

Gobierno de Emergencia (Venezuela)
Primer año de gestión: White Paper 1.5

(versión final)

20 de agosto de 2020

Contenido

| | |
|--|-----------|
| I. PREÁMBULO: SITUACIÓN ACTUAL BAJO EL COVID-19..... | 3 |
| 1. Situación Social..... | 5 |
| 2. Situación Macroeconómica..... | 6 |
| 3. Situación Fiscal..... | 9 |
| 4. Situación de Balanza de Pagos..... | 10 |
| II. GOBIERNO DE EMERGENCIA: AÑO 1..... | 12 |
| 1. Política Social..... | 13 |
| A. <i>Respuestas a la Emergencia en Salud Pública</i> | 14 |
| B. <i>Respuestas a la Emergencia Alimentaria</i> | 16 |
| C. <i>Planes de recuperación del sector educativo</i> | 18 |
| D. <i>Política de Subsidios Indirectos</i> | 19 |
| 2. Política Económica..... | 20 |
| A. <i>Hidrocarburos</i> | 20 |
| B. <i>Sistema Agroalimentario</i> | 22 |
| C. <i>Electricidad</i> | 23 |
| D. <i>Agua</i> | 25 |
| E. <i>Transporte</i> | 26 |
| 3. Política de Seguridad y Justicia..... | 28 |
| III. APROXIMACIÓN AL BALANCE FISCAL DEL SECTOR PÚBLICO..... | 30 |
| INGRESOS..... | 30 |
| Sector petrolero..... | 30 |
| Sector no petrolero..... | 31 |
| GASTOS..... | 32 |
| Gastos operativos..... | 32 |
| Intereses y servicio de deuda..... | 32 |
| Inversiones sectoriales y sociales..... | 33 |
| Necesidades de financiamiento..... | 34 |

I. PREÁMBULO: SITUACIÓN ACTUAL BAJO EL COVID-19

Venezuela se encuentra en la crisis económica, social, política y humanitaria más severa y prolongadas de su historia, con uno de los peores desempeños en indicadores de desarrollo en América Latina. Su economía lleva más de seis años continuos en recesión, registrando una contracción de 69,7% entre 2013 y 2019. Desde noviembre de 2017, el país experimenta un episodio hiperinflacionario que ha propiciado un proceso desordenado de dolarización emergente. Su producción petrolera ha caído 85,8% desde 2013, cortando el principal flujo de divisas de las que dispone el Estado a la vez que su recaudación tributaria no petrolera equivalente en dólares se ha contraído 92,7% desde 2012. La deuda externa del país se encuentra en situación de impago desde finales de 2017, lo que lo excluye de facto del mercado del financiamiento internacional.

Sobre este trasfondo macroeconómico, se evidencia una merma en la calidad de vida de los venezolanos, con un fuerte colapso en la provisión de servicios públicos que se ha trasladado a una reducción en la cobertura y calidad del trabajo, salud y educación. Todo ello ha conllevado a un importante aumento en los niveles de pobreza entre la población local a una escala multidimensional.

Tales vulnerabilidades fueron exacerbadas tras la llegada de la pandemia de COVID-19 al país, recortando el espacio en el que puede operar el sector petrolero venezolano. Esta industria no solo enfrenta una fuerte contracción en el valor del crudo local a causa del colapso en su demanda global, sino además la reducción en sus niveles de producción tras años de una gestión operativa y financiera ineficiente, con limitaciones en la comercialización producto de las sanciones internacionales. En el plano interno, el declive histórico de la economía venezolana ha conllevado a que los sectores económicos locales cuenten con pocos recursos para enfrentar las medidas de distanciamiento social, como parte de la contención oficial del nuevo virus.

Con el colapso en los ingresos de la Nación, el Ejecutivo cuenta con un limitado rango de maniobra para poder estimular la actividad económica venezolana sin exacerbar

desequilibrios fiscales que generen mayores presiones inflacionarias, por lo que se ha limitado a una estrategia de restricción de gastos con efectos procíclicamente recesivos. Las limitaciones fiscales también han ocasionado que los reguladores hayan perdido la capacidad operativa y financiera para normalizar el suministro de combustible local, incluso en un entorno de demanda inhibida.

Al entrar en una nueva fase de la pandemia, la crisis que atraviesa el país demanda una intervención inmediata y eficaz de los reguladores, a fin de erradicar los múltiples problemas que aquejan a los venezolanos en la actualidad. En tal sentido, se ha propuesto la instauración transitoria de un *Gobierno de Emergencia* integrado por factores democráticos y por parte del equipo que conforma la gestión actual. Las labores del nuevo gobierno deben orientarse a corregir parcialmente los problemas de mayor envergadura para la Nación, con medidas de carácter socioeconómico factibles de aplicar a corto plazo, sujeto a estrictas restricciones en la cantidad de recursos que se pueden obtener del apoyo multilateral.

Bajo tales premisas, el siguiente documento engloba un conjunto de propuestas y requerimientos sobre las líneas de acción a seguir por el nuevo equipo durante el primer año de funcionamiento (White Paper 1.5), en su búsqueda por promover mejoras en la calidad de vida de los venezolanos a partir de los consensos ya recogidos en el proyecto Plan País. La propuesta ofrece un diagnóstico inicial de las condiciones macroeconómicas y sociales que imperan en la Venezuela actual, como punto de partida para la definición de las políticas requeridas para su recuperación. Posteriormente, se reseñan los principales objetivos sectoriales y requisitos financieros, para finalmente definir las asignaciones del apoyo multilateral sobre tales áreas, según su importancia relativa para la resolución de la crisis actual.

1. Situación Social

La población venezolana atraviesa una crisis humanitaria compleja. Para finales de 2019 e inicios de 2020, antes de la llegada del COVID-19 al país, 96,7% de los hogares se encontraban en situación de pobreza y 79,3% en pobreza extrema. Según cifras de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI), el 97,0% de los hogares enfrenta alguna forma de inseguridad alimentaria. En consecuencia, la desnutrición global en niños menores de 5 años se ubica en 8,0% de esta población etaria.

Tal deterioro nutricional ha venido acompañado un aumento en la tasa de mortalidad infantil y un retroceso de 3,7 años en la esperanza de vida. El perfil de pobreza coloca a Venezuela como uno de los países con menos recursos y más desiguales de la región que, sumado a un nivel relativamente bajo de participación de actividad económica (56,0%) producto de una inserción laboral reducida, explica la emigración de más de 4,82 millones de venezolanos.

La situación humanitaria es agudizada con la aparición de la nueva pandemia. El sistema de salud venezolano llevaba acumulando severos déficits en la dotación de insumos, medicamentos y personal calificado, junto con el resurgimiento y propagación de enfermedades como la tuberculosis, malaria, fiebre amarilla, sarampión y difteria, encontrándose inadecuado para atender el choque de una pandemia.

