

GAO

Informe presentado a solicitantes del
Congreso de los EE.UU.

diciembre 1991

SECTOR DE ENERGIA EN VENEZUELA

La producción
petrolera y las
condiciones para
posibles inversiones de
los EE.UU.



**National Security and
International Affairs Division**

B-246810

12 de diciembre de 1991

Al Señor John Glenn
Presidente de la Comisión de Asuntos Gubernamentales
Senado de los Estados Unidos

Al Señor Joseph I. Lieberman
Senado de los Estados Unidos

La inestabilidad política y militar en la región del Golfo Pérsico expone a los Estados Unidos a trastornos en el suministro de petróleo. En consecuencia, en el reporte de febrero de 1991 del Departamento de Energía, titulado U.S. National Energy Strategy (Plan Nacional de Energía de los Estados Unidos), se pide que se diversifiquen las procedencias de petróleo de los Estados Unidos y se dependa más de las importaciones de los países de fuera del Golfo Pérsico, como Venezuela. Sin embargo, desde 1976, cuando Venezuela nacionalizó las industrias de gas y petróleo, no ha habido inversiones extranjeras, estadounidenses o de otros países, en la exploración, producción, o refinación del petróleo venezolano.

Como respuesta a su solicitud, hemos estudiado la industria petrolera de Venezuela y las condiciones que afectan a las posibles inversiones futuras de los Estados Unidos en el sector petrolero venezolano. Más concretamente, teníamos los objetivos de (1) obtener información sobre los recientes aumentos de la producción petrolera de Venezuela y los principales factores que afectarán a dicha tendencia hasta 1996, inclusive; (2) calificar las reformas de las inversiones en la industria petrolera que ha emprendido Venezuela recientemente y la respuesta de las empresas petroleras estadounidenses; (3) identificar los principales obstáculos a la inversión de las empresas estadounidenses en la industria petrolera venezolana; (4) averiguar cuáles son los factores que estimulan dicha inversión; y (5) estudiar las gestiones del gobierno de los Estados Unidos para apoyar al sector de energía de Venezuela.

Antecedentes

En 1990, Venezuela aportó el 13 por ciento del petróleo crudo y sus derivados importados por los Estados Unidos; fue, por lo tanto, el mayor proveedor después de Arabia Saudita. Esas exportaciones provinieron de yacimientos de petróleo crudo convencional,¹ de los cuales Venezuela tiene

¹Según el U.S. Geological Survey, el petróleo crudo "convencional" comprende el petróleo liviano, el mediano, y el pesado, que se consideran recuperables desde el punto de vista económico mediante los métodos de recuperación establecidos; el crudo extrapesado de la Faja Petrolífera del Orinoco de Venezuela no se incluye en esta definición.

cerca de 32 mil millones de barriles en reservas probadas.² Venezuela tiene también las mayores reservas de petróleo crudo extrapesado del mundo. El gobierno venezolano calcula que el país tiene alrededor de 28 mil millones de barriles en reservas probadas de petróleo crudo extrapesado y 270 mil millones más, aproximadamente, en posibles reservas recuperables de ese mismo tipo.

Desde 1976, el gobierno venezolano ha controlado el derecho a explorar, producir, refinar, transportar, y comercializar todo el petróleo crudo y productos derivados en Venezuela. Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA), empresa propiedad del gobierno, está encargada de las operaciones petroleras del país. Además de otras tenencias, PDVSA es propietaria de tres empresas petroleras venezolanas integradas verticalmente: Lagovén, Maravén, y Corpovén. Cada una de ellas tiene sus propias operaciones de exploración, producción, refinación, transporte, y comercialización. PDVSA funciona en conformidad de las normas establecidas por el Ministerio de Energía y Minas de Venezuela. Dicha empresa consulta con el Ministerio de Planificación y el Banco Central de Venezuela acerca de sus planes de inversión con el objeto de asegurar que sus operaciones sean compatibles con los planes y las normas de desarrollo del país.

Resumen de los resultados

La producción petrolera de Venezuela llegó a su punto culminante en 1970, luego disminuyó hasta el año 1985, inclusive, y desde entonces aumentó en un 21 por ciento hasta 1990, inclusive. Los factores principales que afectarán al aumento continuo de la producción hasta 1996, inclusive, son los siguientes: los medios de PDVSA para obtener capital de inversión, los costos de producción y la refinación del petróleo crudo pesado y extrapesado, y el nivel de las cuotas de producción impuestas por la Organización de Países Exportadores de Petróleo (a la cual está afiliada Venezuela).

Venezuela, modificando políticas anteriores, emprendió una serie de reformas normativas en 1991 con el fin de estimular ciertas inversiones extranjeras y privadas en las empresas conjuntas relacionadas con el petróleo. PDVSA estableció la Oficina de Sociedades Estratégicas para la negociación de las empresas conjuntas y el gobierno venezolano redujo los impuestos sobre la producción y la refinación del crudo pesado y extrapesado. Sin embargo, esas reformas todavía no han logrado atraer las

²Las reservas de petróleo crudo se clasifican como "probadas" si se pueden recuperar en las condiciones económicas y de explotación actuales.

inversiones estadounidenses para la exploración, producción, o refinación de petróleo en Venezuela.

