron provecho de esa reserva jurídica, sino que también ejercieron una severa presión sobre las compañías. De esta manera, los ministros convirtieron una inexorable *derrota jurídica* para la nación en una *amarga victoria* para las compañías.

Ellos las obligaron a negociar y a configurar la ansiada solución institucional de los errores cometidos por el Estado venezolano en materia petrolera. Las presiones sobre los costos de transacción devinieron incuantificables; la incertidumbre generada por la impotencia de poder seguir defendiendo sus derechos supuestamente intocables las debilitó; un marco institucional moderno se impuso y los ministros doblegaron a las firmas hasta conducir las negociaciones que implicaron, a su vez, que aceptaran las nuevas reglas del juego que una economía ya petrolera estaba clamando desesperadamente.

La ley de 1943 hubiera sido una ley meramente decorativa si ambos ministros no hubieran logrado que las firmas se acogieran a ésta como parte de esas negociaciones y de esas presiones *informales*. Gracias a las gestiones de ambos funcionarios, el Estado venezolano logró *la modernización de su marco institucional petrolero*. Fue un camino muy arduo y conflictivo en el que las firmas aprendieron que ahora estaban tratando con un Estado innovador y que las reglas del juego incluían la renuncia a sus pretensiones de defender obsoletos derechos adquiridos.

PRESIDENTE

Nelson J. Merentes D.

PRIMER VICEPRESIDENTE GERENTE

Eudomar Tovar

**GERENTE DE COMUNICACIONES
INSTITUCIONALES**

Txomin Las Heras

GRUPO EDITOR

Luis E. Rivero M.

Omar Mendoza

Txomin Las Heras

María Fernanda Marcano

Francisco Vallenilla

**JEFE DEL DEPARTAMENTO
DE INFORMACIÓN**

María Fernanda Marcano

CONCEPCIÓN GRÁFICA

Claudia Leal

DIAGRAMACIÓN

Luzmila Perdomo

CORRECCIÓN

Departamento de Publicaciones

ISSN: 1315-1407

LOS ARTÍCULOS DE OPINIÓN
NO REFLEJAN NECESARIAMENTE
LA POLÍTICA INFORMATIVA DEL BCV.

EL GRUPO EDITOR
EVALÚA LOS CONTENIDOS
DE ESTA PUBLICACIÓN.