Para el 12 de agosto, se registraban un total de 26.800 casos de contagio del nuevo virus en territorio venezolano, para los cuales el sistema de salud solo cuenta con 23.723 camas disponibles en 47 hospitales designados oficialmente para enfrentar la pandemia. 20 de estos recintos no dispone de equipos de seguridad completos, y el remanente carece de los productos de salud básico recomendados para la prevención del virus como desinfectantes, jabón y tapabocas.

La interrupción de las actividades presenciales por el confinamiento profundiza inequidades, especialmente en el sistema educativo. Previo a la llegada de la pandemia, la tasa de asistencia escolar de la población entre 3 y 24 años alcanzó 70%, con 40% de los estudiantes

registrando dificultades para asistir de forma continua a clases, además de un severo rezago escolar. Desde el inicio de la cuarentena oficial, 60% de las escuelas del país cesaron actividades, con restricciones significativas para adoptar dinámicas de clases a distancia cuando 60% de la población no tiene acceso continuo a servicios de internet.

2. Situación Macroeconómica

La economía venezolana acumula una amplia gama de distorsiones y desequilibrios, producto de una política prolongada de intervención estatal, junto con una expansión procíclica e insostenible del gasto público durante el periodo 2004-2012; a la par de una pérdida generalizada de dinamismo de las industrias locales. La recesión subsecuente correspondió a una contracción de 58,7% del producto interno bruto (PIB) petrolero y 71,6% del producto no petrolero entre 2013 y 2019. Tales condiciones han propiciado un colapso de demanda agregada por la caída de ingresos reales en los hogares, en paralelo con firmas locales que trabajan muy por debajo de su capacidad instalada frente a fricciones operativas relacionadas con deficiencias de los servicios públicos y con la reducción del mercado rentable.

Este proceso de contracción económica se desenvuelve a la par de volátiles alzas en los precios locales. La monetización del déficit fiscal vía emisiones del Banco Central de Venezuela (BCV) elevó el ritmo de crecimiento interanual de la liquidez de 64,0% a 63.257,3% entre 2014 y 2018. La mayor circulación de dinero respecto a una decreciente oferta de bienes desencadenó en noviembre de 2017 un episodio hiperinflacionario que en 2018 alcanzó la tasa de inflación interanual más alta de la historia de América Latina, ubicándose en 1.698.488%, según cifras de la Asamblea Nacional.

Como respuesta, el Ejecutivo inició un desordenado proceso de ajuste fiscal y reducción del gasto público en términos reales, imponiendo rezagos en los aumentos salariales y en las bonificaciones del sector público, a la par de severas restricciones en la capacidad del sector financiero para otorgar créditos. Tales medidas lograron desacelerar la inflación intermensual

mediana de 99,3% en 2018 a 51,3% en 2019; a costa de una contracción real más profunda y cercana al 40,0%.

El COVID-19 y la respuesta oficial a la pandemia constituyen choques procíclicos que profundizan los desequilibrios que ya arrastraba la economía local. La imposición de una cuarentena a gran escala implicó una mayor paralización de actividad económica, especialmente en el sector de manufactura donde la actividad presencial es requerida. A la vez, las firmas y hogares locales contaron con muy poco rango de maniobra para financieramente soportar periodos prolongados de inactividad.

La capacidad actual de las firmas para mantener puestos de trabajo y niveles de remuneraciones en medio de la pandemia es limitada, dada las rigideces en la adopción del trabajo remoto como contingencia frente a la cuarentena y su exposición a las recurrentes fallas en los servicios de luz, telefonía e internet en Venezuela. Antes de la contención oficial, el desempleo efectivo se proyectaba en 42,7% para el cierre de 2020, con una gran fracción de la población activa operando en el mercado informal y carentes de red de seguridad para suavizar el impacto de la pandemia.

El Ejecutivo ha establecido cronogramas inconsistentes de flexibilización económica a escala regional, operando con tres niveles que permite a las localidades con menores casos reportados restablecer todas sus actividades comerciales en la semana más laxa del confinamiento general. La reanudación de actividades económicas, y la extensión de flexibilización se ven condicionadas por déficits en el suministro de combustible en el mercado local, inclusive en un entorno de demanda menor. En junio, se estableció una reforma a la comercialización de gasolina, estableciendo un mecanismo de precios diferenciados. El nuevo sistema refuerza incentivos de arbitraje y contrabando interno, que son más agudos en localidades donde el desabastecimiento de combustible es más común y el mercado negro es más consolidado.

En el ámbito financiero, el sector bancario sigue operando bajo una política punitiva de contención de crédito vía aumentos en los requerimientos de encaje bancario, con normativas

recientes ocasionando una inmovilización de hasta 93,0% de los depósitos del público. El sector financiero enfrenta una merma en la demanda de créditos de inversión o producción de bienes, con 60,0% de los mismos siendo dirigidos por directrices gubernamentales a tasas preferenciales. Esto, sumado a regulaciones estrictas sobre tasas de interés y comisiones no financieras, incide en la profundidad y solvencia del sector, cuyo patrimonio total es de solo USD 929,7 millones para junio de 2020. La ausencia de directrices para facilitar financiamiento que permita mitigar los efectos reales de la pandemia agrava el estado del sector, que enfrenta costos operativos crecientes para atender la demanda de mayores operaciones electrónicas.

La restricción crediticia obedece al enfoque de contención del tipo de cambio como epicentro de la política antinflacionaria. A inicios de 2019, el BCV permitió la convergencia entre las tasas oficiales y paralelas del tipo de cambio, desmantelando en el proceso el sistema de tipos de cambio controlados y diferenciales que, entre 2005 y 2019, alimentó un esquema de subsidios que abarcó USD 223.026 millones. El énfasis de la autoridad monetaria en estabilizar el tipo de cambio como ancla de precios hace que este mismo se rezague respecto a la inercia inflacionaria del resto de la economía, resultante en un proceso de apreciación real en el precio de la divisa, lo que simultáneamente estimula importaciones y a la vez reduce el poder de compra de la moneda extranjera en el mercado local. Así, en el primer semestre de 2020, el dólar estadounidense perdió 36,0% de su poder adquisitivo para transacciones domésticas, en un contexto en que el uso de las divisas en las operaciones comerciales ya alcanzaba 60,1% en julio.

Por su parte la inflación intermensual promedio de los primeros dos trimestres de 2020 alcanzó un registro de 29,8%, con la volatilidad intersemanal explicada por incertidumbre empresarial y la incorporación de costos adicionales de combustible en entornos de desabastecimiento.

3. Situación Fiscal

El sector público venezolano lleva acumulando persistentes déficits en su gestión fiscal desde el año 2006, producto de la fuerte expansión de la nómina estatal, junto con la ejecución de extensos programas de subsidios, bonificaciones y transferencias. Desde el año 2014, con el inicio de la contracción en las exportaciones petroleras y la acumulación de barreras al endeudamiento externo, las distorsiones fiscales se ampliaron al tratar de mantener niveles de gastos insostenibles por medios del financiamiento local.