Los representantes de 22 compañías petroleras estadounidenses dieron varias razones para la renuencia de sus empresas a invertir en Venezuela. Por ejemplo, dijeron que no habían directivas claras que (1) explicaran el carácter de las actividades a las que se podrían dedicar las empresas extranjeras y (2) estipularan los términos contractuales que deben obedecer las empresas cuando participen en esas actividades. Esos representantes consideraban que el requisito de autorización obligatoria del congreso venezolano para las inversiones extranjeras y la alta tasa de impuestos sobre las actividades petroleras eran factores muy disuasivos. Hay también otros obstáculos: la falta de un tratado fiscal entre los Estados Unidos y Venezuela, la preocupación acerca de la seguridad de los activos extranjeros en el sector petrolero venezolano, y la ausencia de protección jurídica eficaz contra las medidas que adopte el gobierno venezolano. Con respecto al último punto, al gobierno le falta un sistema de arbitraje internacional para la resolución de diferencias entre los inversionistas extranjeros y el gobierno de Venezuela.

De resolverse esos impedimentos a la inversión mencionados por las empresas estadounidenses, habría varias circunstancias que servirían como fuertes incentivos a la inversión estadounidense en Venezuela: reservas petroleras abundantes, una infraestructura petrolera bien establecida, la ubicación favorable, su fiabilidad como proveedor de petróleo, y la estabilidad de su gobierno democrático.

Varias instituciones estadounidenses han emprendido una serie de gestiones para apoyar al sector de energía de Venezuela. Por ejemplo, el Export-Import Bank de los Estados Unidos concedió garantías de crédito a las exportaciones estadounidenses relacionadas con el petróleo; el Programa de Comercio y Desarrollo de los Estados Unidos financió parte de un estudio de viabilidad para la construcción de refinerías en Venezuela; el Departamento de Comercio promovió seminarios y exposiciones comerciales relacionadas con el petróleo; y los gobiernos de Venezuela y los Estados Unidos firmaron un convenio bilateral para hacer habituales las consultas sobre comercio e inversión. Asimismo, con el fin de aumentar la colaboración en materia de energía, el Departamento de Energía ha celebrado consultas bilaterales y ha llevado a cabo actividades de investigación y desarrollo con el organismo venezolano correspondiente. En el apéndice I se habla más detalladamente de la

industria petrolera venezolana y las condiciones que afectan a las posibles futuras inversiones de los Estados Unidos en esa industria.

Alcance y metodología

Los datos para este informe provinieron de las siguientes fuentes: los Departamentos de Estado, Energía, Comercio, y Tesoro; la Oficina del Representante de Comercio de los Estados Unidos; el Export-Import Bank de los Estados Unidos; el U.S. Geological Survey ("Servicio Geológico"); la Embajada de los Estados Unidos en Caracas; el Programa de Comercio y Desarrollo de los Estados Unidos; diversos especialistas en petróleo de los Estados Unidos y representantes de empresas petroleras estadounidenses; el Ministerio de Energía y Minas de Venezuela; PDVSA; Lagoven, S.A.; el Congreso de Venezuela; la Embajada de Venezuela en Washington, D.C.; y la Cámara de Petróleo de Venezuela. También obtuvimos datos sobre las leyes y los decretos venezolanos que rigen las inversiones extranjeras en la industria petrolera, y examinamos los estudios independientes que tratan de los beneficios de la inversión en el sector petrolero de Venezuela. La información sobre cuestiones jurídicas de Venezuela no es un análisis original sino que fue obtenida de funcionarios de los gobiernos de Venezuela y los Estados Unidos.

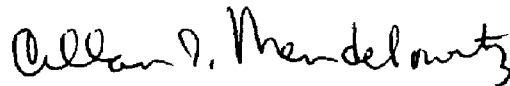
Con respecto a los representantes de las empresas petroleras estadounidenses, desarrollamos una muestra de 45 compañías para averiguar si estaban interesadas en invertir en Venezuela. De esas compañías, 22 facilitaron la información incluida en este informe. (El apéndice II presenta una lista de esas compañías.) Para desarrollar nuestra muestra original de 45 empresas, recogimos datos del Oil and Gas Journal, el Departamento de Comercio, y PDVSA. Por ejemplo, para elegir las 20 principales compañías petroleras de los Estados Unidos que tenían los mayores activos en 1989, acudimos al Oil and Gas Journal. También seleccionamos a otras cuatro compañías petroleras que habían participado en la misión de fomento comercial con Venezuela del Secretario de Comercio, en enero de 1991. Asimismo, seleccionamos 21 compañías al azar de una lista facilitada por PDVSA de 77 empresas estadounidenses interesadas en reactivar yacimientos petroleros viejos en Venezuela.

Llevamos a cabo nuestra labor de marzo a diciembre de 1991, inclusive, en conformidad de las prácticas de contabilidad del gobierno generalmente aceptadas. Conforme a su solicitud, para este informe no pedimos las declaraciones oficiales de los diversos organismos. Sin embargo, hablamos con los funcionarios encargados de los programas en los

Departamentos de Estado, Comercio, Energía, y el Tesoro; la Oficina del Representante de Comercio de los Estados Unidos; el Export-Import Bank de los Estados Unidos; el Programa de Comercio y Desarrollo de los Estados Unidos; la Embajada de los Estados Unidos en Caracas; la PDVSA; y el Ministerio de Energía y Minas de Venezuela. Esas observaciones se han incluido en las partes pertinentes del presente informe.

Según se convino con su oficina, a menos que ustedes publiquen este informe con antelación, no proyectamos distribuirlo sino después de 30 días a partir de su fecha. En esa oportunidad, enviaremos ejemplares a los Secretarios de Estado, Comercio, Energía, y Tesoro; al Representante de Comercio de los Estados Unidos; al Presidente del Export-Import Bank de los Estados Unidos; y a otras comisiones interesadas del Congreso. También enviaremos copias a quienes lo soliciten.