Los impuestos no petroleros, históricamente pequeños comparado con ingresos de exportaciones por venta de hidrocarburos, son restringidos por una reducida base de recaudación a causa de la contracción de la actividad económica. Entre 2012 y 2019 la recaudación nominal, ajustada por corrección cambiara, cayó de USD 18.545 millones en 2012 a USD 1.904 millones en 2019; una reducción de 89,7% que abarca poco más del 3% del PIB.

Como alternativa a la caída en recaudación tradicional, el Ejecutivo intensificó el uso del financiamiento monetario para cubrir la brecha fiscal, hasta el punto de que el señoreaje o el ingreso que el Estado percibe por la creación de dinero por parte de la autoridad monetaria llegó a representar en promedio 3 veces los impuestos no petroleros en 2017. Dicho financiamiento mostraría su máximo histórico (9,5 veces) en noviembre de 2017, momento que inicia el ciclo hiperinflacionario. La subsecuente presión en precios devaluó el poder adquisitivo de ingresos gubernamentales en moneda local, por lo que el Ejecutivo adoptó horizontes temporales tributarios mucho más cortos.

A partir de 2019 la gestión fiscal en Venezuela se circunscribió a rezagar ejecución del presupuesto público en moneda local y ajustar discrecionalmente pagos de nómina, bonificaciones y pensiones a efectos de limitar las presiones inflacionarias, postura que se extendió como respuesta a la pandemia del COVID-19. El rango de maniobra fiscal para ejecutar política de estímulo contracíclica es muy limitado para el Estado Venezolano ya que, en ausencia de recursos en divisas, su principal mecanismo para financiar gasto es reanudar

la monetización, comprometiendo la contención de las presiones cambiarias y de precios. En consecuencia, las bonificaciones y transferencias que el Estado extendió a 52% de los hogares entre marzo y abril promediaron USD 5,0. En el plano tributario, más allá de exoneración de pago de impuestos a personas naturales con ingresos menores a tres salarios mínimos, el Estado no ha extendido alivio fiscal a las firmas. Para el mes de julio la recaudación tributaria no petrolera correspondió a USD 120,3 millones.

4. Situación de Balanza de Pagos

Los desbalances externos de la economía venezolana, resultantes en una crisis de balanza de pagos y reducidos flujos comerciales con el exterior, se atribuyen principalmente a la caída de los ingresos provenientes por la exportación de petróleo. La industria venezolana enfrenta el golpe simultáneo de una producción que, en julio de 2020, alcanzó los 0,392 mb/d (niveles de 1934), a la vez que los precios de su cesta de crudo promediaron USD 19,9 por barril entre marzo y julio a causa de la contracción de demanda global de combustible por COVID-19; a lo que se le suman las fricciones para vender el mercado global debido a las sanciones internacionales sobre la estatal PDVSA. Entre 2013 y 2019 las exportaciones petroleras cayeron de USD 85.603 millones a USD 18.438 millones, con pronóstico de que alcanzarán solo USD 4.144 millones para el cierre de 2020.

Esta dinámica de menores precios y menores ventas se traduce en un número reducido de barriles generadores de caja, dejando una porción significativa de las exportaciones destinadas a saldar deudas o ser empleadas en swaps por diluyentes y derivados. Para evadir sanciones internacionales y dirigir cargamentos al mercado asiático, PDVSA asume descuentos de hasta 73,3% en el precio de venta del crudo tipo Merey respecto al Brent, utilizando canales de comercialización opacos que no son reflejados en estadísticas comerciales tradicionales.

Ante los menores ingresos externos, la capacidad importadora venezolana se ve mermada, con una caída de las importaciones no petroleras de USD 44.067 millones en 2013 a USD 5.193 millones en 2019, o una contracción de 88%. En ese esquema, el sector público

representó hasta 60% de las importaciones totales, con el sector privado abarcando solamente USD 2.121 millones. El sector privado sigue restringido en su capacidad importadora por concepto de su reducido tamaño, incluso en un escenario de apreciación cambiaria y exoneración de impuestos y tasas de importaciones de 3.289 códigos arancelarios o productos por parte del Ejecutivo.

La erosión de fuentes de divisas tradicionales ha dado pie al surgimiento de nuevos canales informales en las esferas públicas y privadas, con impactos distributivos no triviales, aunque con efectos asimétricos sobre la balanza de pagos. En especial, los hogares venezolanos progresivamente dependen en mayor medida de los flujos de remesas enviadas por la diáspora en el extranjero, que en 2019 alcanzaron USD 3.500 millones; pero cuyo valor caerá a USD 1.500 millones producto del impacto de COVID-19 en los países desde los cuales los venezolanos envían remesas.

Junto a las sanciones internacionales, la restricción externa más vinculante que enfrenta la economía venezolana es su abultado perfil de deuda, la misma alcanzando un total de USD 130.265 millones para el cierre de 2019 y distribuidos entre deuda financiera de la República, PDVSA, deuda bilateral con Rusia y China, deuda no financiera con proveedores y el sector privado; entre otros. El default de las obligaciones financieras desde 2017 se extendió hasta cubrir USD 22.078 millones en estado de impago para el mes de julio de 2020. La exclusión de los mercados financieros y la incapacidad institucional para reestructurar la deuda impide que el Estado pueda acceder a nuevo financiamiento para atender la pandemia. Una situación sensible en el momento que las reservas internacionales descendieron a USD 6.320 millones, su nivel mínimo desde agosto de 1982.

II. GOBIERNO DE EMERGENCIA: AÑO 1

La búsqueda de una sociedad más sana, con acceso a servicios de mejor calidad en el corto plazo y que promueva la aparición de las condiciones iniciales necesarias para una recuperación más profunda del país, serán los objetivos primordiales del plan de política del Gobierno de Emergencia. Para ello se requiere un conjunto de acciones mínimas dirigida a mitigar de manera parcial la profunda crisis que atraviesa el país actualmente en materia de salud, generación de recursos externos, seguridad alimentaria, servicios públicos, medios de transporte público, y demás áreas complementarias a éstas.

En términos del diseño de políticas sectoriales, la instauración de un Gobierno de Emergencia en Venezuela plantea múltiples retos. Particularmente, los lineamientos de un modelo de gestión transitoria, destinado a atender exclusivamente la crisis médico-asistencial actual y las necesidades apremiantes de recursos para la reactivación del sector petrolero y del área social, implica limitar la asignación de fondos y apoyos externos a programas de recuperación parcial y/o de alto impacto a corto plazo, sin que ello constituya en estricto la base para mayores gastos de inversión durante el primer año de su instauración, en los términos definidos en los consensos del Plan País.