Sírvanse comunicarse conmigo por el teléfono (202) 275-4812 si ustedes o su personal tienen preguntas sobre el informe. La lista de los principales colaboradores en este informe aparece en el apéndice III.



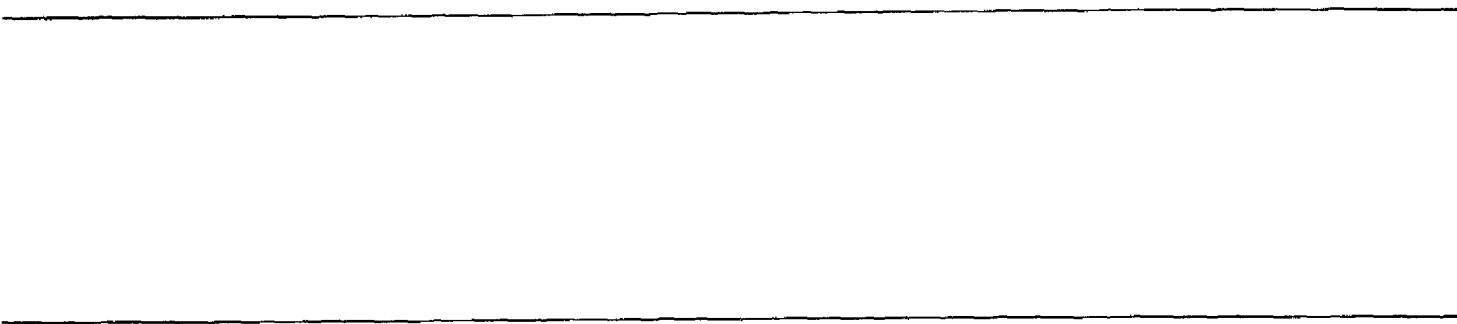
Allan I. Mendelowitz, Director
Asuntos Internacionales de Comercio,
Energía, y Finanzas

Indice

Carta		1
Apéndice I		8
La industria petrolera de Venezuela y las condiciones que afectan a las posibles inversiones futuras de los Estados Unidos	Los factores que influyen en que siga aumentando la producción petrolera venezolana	8
	Las recientes reformas de Venezuela para la inversión petrolera	12
	Los principales impedimentos a la inversión estadounidense	14
	Los factores que alientan la inversión estadounidense	17
	Las gestiones de los Estados Unidos para apoyar el sector de energía de Venezuela	17
Apéndice II		20
Las 22 empresas entrevistadas por la GAO		
Apéndice III		22
Los colaboradores principales en este informe		
Cuadros	Cuadro I.1: La producción petrolera venezolana	9
	Cuadro I.2: Las necesidades de inversión de capital en la industria petrolera de Venezuela para 1991-96	10

Abreviaturas

GAO	General Accounting Office ("Contraloría General de los Estados Unidos")
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
PDVSA	Petróleos de Venezuela, S.A.



La industria petrolera de Venezuela y las condiciones que afectan a las posibles inversiones futuras de los Estados Unidos

Muchos factores han contribuido a que los Estados Unidos consideren que Venezuela representa una opción ventajosa con respecto a los proveedores de petróleo del Golfo Pérsico. En 1990, Venezuela suministró cerca del 13 por ciento del petróleo crudo y de los productos derivados importados por los Estados Unidos. Venezuela proyecta aumentar gradualmente la producción petrolera hasta 1996, inclusive.

Desde 1976, cuando Venezuela nacionalizó la industria de gas y petróleo, las empresas petroleras estadounidenses no han invertido en la exploración, la producción, o la refinación del petróleo en Venezuela. Si bien ese país adoptó reformas en 1991 destinadas a alentar la formación de empresas conjuntas en esos sectores, esas reformas no han logrado atraer inversiones de los Estados Unidos, a causa de los impedimentos que todavía existen. Sin esos obstáculos, Venezuela ofrecería varias circunstancias positivas para la inversión estadounidense. El gobierno de los Estados Unidos ya ha emprendido una serie de gestiones de apoyo al sector de energía de Venezuela.

Los factores que influyen en que siga aumentando la producción petrolera venezolana

La producción petrolera venezolana llegó a un máximo de 3,7 millones de barriles diarios en 1970 y luego disminuyó gradualmente hasta 1985. Sin embargo, en los últimos años la producción ha vuelto a aumentar gradualmente y ha pasado, aproximadamente, de 1,7 millones de barriles diarios en 1985 a 2,1 millones en 1990. Para 1996, PDVSA tiene previsto aumentar la producción a 3,3 millones diarios, aproximadamente. En el cuadro I.1 se indican los niveles de producción de 1980 hasta 1990, inclusive, junto con los aumentos previstos por PDVSA en la producción hasta 1996, inclusive.

Apéndice I
La industria petrolera de Venezuela y las
condiciones que afectan a las posibles
inversiones futuras de los Estados Unidos

Cuadro I.1: La producción petrolera
venezolana (1980-96)

Millones de barriles

Año	Barriles diarios (promedio)	Cambio porcentual del año anterior
1980	2,2	-
1981	2,1	-5
1982	1,9	-10
1983	1,8	-5
1984	1,8	0
1985	1,7	-6
1986	1,8	6
1987	1,8	0
1988	1,9	6
1989	1,9	0
1990	2,1	11
1991 previstos	2,5	19
1992 previstos	2,7	8
1993 previstos	2,9	7
1994 previstos	3,0	3
1995 previstos	3,1	3
1996 previstos	3,3	7

Fuentes: Departamento de Energía de los Estados Unidos y PDVSA.

Nuestro estudio indica que el éxito de Venezuela en cumplir con sus objetivos de producción de 1996 dependerá, principalmente, de su capacidad de obtener capital de inversión, del costo de producir y refinar petróleo crudo pesado y extrapesado, y de las cuotas de producción fijadas por la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP).³

Inversiones de capital

PDVSA declara que necesitará cerca de \$36 mil millones para mejorar sus medios de producción, refinación, exploración, y transporte de petróleo.⁴ Según se indica en el cuadro I.2, la mayor parte de ese capital hace falta en la producción y la refinación.

³La OPEP se estableció en 1960 para negociar con las compañías petroleras las cuestiones de producción, precios, y futuros derechos concesionarios del petróleo. Está integrada por los siguientes países productores y exportadores de petróleo: Arabia Saudita, Argelia, Ecuador, Emiratos Arabes Unidos, Gabón, Indonesia, Irán, Irak, Kuwait, Libia, Nigeria, Qatar, y Venezuela.

⁴Esta cifra está incluida en los \$48 mil millones para las necesidades generales de capital de PDVSA en su plan de inversiones de 6 años relativo a actividades petroleras, petroquímicas, bituminosas, de carbón y gas natural líquido. El plan de inversiones de PDVSA para 1991-96 fue aprobado por sus accionistas en la reunión de diciembre de 1990. El plan de inversiones de 1992-97 se decidirá en la reunión de accionistas de diciembre de 1991.

Apéndice I
La industria petrolera de Venezuela y las
condiciones que afectan a las posibles
inversiones futuras de los Estados Unidos

Cuadro I.2: Las necesidades de inversión de capital en la industria petrolera de Venezuela para 1991-96

Miles de millones de dólares		
Sector de inversión	Costo	Porcentaje del total
Producción	\$16,7	47
Refinación nacional	10,1	28
Refinación internacional	4,2	12
Exploración	1,7	5
Flota de petroleros	1,2	3
Mercado nacional	0,9	3
Otros	0,7	2
Total	\$35,5	100

Fuente: PDVSA.

Según se indica en el cuadro, PDVSA proyecta utilizar cerca de la mitad de los \$36 mil millones que requiere para sostener y aumentar la producción general. PDVSA tiene previsto aumentar la producción general en un 52 por ciento, aproximadamente, para lograr su objetivo de 3,3 millones de barriles diarios en 1996. La mayor parte de ese aumento de producción ocurrirá en el petróleo crudo pesado y extrapesado: PDVSA proyecta aumentar la producción de esos tipos de petróleo en más del 140 por ciento (a un millón, aproximadamente, de barriles diarios).

PDVSA asigna el 40 por ciento de su capital de inversión petrolera al aumento de la refinación nacional e internacional de todos los tipos de petróleo crudo. Se propone aumentar la refinación en un 34 por ciento. La mayor parte de ese capital se utilizaría para aumentar la refinación del petróleo crudo pesado y extrapesado en más del 380 por ciento.

PDVSA también se propone ampliar sus actividades de exploración para añadir 5 mil millones, aproximadamente, de barriles de petróleo crudo liviano a sus reservas probadas.⁵ Asimismo, la empresa proyecta adquirir 22 barcos petroleros nuevos para aumentar sus ingresos al transportar su propio petróleo y sus derivados.

PDVSA se propone financiar estas inversiones por medio de sus propios ingresos, préstamos internacionales y el capital de inversión de inversionistas privados venezolanos o extranjeros. Para cubrir parte de esas necesidades de inversión, PDVSA contraerá deuda internacional directamente por primera vez desde que se fundó en 1975. PDVSA también

⁵PDVSA se propone aumentar sus reservas a un total de 9 mil millones de barriles: 5 mil millones de barriles por medio de la exploración y 4 mil millones por medio de la recuperación secundaria y la ampliación de los yacimientos existentes.

desearía que los inversionistas extranjeros y privados facilitaran cerca del 5 por ciento de sus necesidades de inversión petrolera a través de empresas conjuntas.

El costo de producción y refinación del petróleo crudo pesado y extrapesado

Para alcanzar su meta de producción en 1996, PDVSA tendrá que aumentar a más del doble el nivel de producción de petróleo pesado y extrapesado de 1990. Según la PDVSA, el cumplimiento de ese objetivo depende de los medios con que cuente la empresa para construir y contratar una mayor capacidad de refinación, tanto dentro como fuera del país; la capacidad mundial de refinación de esos tipos de petróleo es insuficiente. El logro de esa meta también dependerá de la capacidad de PDVSA para sufragar los costos más elevados de producción y refinación del petróleo crudo pesado y extrapesado. PDVSA señala que cuesta más producir y refinar ese tipo de petróleo que el liviano.