En tal sentido, bajo el nuevo (y transitorio) esquema de gobierno, la recuperación de las industrias básicas y en otras áreas de interés como ambiente y el sector de telecomunicaciones, no podrán ser atendidos de inmediato, debido a que su reactivación se basa en actividades intensivas en bienes de capital o en inversiones contingentes y con una maduración superior al horizonte temporal considerado para el funcionamiento de la gestión de emergencia. Tales limitaciones deben ser contempladas en la primera línea de los planes de Gobierno posteriores a los especificados en este plan de políticas.

Por otro lado, considerando el rol actual del sector privado en la actividad económica local y en su parcial recuperación en los últimos dos años, las actuaciones y lineamientos dictados por el Gobierno de Emergencia no deberán atentar contra los incentivos de este sector de generar mayor inversión y seguir participando en la reactivación del aparato productivo local.

De igual forma, debido a la naturaleza del nuevo Gobierno, la cabal ejecución de este plan de políticas demanda la estrecha cooperación entre los distintos actores políticos que comprenderán el Gabinete, y los entes estatales y paraestatales involucrados actualmente en la toma de decisiones en Venezuela. En ese sentido, el Gobierno de Emergencia deberá contar con las condiciones mínimas en materia institucional para impulsar la recuperación parcial de los sectores de interés, con la celeridad que la emergencia sanitaria debido a la pandemia del COVID-19 y sus efectos reales exige. Tales consensos políticos deberán incluir acuerdos referentes al manejo de las finanzas públicas y de la orientación de la política monetaria durante la vigencia del nuevo Gobierno, definiendo posturas que promuevan la efectividad de los planes sectoriales propuestos durante su duración.

Bajo estas premisas, el plan de políticas del primer año del Gobierno de Emergencia abarca tres grandes áreas: política social, política económica y política de seguridad y justicia. Las necesidades de financiamiento definidas en cada área cuentan con el aval de los equipos de trabajo que ya participaron en las propuestas iniciales contenidas en el Plan País.

1. Política Social

Con los desafíos que plantea actualmente el COVID-19 en materia social y sanitaria, las fases iniciales del Gobierno de Emergencia contemplan la atención inmediata a las deficiencias en el sistema de salud pública venezolano, con base a planes que mejoren en el muy corto plazo la dotación de medicinas, insumos médicos e infraestructura para el tratamiento de afecciones graves (incluyendo el nuevo virus), y que mitiguen el cuadro de desnutrición presente en los estratos sociales más pobres.

La intervención del nuevo gobierno en el ámbito social también contempla elevar el acceso a una canasta de alimentos básicos a los hogares en situación de pobreza, además de aquellos grupos sociales cuyos ingresos se han visto gravemente comprometidos con la llegada de la pandemia. Estos planes incluirán acciones para preservar el estado nutricional de los infantes en edad escolar, además de acciones complementarias que promuevan una mejora parcial en

los servicios educativos públicos y en las condiciones de trabajo para la población docente local.

A. Respuestas a la Emergencia en Salud Pública

La recuperación del sector salud en Venezuela es uno de los pilares del nuevo Gobierno de Emergencia. En particular, las políticas para su rehabilitación bajo tal gestión se orientarán a la atención inmediata de las mayores vulnerabilidades de la red de salud pública local, exacerbadas con el auge de la pandemia del COVID-19. Para ello, el nuevo gobierno desarrollará programas de emergencia para la mejora a corto plazo en la atención de afecciones crónicas y de enfermedades prevenibles, así como para el tratamiento y prevención del contagio en la población local por el nuevo virus. El Gobierno de Emergencia también implementará estrategias para atender de manera parcial los aspectos que han marcado la crisis sanitaria venezolana en los últimos años, como la mejora en los mecanismos para la reducción de la mortalidad materna e infantil y para el control de la desnutrición entre los grupos sociales más vulnerables.

Las acciones en el área médico-asistencial seguirán los lineamientos contenidos en el denominado Plan de Emergencia de Salud (PES). Bajo este marco, el Gobierno de Emergencia deberá priorizar la ejecución de los programas diseñados para la atención de los siguientes puntos críticos:

- Facilitar el acceso a medicamentos para el tratamiento de enfermedades crónicas, en cantidades y formas farmacéuticas adecuadas, incluyendo las afecciones asociadas con el virus COVID-19.
- Mejorar la operatividad de la red de establecimientos públicos de salud, incluyendo aquellos destinados a la atención ambulatoria, y rehabilitar estrictamente la infraestructura básica y equipamiento de la red hospitalaria pública.
- Esquemas masivos de vacunación para disminuir la morbilidad y mortalidad ocasionadas a enfermedades prevenibles por vacunas.
- Radicalización de la desnutrición severa en la población de 0 a 14 años.

- Preservación de la salud maternal, sexual y reproductiva, a través de la provisión de tratamientos, suministros y equipos médicos dirigidos a la atención de parto y otros procedimientos vinculados a afecciones en materia sexual y reproductiva.
- Vigilancia y control de la malaria en Venezuela, basado en la implementación de un sistema de información sanitaria y de las intervenciones básicas recomendadas por la Organización Mundial de la Salud en zonas geográficas de alto riesgo.

Tanto los programas de vacunación como las políticas de dotación de tratamientos para enfermedades crónicas requieren un proceso de coordinación con el Ejecutivo. Particularmente, los planes de vacunación serán coordinados por el Ministerio de Salud y las autoridades regionales, e implementado por el Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI) en conjunto con organismos internacionales con intereses en el área. La cobertura de este programa abarcará el 100% de la población diagnosticada con infecciones específicas como difteria, tosferina, tétanos, hepatitis B, Meningitis, neumonía, sarampión, rubéola y parotiditis. Tales planes abarcan cerca del 54,0% del presupuesto requerido por el sector. Los gastos en infraestructuras serán dirigidos exclusivamente a la refacción para recuperar la operatividad básica de un total de 65 hospitales, 10 clínicas populares, 381 ambulatorios y 4.000 establecimientos de salud. En tal sentido, los gastos realizados en el área buscarán propiciar las condiciones iniciales para un programa más ambicioso en el sector, a ser desarrollado en el marco de un Gobierno de Transición Democrática.

Los nuevos desafíos en salud, vinculados al auge de la pandemia del COVID-19 podrán ser atendidos por los requerimientos ya establecidos en el marco de las asignaciones iniciales dentro del PES para áreas específicas. En estricto, la estrategia para el manejo del creciente número de contagiados se basará en la reasignación de recursos para las mejoras a la infraestructura hospitalaria/ambulatoria, hacia la aplicación de tratamientos a los pacientes afectados y de planes de prevención de nuevos contagios.