La diferencia en los costos de producción y refinación de los crudos pesados y livianos se debe a la tecnología costosa y complicada necesaria para (1) extraer el petróleo pesado del pozo, (2) eliminar su alto contenido de azufre y de metales, y (3) convertirlo, por procedimientos especiales, en los productos acostumbrados, como la gasolina. El costo promedio de producción de PDVSA para el petróleo crudo pesado fue de \$2,07 por barril, en comparación con \$1,40 por barril para el crudo liviano y \$1,05 por barril para el crudo mediano.⁶

La producción y la refinación del crudo extrapesado resultan todavía más caras que las del crudo pesado. La PDVSA declara que había producido petróleo crudo extrapesado (en 1990, la producción de ese crudo fue menos del 1 por ciento del total de producción de PDVSA) y calcula los costos de producción en unos \$2,80 por barril. A diferencia del crudo pesado, es necesario mejorar el crudo extrapesado antes de refinarlo. PDVSA calcula que el costo de esa elaboración del petróleo crudo extrapesado en un petróleo sintético más liviano es de unos \$6 a \$8 por barril. La PDVSA prevé que la construcción de una instalación para convertir 100.000 barriles diarios de petróleo extrapesado en un petróleo más liviano costará unos \$2,5 mil millones. Ese petróleo más liviano, a su vez, se puede refinar para elaborar productos derivados tales como gasolina, combustible de aviación, y gasóleo (aceite diesel). Según PDVSA, de acuerdo con los precios actuales del petróleo en el mundo y los costos de

⁶Los costos de producción de 1990 para el petróleo crudo liviano fueron mayores que los del crudo mediano porque la compañía tuvo que excavar pozos más profundos, aumentando así los costos de explotación, según explica PDVSA.

producción y transformación previstos, la producción y conversión del petróleo extrapesado produciría beneficios. Sin embargo, la viabilidad económica de ese crudo dependería muchísimo de los cambios en los precios mundiales y los costos de elaboración.

Las cuotas de producción de la OPEP

En sus reuniones trimestrales, los países miembros de la OPEP fijan los niveles de producción para cada uno de ellos. Según funcionarios del gobierno venezolano, como país cofundador de la OPEP, Venezuela aboga por que se respeten esas cuotas. Si se cumplen los pronósticos de producción de los miembros de la OPEP para el año 1996 y la OPEP asigna a Venezuela su cuota tradicional de producción, ésta será menor que el nivel de producción previsto. Por consiguiente, es posible que Venezuela tenga que negociar una cuota de producción más elevada que la que se le asigna tradicionalmente. El gobierno venezolano espera que la OPEP, en vista de los cambios en la demanda y oferta de petróleo del mundo, pueda aumentar las cuotas o incluso eliminar ese sistema en algún momento. Según la Embajada de los Estados Unidos en Caracas, para septiembre de 1991 la OPEP funcionaba, al menos provisionalmente, sin fijar cuotas a los países miembros pero esa situación puede cambiar.

Las recientes reformas de Venezuela para la inversión petrolera

Bajo el gobierno del presidente Carlos Andrés Pérez, que asumió el cargo en febrero de 1989, Venezuela ha emprendido importantes medidas para liberalizar la inversión extranjera. Según el Departamento de Comercio, como resultado de esos cambios en la mayoría de los sectores, los inversionistas extranjeros (1) pueden conservar el 100 por ciento del capital y (2) no están sometidos a los requisitos de autorización del gobierno. Sin embargo, esas reformas no se aplican a la industria petrolera. Según la Embajada de Venezuela en Washington, D.C., esa industria está reglamentada por una "Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de Hidrocarburos",⁷ llamada generalmente la "Ley de Nacionalización de 1975." Según la embajada, esa ley permite la participación extranjera de empresas conjuntas en el sector de hidrocarburos si dichas empresas (1) benefician al público, (2) están controladas por el Estado, (3) tienen una duración limitada, y (4) están autorizadas por el congreso venezolano. Desde que Venezuela nacionalizó la industria petrolera en 1976 hasta 1991, PDVSA no había solicitado la inversión extranjera en empresas conjuntas dedicadas a la exploración, producción, o refinación del petróleo en Venezuela.

⁷A efectos de esta ley, por "hidrocarburos" se entiende solamente petróleo y gas natural.

Apéndice I
La industria petrolera de Venezuela y las
condiciones que afectan a las posibles
inversiones futuras de los Estados Unidos

En 1991, el gobierno venezolano instituyó dos reformas con el fin de estimular ciertas inversiones extranjeras en empresas petroleras conjuntas. Primero, PDVSA estableció la Oficina de Sociedades Estratégicas encargada de negociar las empresas conjuntas y de (1) obtener acceso a los mercados extranjeros y (2) atraer inversiones privadas o extranjeras para construir y mejorar las refinerías de petróleo crudo pesado y extrapesado de Venezuela. A cambio del acceso a los mercados extranjeros y fondos de capital, PDVSA indicó que estaría dispuesta a participar como accionista minoritario en cualquier empresa conjunta. También propuso que las compañías extranjeras tuvieran la oportunidad de explorar depósitos de petróleo crudo liviano y mediano. Según PDVSA, las leyes venezolanas permiten las empresas conjuntas en cada caso en que se cumplen ciertos requisitos y se obtiene la autorización del congreso.

Todavía no se ha confirmado la aprobación del congreso venezolano para las inversiones extranjeras en las empresas petroleras conjuntas. En junio de 1991, el gobierno venezolano propuso al congreso que permitiera a las compañías Shell Oil (30 por ciento), Exxon (29 por ciento) y Mitsubishi (8 por ciento) una participación de \$3 mil millones en el capital social de la empresa conjunta Cristóbal Colón para la exportación de gas natural líquido. La compañía filial de PDVSA, Lagovén, S.A., tendría el 33 por ciento del capital social de ese proyecto. Sin embargo, en conformidad de los términos de la empresa conjunta, Lagovén tendría que aprobar todas las decisiones importantes antes de que se llevaran a la práctica. Esa aprobación obedece a la disposición de la ley venezolana de que el Estado controle las empresas conjuntas en el sector de hidrocarburos.

Según funcionarios de los gobiernos de Venezuela y los Estados Unidos y los representantes de la industria petrolera de ambos países, el proyecto Cristóbal Colón sería importante por dos razones. Primero, sería la primera inversión extranjera directa en la producción y exportación de los hidrocarburos de Venezuela desde que el gobierno nacionalizó las industrias del gas y petróleo en 1976. Segundo, se prevé que el proyecto abra el camino a otras sociedades mixtas similares en el sector petrolero. Para noviembre de 1991, seis empresas extranjeras, entre ellas dos estadounidenses, habían firmado cartas de intención para estudiar la viabilidad de participar en sociedades mixtas con el objeto, entre otros, de comercializar y refinar el petróleo pesado y extrapesado.

La segunda reforma de 1991, promulgada por el congreso venezolano, reduce el impuesto de 67,7 a 30 por ciento sobre las empresas conjuntas formadas por PDVSA y las compañías extranjeras para la producción y la refinación de los crudos pesados y extrapesados, del 67,7 al 30 por ciento.

Entrevistamos a los representantes de 22 compañías petroleras estadounidenses quienes declararon que estudiarían la posibilidad de invertir en la industria petrolera de Venezuela. Les preguntamos cuál era su reacción a las reformas de la inversión petrolera de ese país. Ninguna de las compañías había invertido en exploración, producción, o refinación en Venezuela desde la recientes reformas.

Los principales impedimentos a la inversión estadounidense

Los representantes de esas 22 compañías nos dijeron que si bien esas empresas estudiarían la posibilidad de invertir en la industria petrolera de Venezuela, no estaban muy seguros de hacerlo, por varios motivos. Les inquieta que Venezuela no ha definido claramente las operaciones petroleras a las que se podían dedicar las compañías extranjeras. Por ejemplo, según los representantes de las empresas estadounidenses con quienes hablamos, PDVSA ofrece oportunidades para participar en la exploración y producción de crudos pesados y extrapesados, pero no está claro si será posible realizar esas mismas operaciones con los crudos livianos y medianos.

Varios representantes dijeron que sus compañías no estaban interesadas en producir y refinar el petróleo crudo pesado y extrapesado por (1) su escasa rentabilidad, (2) su falta de experiencia con esos tipos de petróleo, o (3) su opinión de que la tecnología para refinar el petróleo extrapesado no se ha demostrado comercialmente. Asimismo, declararon que no estaban interesadas en invertir en empresas conjuntas que vinculaban la producción de los crudos pesados y extrapesados con la refinación porque no se dedican a operaciones de refinación. Sin embargo, otros representantes declararon que podrían interesarse en esas empresas conjuntas si PDVSA ofreciera incentivos tales como la oportunidad de explorar y producir crudos livianos y medianos.

Los representantes dijeron también que el gobierno venezolano no había aclarado las condiciones contractuales de la participación extranjera en las empresas conjuntas. Por ejemplo, no se habían precisado las cláusulas relativas a los derechos de propiedad en la producción y las reservas de petróleo, la repatriación de los beneficios, y los reglamentos fiscales y de

Apéndice I
La industria petrolera de Venezuela y las
condiciones que afectan a las posibles
inversiones futuras de los Estados Unidos

contabilidad. Varias compañías propusieron que el gobierno venezolano aclarara los reglamentos de inversión en el sector petrolero. Concretamente, mencionaron la necesidad de leyes específicas sobre (1) los criterios según los cuales el congreso venezolano permitiría la inversión extranjera y (2) los reglamentos fiscales y de inversiones aplicables a los inversionistas petroleros del extranjero.

Los representantes mencionaron también el requisito de la autorización del Congreso de Venezuela como un impedimento a la formación de una empresa conjunta con PDVSA. Según ellos, ese requisito demoraba la aplicación del proyecto y lo exponía a que fuera rechazado por razones políticas y no económicas, o que el acuerdo pudiera alterarse de tal manera que el proyecto ya no fuera económico.

Todos los representantes de las compañías con los que hablamos mencionaron los altos impuestos de Venezuela sobre las operaciones petroleras como uno de los factores disuasivos más importantes. Según los funcionarios de los gobiernos de Venezuela y los Estados Unidos, la tasa fiscal es del 67,7 por ciento para las operaciones con el gas natural y el petróleo, salvo la producción y la refinación de crudos pesados y extrapesados, emprendidas por las empresas conjuntas. El congreso venezolano recientemente redujo a un 30 por ciento la tasa fiscal para esos sectores.⁸

La ausencia de un tratado fiscal entre Venezuela y los Estados Unidos que eliminara el doble impuesto preocupa a la mayoría de los representantes de las compañías que entrevistamos. Según el Departamento del Tesoro, Venezuela y los Estados Unidos están negociando actualmente dicho tratado.

La inquietud acerca de la seguridad de los activos extranjeros en el sector petrolero de Venezuela es otro factor disuasivo para la inversión estadounidense. Según los representantes de las compañías estadounidenses que entrevistamos, Venezuela nacionalizó sus activos petroleros en el pasado y opinan que el gobierno venezolano podría adoptar medidas en el futuro que afecten de manera adversa las inversiones extranjeras. Algunos representantes temían que Venezuela llevara a cabo una nacionalización de facto, por medio de futuros aumentos radicales de los impuestos. Según la Embajada de los Estados

⁸Según PDVSA y el Departamento de Energía, la tasa fiscal vigente para las operaciones petroleras es, en realidad, superior al 67,7 y al 30 por ciento porque, para fines fiscales, el ingreso derivado de las exportaciones de petróleo crudo y productos derivados se tasa al 120 por ciento de su valor real.