Dada la naturaleza del Gobierno de Emergencia, dentro de las líneas de acción del PES, los programas de suministro de medicinas y de vacunación para afecciones prevenibles (incluyendo las asociadas con el nuevo virus) deberán ser implementadas desde el primer

mes de instalación del nuevo Gobierno, seguidas de las estrategias orientadas a la atención nutricional de los infantes. El esquema de dotación de medicamentos priorizará tratamientos contra enfermedades como el HTA-DM, EPOC, otras causas del cáncer, además de tratamientos para afecciones respiratorias asociadas con el COVID-19; y funcionará con una tasa de subsidio del 100% durante el primer año. Las necesidades de financiamiento al desarrollo de los planes en salud alcanzarían un total de **USD 2.899 millones** para el año 1.

B. Respuestas a la Emergencia Alimentaria

En apoyo a la recuperación del sector agroalimentario a niveles que reduzcan significativamente el grado de inseguridad alimentaria que sufre los estratos más pobres en Venezuela, el Gobierno de Emergencia tendrá como prioridad garantizar en lo inmediato el acceso de la población local en situación de pobreza a una canasta básica de bienes esenciales, en especial tras la paralización de actividades derivadas de la pandemia del COVID-19. Para ello, el gobierno temporal aplicará un esquema de transferencias universales denominado Programa temporal de Transferencias de Emergencia (PTE).

El PTE consiste en asignar mensualmente a cada hogar adscrito un monto equivalente a una proporción de una Canasta Alimentaria Mínima (CAM) conformada por 12 productos básicos para una familia, definido según un contenido calórico mínimo para preservar la salud de los beneficiarios y reducir los niveles de desnutrición. La valoración mensual en bolívares de dicha canasta estará a cargo del Ministerio de Salud y el Banco Central de Venezuela.

Las transferencias se realizarán a través del sistema bancario nacional, aprovechando un nivel relativamente alto de bancarización en la población (cerca al 80%). Durante los primeros meses de ejecución el Gobierno de Emergencia se apoyará en la Superintendencia de las Instituciones del Sector Bancario (SUDEBAN) y autoridades municipales para desarrollar jornadas de inclusión financiera e incorporar a los hogares vulnerables que hogares no se encuentren bancarizados. La red bancaria, tanto pública como privada, deberá contar con el apoyo del nuevo gobierno y de los reguladores para la revisión de aquellos aspectos legales

y de los procedimientos que elevan la carga operativa de los bancos durante los nuevos procesos de bancarización.

Se designa como unidades receptoras y titulares de transferencia de los hogares a las mujeres mayores de 18 años que cuenten con un número de cédula registrado en el Servicio Autónomo de Identificación, Migración y Extranjería (SAIME) y tengan una cuenta bancaria, o procedan a abrirla durante la etapa de emergencia, antes de procesar el último pago del PTE. La permanencia en el programa está condicionada al realizar una transferencia con la cuenta bancaria designada en un plazo no mayor a 21 días después de emitida la transferencia.

Bajo los acuerdos iniciales, la población receptora alcanzará un total de 9 millones de mujeres que abarcan casi la totalidad de hogares venezolanos, dándole al programa un alcance universal a efectos prácticos. Se estima cubrir 20% de una CAM, con un valor inicial de USD 125, lo que corresponde a USD 25 persona al mes, equivalentes a USD 300 anuales. Las necesidades totales del PTE para un año se estiman en **USD 2.700 millones**, sujetas a los cambios en la valoración en la canasta representativa, según el plazo en el que se instaure de forma efectiva el nuevo gobierno. Asumiendo la persistencia del entorno hiperinflacionario local en medio del funcionamiento de dicho gobierno, es crucial que el Gobierno de Emergencia trabaje en la actualización periódica del valor de la canasta referencial, dependiendo de la flexibilidad que enfrente en materia presupuestaria y bajo el contexto esperado de ingresos fiscales reducidos (véase la sección III).

El plan se plantea en términos transitorios para atender la emergencia en materia alimentaria y nutricional de forma inmediata. A la par de la ejecución del PTE, la Unidad Responsable Ejecutora designada por el Gobierno de Emergencia deberá avanzar en la conformación de un padrón de beneficiarios, con la intención de eventualmente pasar a un programa de transferencias focalizadas correspondientes al Programa de Transferencia para la Inclusión Social (PTIS) operando sobre la base del PTE y enfocado en atender a hogares en condición de pobreza y con niños y niñas menores de 18 años, seleccionados a base a mediciones de calidad de vida; con transferencias que cubran entre 30% y 80% de la CAM. Estimaciones

preliminares indican que conformación del padrón de beneficiarios tomará al menos tres trimestres, demorando la ejecución del PTIS al segundo año en el escenario base. Por tal motivo, sus necesidades de financiamiento son excluidas de este ejercicio.

C. Planes de recuperación del sector educativo

Para afrontar las deficiencias del sector educativo, se propone el planteamiento de iniciativas enfocadas en atender la emergencia humanitaria que afecta a docentes, empleados y estudiantes, el reacondicionamiento de la infraestructura escolar, y el fortalecimiento a nivel pedagógico mediante mejoras en la preparación docente. En atención a la emergencia humanitaria desde el sector educativo, se propone retomar el Programa Alimentario Escolar (PAE). El PAE tiene por objetivo garantizar una comida diaria con un contenido calórico adecuado al 50,0% de la matrícula estimada de las escuelas de etapa inicial y media, oficiales y privadas subvencionadas (aproximadamente 3,1 millones de estudiantes). Se priorizarán aquellas parroquias y municipios que la Encuesta de Condiciones de Vida (ENCOVI) haya identificado como las más empobrecidas. Esta medida es considerada una prioridad entre dentro del sector y entrará en funcionamiento desde los propios inicios del Gobierno de Emergencia, requiriendo para su realización un total de USD 393 millones en términos anuales.

Como complemento al plan alimentario, y para asegurar la asistencia de parte del alumnado para que reciban los beneficios señalados, se pondrá en marcha un plan de transporte estudiantil dirigido a atender el 20,0% de la población estudiantil (1,1 millones de estudiantes). Su aplicación iniciará a partir del segundo trimestre del Gobierno de Emergencia (asumiendo la reanudación de las actividades escolares presenciales tras el cese de la política de confinamiento), Se estima un costo promedio de USD 200 por cada beneficiario del programa, totalizando USD 220 millones en el presupuesto anual.

Para la mejora de las instalaciones educativas, se destinarán USD 345 millones para la rehabilitación física de escuelas y colegios durante todo el primer año del Gobierno de Emergencia. Se tiene por objetivo establecer un suministro constante de servicios básicos

como electricidad, agua, conectividad a internet y sanitarios a una muestra del 25% del total de escuelas oficiales. Al mismo tiempo, se dispondrán de USD 200 millones en igual lapso para la realización de refacciones básicas necesarias para la correcta operatividad de las instalaciones educativas (aulas, salones de clase, áreas sanitarias, entre otros).

Para atender la emergencia pedagógica, se desarrollará el Plan de Lecciones en Competencias Esenciales, que promoverá específicamente lecciones en lenguaje, matemáticas, ciencias y ciudadanía. Se formarán tanto a estudiantes como al profesorado a través de la dotación de kits con material pedagógico (físico y virtual) y de un plan de lecciones estructurado, además del desarrollo de esquemas de capacitación y formación para el profesorado. En cada caso, se requiere de un total de USD 189 millones y USD 551 millones del presupuesto para la ejecución de tales planes, y comenzarán a implementarse desde el segundo trimestre del primer año.

Estas propuestas son de carácter temporal para atender la emergencia del sector educativo y serán suministradas mientras se preparan reformas estructurales en las subáreas mencionadas, con impactos a largo plazo. En total, las medidas dirigidas a impulsar el sector educativo bajo planes de emergencia suman **USD 1.918 millones** en términos anuales.

D. Política de Subsidios Indirectos

En el contexto del Gobierno de Emergencia, la política de subsidios girará en torno a los programas de transferencias para atender la emergencia de salud, alimentaria y educativa antes mencionados en secciones anteriores. La sustitución de subsidios indirectos correspondientes a las tarifas de servicios públicos es dependiente de la consolidación de un padrón de beneficiarios para focalizar transferencias compensatorias; a la vez que se renuevan las estructuras de cobranza y modelos de comercialización en la provisión de dichos servicios. Por tales motivos, no se estipulan ajustes programáticos en las tarifas y precios de servicios públicos durante el primer año del Gobierno de Emergencia.

Se asume una continuidad de estructuras administrativas sectoriales durante la duración del Gobierno de Emergencia, en la medida que estas garanticen continuidad y recuperación de la cobertura de servicios dentro de los rangos permisibles por capacidad gerencial y logística. Bajo tales estructuras, el peso presupuestario de los subsidios está implícito en los costos operativos de los requerimientos sectoriales. Es prudente acotar que, aunque nominalmente las tarifas de servicios permanecen artificialmente controladas, su liberalización informal por parte de las autoridades, en conjunto con la aparición de ofertas privadas en espacios abandonados por la cobertura pública, se traduce en tasas de subsidio implícitas efectivas más bajas a las registradas en el pasado, cuando estas se acercaron a 100% ante el rezago de tasas oficiales respecto a la inflación y las barreras gubernamentales a provisión alternativa.

Por tal motivo no es descartable que el punto de partida tarifario con el que se encuentre el Gobierno de Emergencia sea diferente al que indicarían estimaciones basadas estrictamente en estudio de tarifas nominales. En ese sentido, los sectores operarán en función de las condiciones que más faciliten su operación. Sin embargo, seguirá vigente una estricta restricción fiscal y un rango de maniobra limitado en caso de que se deseara expandir subsidios respecto a los niveles efectivos con los que empiecen a operar los proveedores bajo el Gobierno de Emergencia.

2. Política Económica

A. Hidrocarburos

En materia petrolera, el objetivo del Gobierno de Emergencia a corto plazo será promover la recuperación parcial de la producción de crudo local, como mecanismo que minimice el impacto del COVID-19 sobre la posición en balanza de pagos del país y para mejorar la dotación de combustible en el mercado doméstico. Frente a las restricciones al comercio global de crudo impuesta por la pandemia, el Gobierno de Emergencia deberá emprender las acciones para elevar las exportaciones sobre una base de demanda “factible”. Tal escenario plantea unos niveles de producción para el primer año de Gobierno cercano a los 0,675 mb/d, en promedio. Las ventas restantes para satisfacer la demanda factible serán atendidas

mediante la desacumulación de inventarios de crudo (dada los efectos de la pandemia del COVID-19 sobre la capacidad de almacenaje del sector) por el orden de 0,110 mb/d, concentrado en los primeros dos trimestres del Gobierno de Emergencia. En total, el sector petrolero venezolano apuntalará a un volumen de exportaciones efectivas cercano a los 0,682 mb/d, en medio de una recuperación esperada en el valor de la cesta petrolera venezolana a niveles cercanos a USD 41/b para el primer año.

Se requerirán de erogaciones en materia operativa y de capital por un total de USD 5.270 millones para promover tal recuperación. Ajustados por los aportes al fisco, y considerando la persistencia en el esquema de subsidios a la gasolina local y el potencial servicio de deuda (descritos en el apartado de ingresos fiscales de la sección III), los inicios en la recuperación de la industria petrolera local conllevarán a unas necesidades de financiamiento del sector de hasta **USD 1.378 millones** para el primer año, de los cuales **USD 1.020 millones** serán requeridos exclusivamente por PDVSA, considerando la composición accionaria actual de los proyectos locales en hidrocarburos.

Para el abastecimiento del mercado interno de gasolina, el Gobierno de Emergencia contará con la recuperación parcial de los complejos refinadores locales, aunque deberá acudir a la importación de productos terminados. Asumiendo un consumo interno de hasta 0,20 mb/d de estos productos, se requerirá de la importación por 0,18 mb/d para el primer año, uno vez se considera la refinación interna de combustible y otros derivados.

Como se verá en las consideraciones fiscales para el negocio petrolero reseñadas en la sección III, al considerarse supuestos relativamente rígidos sobre capacidades operativas y obligaciones de la industria petrolera durante la fase de emergencia, los puntos críticos del presupuesto petrolero se concentran en la tasa de regalías a definir, el servicio de deuda de PDVSA y las tasas de subsidio a aplicarse sobre la venta interna de combustible. Frente a tales vulnerabilidades, se requiere de acuerdos políticos más profundos en estos aspectos entre las distintas facciones del Gobierno de Emergencia, que permitirán minimizar los requerimientos financieros del sector, sin menoscabo de la sostenibilidad fiscal del nuevo Gobierno ni del acceso del mercado doméstico a una dotación estable de gasolina.

En materia de gas, su producción está principalmente asociada, y por ende dependiente, de la producción petrolera. A partir de ello, la política oficial se debe orientar a balancear la dotación de gas libre y asociado para satisfacer requerimientos de generación eléctrica, consumo doméstico e insumos petroquímicos. A niveles actuales y proyectados en el corto plazo según la producción de crudo, el gas disponible localmente es insuficiente, por lo que se requerirán importaciones para cubrir necesidades industriales como para atender al sector residencial, donde solo 7,0% de la población recibe gas directamente de la red nacional y 89,0% de los ciudadanos requiere de bombonas. En cuanto a la industria local, la misma se enfocará en minimizar las pérdidas por quema y emisión de gas a la atmósfera, que para 2019 cubrían 58,0% de la producción nacional.