Apéndice I
La industria petrolera de Venezuela y las
condiciones que afectan a las posibles
inversiones futuras de los Estados Unidos

Unidos en Caracas, las leyes fiscales venezolanas hacen una distinción entre las actividades emprendidas en la industria petrolera y las demás actividades empresariales. Con el fin de impedir la aplicación de futuros aumentos discriminatorios en los impuestos sobre el sector petrolero únicamente, los representantes de esas compañías estadounidenses propusieron al gobierno venezolano que modificara las leyes fiscales de modo que a las empresas conjuntas del sector petrolero se les aplicara el impuesto comercial general y no el impuesto petrolero especial.

PDVSA admite que sabe que los temores de los inversionistas extranjeros se originan en la nacionalización de la industria petrolera de Venezuela llevada a cabo en 1976. Según un directivo de la compañía filial de PDVSA, Lagovén, S.A., aquella convino en añadir una cláusula al acuerdo del proyecto Cristóbal Colón con el fin de proteger a los socios extranjeros contra cualquier medida, decisión o cambio jurídico o reglamentario discriminatorio del gobierno que pudiera tener un efecto económico adverso sobre la empresa conjunta o sus socios. Sin embargo, esa cláusula todavía tiene que ser aceptada en principio por el congreso venezolano. Aun en el caso de que fuese aceptada por el Congreso de Venezuela, esa cláusula, según el empleado de Lagovén, tal vez no aparecería en todos los acuerdos de empresas conjuntas y, aun cuando apareciera, el congreso venezolano tendría que autorizar cada acuerdo por separado.

La mayoría de los representantes de las empresas estadounidenses opinaron que el convenio bilateral de inversiones ayudaría a aumentar la protección de las inversiones. Según un funcionario de la Oficina del Representante de Comercio de los Estados Unidos, este país y Venezuela ya han hablado de los beneficios de un posible convenio pero todavía no han decidido comenzar las negociaciones. Para que tengan éxito, Venezuela debe estar de acuerdo con las normas establecidas en un tratado modelo de inversiones bilaterales. Los Estados Unidos han negociado esos convenios con otros países, a fin de ayudar a proteger a los inversionistas estadounidenses.

De los 22 representantes de las compañías estadounidenses que entrevistamos, 19 mencionaron la necesidad de una mayor protección contra las medidas adoptadas por el gobierno venezolano, y que uno de los obstáculos para la inversión estadounidense en Venezuela era la falta de recurso ante un sistema de arbitraje internacional para los inversionistas que presentaran demandas contra el gobierno venezolano.

Los factores que alientan la inversión estadounidense

Los funcionarios y altos empleados de los sectores público y privado de Venezuela y los Estados Unidos dijeron que los siguientes factores eran incentivos poderosos para la inversión estadounidense en la industria petrolera venezolana, en el caso de que se eliminaran los impedimentos señalados anteriormente:

- Las reservas abundantes de petróleo crudo de Venezuela. Venezuela ocupa el sexto lugar en importancia con respecto a las reservas petroleras del mundo, ya que tiene unos 60 mil millones de barriles de reservas probadas (más del doble de la cantidad de las reservas petroleras de los Estados Unidos).
- Venezuela cuenta con la infraestructura necesaria para su industria del petróleo. Esa industria tiene 300 campos de petróleo en actividad, unos 45.000 kilómetros de conductos, 6 refinerías nacionales, y 12 en el extranjero (de las cuales 4 están ubicadas en los Estados Unidos). Asimismo, la industria petrolera venezolana utiliza recursos técnicos modernos iguales a los de la industria petrolera estadounidense, cuyos representantes consideran que la empresa petrolera venezolana funciona eficazmente y cuenta con directores experimentados.
- La proximidad de Venezuela a los Estados Unidos hace que sea más económico para las empresas estadounidenses el transporte y la distribución del petróleo crudo y otros productos a América del Norte.
- Venezuela ha sido una fuente segura de petróleo para los Estados Unidos. Nunca ha participado en los embargos contra los Estados Unidos y, durante la interrupción del abastecimiento de petróleo como resultado de la invasión iraquí de Kuwait, Venezuela aumentó su producción petrolera.
- Venezuela ha tenido un sistema político democrático estable desde 1958.

Las gestiones de los Estados Unidos para apoyar el sector de energía de Venezuela

El gobierno estadounidense ha emprendido una serie de gestiones para apoyar el sector de energía de Venezuela:

- Hasta la fecha, el Export-Import Bank de los Estados Unidos ha concedido cerca de \$380 millones en garantías de crédito a PDVSA para la importación de los bienes de capital y servicios estadounidenses necesarios para sus diversas compañías en explotación. El Congreso tiene bajo estudio en la actualidad la concesión de otros \$315 millones en garantías de crédito a PDVSA para obras relacionadas con el gas y el petróleo.
- En 1991, el Programa de Comercio y Desarrollo aportó \$400.000 para un estudio de viabilidad de un millón de dólares, emprendido por una

Apéndice I

La industria petrolera de Venezuela y las condiciones que afectan a las posibles inversiones futuras de los Estados Unidos

compañía estadounidense para la construcción de una o dos refinerías de petróleo en Venezuela.⁹

- En 1991, el Departamento de Comercio de los Estados Unidos patrocinó seminarios y exposiciones comerciales, con la participación del Departamento de Energía, para informar a las compañías petroleras estadounidenses acerca de los planes de expansión de PDVSA y favorecer la venta de material y servicios petroleros de los Estados Unidos.