B. Sistema Agroalimentario

Como estrategia para enfrentar la crisis alimentaria del país en el muy corto plazo, el Gobierno de Emergencia aplicará dos programas de respuesta inmediata: un *Plan de Suministro de Emergencia*, donde se importarán insumos y productos terminados relativos a 12 bienes básicos que garantizarán el consumo del 71,0% de los carbohidratos y del 89,0% de las proteínas que requiere un ciudadano promedio. Se dedicarán USD 655 millones a la adquisición de alimentos terminados, dando prioridad a rubros como harina de maíz, harina de trigo, arroz blanco, leche en polvo, queso, granos de legumbres, atún y sardinas enlatados, grasa vegetal, aves y huevos. Al mismo tiempo, el nuevo gobierno requerirá de USD 2.850 millones para la adquisición de insumos básicos para la agroindustria necesarios para complementar la oferta de bienes terminados. En particular, se importará la materia prima requerida para producir carnes, verduras y frutas.

Por otro lado, se espera que el Gobierno de Emergencia ejecute un *Programa de Recuperación de la Producción Agrícola*. Para ello, en el primer año se importarán insumos para el sector, como semillas, repuestos, fertilizantes y materiales relacionados, por un valor de USD 505,9 millones. Se requerirá además de la inversión de USD 1.111 millones para la adquisición de repuestos y refacciones necesarias para la renovación de la maquinaria ya existente. A ello se le suma la importación de envases y empaquetado por USD 86,7 millones.

El presupuesto total del sector Agroalimentario para el primer año del Gobierno de Emergencia será de **USD 5.209 millones**.

Dada la importancia de este esquema de políticas para mejorar las condiciones de vida de los venezolanos, la mayor parte del gasto a realizarse estará concentrado en el primer semestre (82,9% del gasto anual en el área), abarcando además el 38,4% de los requerimientos sectoriales del primer trimestre. Ambos aspectos sugieren la necesidad del nuevo Gobierno de Emergencia de contar con un apoyo financiero externo en lo inmediato y que apalanquen los programas alimentarios con celeridad. La efectiva recuperación del sector agrario también será contingente a la rápida adquisición de materia prima, considerando los ciclos de cultivo y cosecha bajo el cual opera el sector, cuyo auge se alcanza entre abril y mayo de cada año.

Parte del apoyo al sector puede verse reforzado por los potenciales acuerdos entre las distintas facciones de la nueva gestión sobre la vigencia de los requerimientos actuales de encaje bancario, que abran de manera temporal oportunidades al sector bancario venezolano de ofrecer financiamiento de corto plazo a tales programas. No obstante, ello se supeditará a los incentivos del sector oficial integrante del Gobierno de Emergencia a permitir de manera transitoria ajustes en la estructura de tasas de interés que contribuyan también a la recuperación parcial del negocio bancario de la mano con la reactivación de dichos esquemas de financiamiento.

C. Electricidad

La crisis del sector eléctrico local amerita una rápida actuación por parte del Gobierno de Emergencia para mejorar la calidad del servicio y promover una mayor estabilidad en su suministro, con especial atención a los sistemas eléctricos en las principales ciudades del interior del país. La nueva gestión dará soporte inmediato al sector a través de un plan de mantenimiento de la infraestructura existente para la transmisión y distribución de energía eléctrica, enfocado en aplicar aquellas refacciones y recuperar algunas de las capacidades del sector requeridas con mayor urgencia. Este esquema de mantenciones pretende cubrir la

etapa inicial de un plan de rehabilitación más amplio, el cual pudiese extenderse a un horizonte temporal superior al definido inicialmente para el Gobierno de Emergencia. Los grandes lineamientos de este plan abarcan los siguientes puntos:

Recuperación parcial de los sistemas de transmisión:

- Restaurar parcialmente la fiabilidad de las redes de transmisión, incluyendo el equipamiento principal y servicios auxiliares, con particular atención a subestaciones que proveen servicio a la producción petrolera.
- Mejorar la fiabilidad de los sistemas de transmisión y de transporte de energía proveniente de Guayana (Guri), mediante la reactivación de los sistemas de compensación, bancos transformadores y otros equipos involucrados.
- Restaurar las líneas eléctricas a lo largo del Lago de Maracaibo, para mejorar la oferta de servicios en la ciudad de Maracaibo mediante el sistema de interconexión.

Mejoras en los sistemas de distribución:

- Labores de mantenimiento sobre las áreas críticas en redes de distribución y en las subestaciones de las principales ciudades del país (aquellas con una población mayor a 500.000 habitantes)
- Inicios en la recuperación en los sistemas de alumbrado público en autopistas, así como en avenidas y calles en las principales ciudades del país.
- Aumentar el inventario de partes, herramientas mayores y menores, equipos de medición y diagnóstico, además de refacciones y autopartes requeridas para labores de mantenimiento y reparaciones de las redes de distribución de energía eléctrica local.

El Gobierno de Emergencia requerirá de un total de **USD 2.232 millones** durante el primer año para la recuperación parcial del sector. Se estimada un desembolso de **USD 1.565 millones** en los dos primeros trimestres, concentrados fundamentalmente en la rápida adquisición de los insumos involucrados en el plan de refacciones planteado, quedando el resto del presupuesto supeditado a los costos operativos asumidos en la recuperación del sector a lo largo del año.

Dada las crecientes dificultades que aún enfrentará la población venezolana en las etapas iniciales del nuevo gobierno, no se aplicarán modificaciones sobre el subsidio a las tarifas del servicio eléctrico local. En estricto, se espera que el sector adopte un modelo de negocio con un esquema de precios discriminados según consumo (con un tramo sujeto al pago de transferencias directas), solo después del primer año de ejecución de los planes iniciales de rehabilitación del sector, y en la medida que se emprenden un conjunto de políticas de mayor alcance para rehabilitar el resto de los procesos (incluyendo los sistemas de generación).

D. Agua

Los esfuerzos del Gobierno de Emergencia en cuanto a provisión de servicios de agua y saneamiento durante el primer año se enfocarán en estabilización y recuperación de los sistemas de distribución inter e intra ciudadanos, y de las capacidades de tratamiento, mejorando así la continuidad del servicio a comunidades y sectores sensibles a ser atendidos por el resto de las políticas de emergencia. Al igual que en otras áreas con necesidades considerables de capital y horizontes de desarrollo más prolongados, se operará inicialmente bajo esquemas de continuidad de estructuras administrativas existentes, ajustadas en función de planes inmediatos de recuperación y para asegurar capacidades mínimas del personal para realizar labores de mantenimiento.

La restauración del sistema de distribución se enfocará en los 25 sistemas de tuberías y bombas industriales que llevan agua potable a 70 ciudades con más de 100.000 habitantes. Para tal propósito, se requerirán de un total de USD 150 millones para procurar insumos, instrumentos, repuestos y bienes de capital para transportar agua a gran escala. Por su parte, se destinarán USD 400 millones para sistemas de producción, saneamiento y calidad de agua, concentrándose en la reactivación de las 12 principales plantas de tratamiento, especialmente las que proveen sulfato de aluminio y cloro; junto con despliegue de procedimientos para el control de algas en principales embalses.