Desde el comienzo de la crisis del Golfo Pérsico, diversos oficiales de alto cargo del gobierno de los Estados Unidos han visitado Venezuela y han tratado del tema del petróleo en las reuniones con sus colegas venezolanos. Por ejemplo, durante la crisis del Golfo, el Presidente de los Estados Unidos y el Subsecretario de Energía estuvieron en Venezuela. En 1991, el Subsecretario de Energía, junto con el presidente de la Overseas Private Investment Corporation, el presidente del Export-Import Bank de los Estados Unidos, el director del Programa de Comercio y Desarrollo de los Estados Unidos, y los presidentes de varias empresas estadounidenses, varias de ellas dedicadas a los recursos de energía, acompañaron al Secretario de Comercio en una visita a Venezuela que tenía por objeto, según el Departamento de Comercio, promover una mayor inversión y comercio bilaterales, en especial en el sector energético. Asimismo, el Secretario de Comercio acompañó al vicepresidente de los Estados Unidos en otra visita a Venezuela, en la cual hablaron de temas de comercio e inversión con altos personeros del gobierno de Venezuela. La Representante de Comercio de los Estados Unidos también visitó a Venezuela en 1991 para hablar tratar con el gobierno venezolano acerca de varios temas de comercio e inversión que pudieran afectar al sector petrolero.

En 1991, Venezuela y los Estados Unidos firmaron un convenio bilateral básico sobre comercio e inversión, conforme a la Iniciativa para las Américas.¹⁰ Este convenio formalizó la colaboración entre Venezuela y los Estados Unidos, y estableció un Consejo para aumentar las consultas sobre temas de comercio e inversión. Según este convenio se institucionalizará la cooperación entre Venezuela y los Estados Unidos y

⁹El Programa de Comercio y Desarrollo de los Estados Unidos, organismo independiente del gobierno estadounidense, financia estudios de viabilidad para obras importantes en aquellos países de medianos ingresos y en vías de desarrollo donde haya la posibilidad de exportar bienes y servicios de los Estados Unidos.

¹⁰En junio de 1990, el presidente propuso la Iniciativa para las Américas con el fin de aumentar las posibilidades de comercio e inversiones nacionales y extranjeras en la América Latina. Esta Iniciativa prevé que la concertación de un convenio bilateral sería el primer paso hacia un convenio de libre comercio.

Apéndice I
La industria petrolera de Venezuela y las
condiciones que afectan a las posibles
inversiones futuras de los Estados Unidos

se establecerá un Consejo para mejorar y aumentar la frecuencia de las conversaciones sobre temas energéticos relacionados con el comercio y la inversión, y se prestará apoyo a las gestiones del Departamento de Energía de los Estados Unidos y del gobierno venezolano para celebrar consultas sobre cuestiones de energía.

Desde 1985, una delegación interinstitucional estadounidense presidida por el Departamento de Energía y funcionarios del gobierno venezolano se ha reunido cada 6 meses, aproximadamente, para tratar de cuestiones de energía sin carácter oficial. Por ejemplo, durante la reunión de energía bilateral de abril de 1991, se trató, entre otros temas, de los mercados petroleros internacionales, los planes petroleros de Venezuela y los Estados Unidos, y los intereses bilaterales, tales como las oportunidades de inversión petrolera en los dos países. Asimismo, el Departamento de Energía y el organismo venezolano correspondiente efectúan trabajos conjuntos de investigación aplicada en el sector energético desde el 1980.

Las 22 empresas entrevistadas por la GAO

Amoco Corporation
Chicago, Illinois

Anglo-Suisse, L.P.
Houston, Texas

BP Exploration Inc.
Houston, Texas

Chevron Corporation
San Francisco, California

Eastern Minerals Corporation
Kenner, Louisiana

Enron Exploration Company
Houston, Texas

Exxon Company International
Florham Park, New Jersey

Michel T. Halbouty Energy Company
Houston, Texas

Kerr-McGee Corporation
Houston, Texas

Marathon Oil Company
Houston, Texas

Mobil Oil Corporation
Fairfax, Virginia

Occidental International Exploration
and Production Company
Bakersfield, California

Olympic Oil & Gas Corporation
Houston, Texas

Petro-Hunt Corporation
Dallas, Texas

Phillips Petroleum Company
Bartlesville, Oklahoma

Stallion Oil Company
San Antonio, Texas

Tesoro Petroleum Corporation
San Antonio, Texas

Texaco Inc.
White Plains, New York

Apéndice II
Las 22 empresas entrevistadas por la GAO

Union Pacific International Petroleum Company
Fort Worth, Texas
Unocal Corporation
Los Angeles, California
Ward Petroleum Corporation
Enid, Oklahoma
Yates Company International
Roswell, New Mexico

Los colaboradores principales en este informe

**División de Seguridad
Nacional y Asuntos
Internacionales,
Washington, D.C.**

**Elliott C. Smith, Director adjunto
Anne M. Pond, Jefa de Evaluación
William J. Gorman, Evaluador
Jane Yu H. Li, Economista principal**

Información acerca de pedir más informes de GAO

La primera copia de cada informe de GAO es gratis. Cada copia adicional cuesta \$2. Los pedidos se deben mandar a la siguiente dirección:

**U.S. General Accounting Office
P.O. Box 6015
Gaithersburg, MD 20877**

Cuando sea necesario, acompañe su pedido con un cheque o un giro postal, dirigido a nombre de "Superintendent of Documents". Los pedidos de 100 copias o más, que serán enviados a la misma dirección, reciben un descuento de 25 por ciento.

También, se puede pedir informes llamando al (202) 275-6241.

**United States
General Accounting Office
Washington, D.C. 20548**

**Official Business
Penalty for Private Use \$300**

**First-Class Mail
Postage & Fees Paid
GAO
Permit No. G100**