Los costos operativos del sector estarán concentrados en necesidades de combustible, operaciones de estándares de provisión de servicio y sesiones rutinarias de mantenimiento

(USD 240 millones), complementado por USD 44 millones destinados a procuración de insumos y USD 30 millones dedicado a costos administrativos y gastos recurrentes. Los costos operativos podrán verse afectados si el sector debe incurrir en gastos adicionales por suministro de energía eléctrica o combustible para mantener instalaciones operativas. Los requerimientos operativos corresponden a niveles de producción anual (volumen de agua) de 2.200 millones de metros cúbicos. Las necesidades de financiamiento totales para el sector corresponden a **USD 864 millones**.

E. Transporte

Como parte de los daños ocasionados por la falta de inversión en el sector durante los últimos años, y frente a los retos que enfrentan actualmente los venezolanos en medio de la cuarentena oficial en materia de movilidad, la rehabilitación parcial de los sistemas de transporte público será una tarea de profundo interés para el Gobierno de Emergencia. El plan de políticas dirigido a estos servicios tendrá como objetivo la restitución de interconectividad y movilidad interterritorial, elementos sobre los cuales se apoya la recuperación de actividad económica. Las áreas de interés para el nuevo Gobierno, y sobre las cuales se definirán las necesidades prioritarias del sector, estarán concentradas en: (a) transporte urbano (autobuses, sistemas de metro), y (b) recuperación de viabilidad económica en subsectores de transporte de carga terrestre y marítimo; junto con el transporte aéreo.

Las acciones de política a tomar por el Gobierno de Emergencia se enfocarán en la reactivación y reacondicionamiento de activos existentes, preservando estructuras organizativas y de prestación de servicios durante la estabilización del sector, sentando bases para la sofisticación y actualización del modelo de negocios del sector en el futuro. En específico la ejecución del plan sectorial está concentrado en atender los puntos críticos:

- Recuperación de la flota de unidades de transporte urbano vía mantenimiento; junto con acceso a repuestos básicos y productos asociados como lubricantes, filtros, neumáticos, etc.

- Mantenimiento de estructura de subsidios a operadores privados durante el primer año, adaptables en el futuro a transferencias directas focalizadas a usuarios pertenecientes a población vulnerable.
- Acuerdos operacionales con el Consorcio Sistemas para Metro (CMS) para la rehabilitación de la Línea 1 del Metro de Caracas.
- Acuerdo operacional con Alstom Venezuela para provisión de repuestos para mantenimiento del material rodante en líneas 2,3,4 y 5 del Metro de Caracas y el Metro Los Teques.
- Acuerdo operacional con Siemens para provisión de partes para material rodante del Metro Valencia y Maracaibo.
- Acuerdo gerencial con Nippon Sharyo LTD (NSL), para primera fase de recuperación de material rodante del tren Ezequiel Zamora.
- Rehabilitación del sistema de recolección de tickets y control de pasajeros.
- Reactivación del sistema de peajes en las principales rutas terrestres.
- Rehabilitación de flota de carga, empezando por unidades que requieren menor grado de mantenimiento.
- Rehabilitación de mantenimiento y seguridad mínima para apoyar navegación aérea.

Para las primeras fases de estabilización, se considerará la extensión del subsidio directo a los proveedores de servicio privado, con miras a la recuperación de los esquemas preferenciales para estudiantes y ciudadanos de primera edad. Se asume un ticket promedio de USD 0,10 para la movilización de 22.171.700 pasajeros por transporte de superficie y 275.854.900 pasajeros por sistemas de Metro (y otros), con beneficios directos y preferenciales a 3 millones de personas. Adicionalmente se asume beneficio tarifario directo a 35.000 unidades de transporte y subsidio de combustible a 60.000 unidades de transporte. Subsecuentemente, un programa de subsidios puede ser incorporado a la plataforma de transferencias directas impulsada en el Sector Social.

En principio, se mantiene la estructura de la Administración Pública Nacional, con el Ministerio de Transporte cooperando con autoridades locales en centros urbanos para asignación de responsabilidades en el manejo administrativo y logístico de subcomponentes

de transporte, durante la etapa de estabilización. El apremio en la aplicación de tales políticas demanda además la actuación de este cuerpo regulatorio en coordinación y estrecha colaboración con las distintas facciones políticas que integren el Gobierno de Emergencia. La modernización requerida tanto de prácticas gerenciales como para la actualización de modelos de negocios está supeditada a la restitución inmediata de cobertura del servicio.

Dentro del campo de maniobra del Gobierno de Emergencia, la atención del sector transporte corresponde exclusivamente a la reactivación, en la medida de lo posible, de equipo e infraestructura funcional presente en el país. Así, los requerimientos financieros del sector no contemplan desembolsos por inversiones adicionales, con los gastos de capital enfocados en mantener provisión actual de servicio y ampliarla para satisfacer la demanda correspondiente a las fases de atención durante y post pandemia. Las cuantificaciones finales colocan las necesidades financieras del sector en **USD 2.322 millones**.

3. Política de Seguridad y Justicia.

Durante el Gobierno de Emergencia, la política de seguridad y defensa estará enfocada en el mantenimiento operativo y gerencial de los mecanismos y cuerpos de seguridad pública y administración de justicia, a fin de restituir la cobertura y alcance de los mismos con tal de garantizar la adecuada ejecución de las demás iniciativas presentadas en este reporte. La acción, y por ende dotación presupuestaria, de los organismos de seguridad estará coordinada en función de la ejecución del programa de emergencia y el cumplimiento de medidas de mitigación para contener el impacto de la pandemia del COVID-19.

Los cuerpos de seguridad centrarán su atención en el mantenimiento del orden público durante periodos de confinamiento, cuarentena, o movilidad restringida; dotados adecuadamente para tal fin. En paralelo, el sistema de tribunales y juzgados deberá adecuarse para mantenimiento de operación necesarias para garantizar continuidad de ciclos judiciales; en un entorno donde la actividad administrativa pública no esencial estará disminuida. Junto con la provisión de equipo para la ejecución de tales operaciones en términos logísticos, se contemplan la aplicación de programas de formación para los integrantes de los cuerpos de

seguridad y administración de justicia en materia de gestión de riesgo epidemiológico, así como para la prevención de contagio y manejo físico y legal de afectados por el COVID-19.

Adicionalmente, se consideran gastos de mantenimiento y refacción de servicios básicos a los planteles penitenciarios con mayores deficiencias, especialmente en el área de instalaciones sanitarias y médicas, a efectos de que estén en concordancia con condiciones mínimas requeridas tanto por la ley como por los protocolos de salubridad pública para prevenir un mayor esparcimiento del COVID-19 u otras enfermedades. Se estipulan niveles de gasto agregados como proporción del PIB para el sistema de defensa nacional, seguridad ciudadana y administración de justicia en concordancia con los promedios regionales para el periodo 2010-2015 (3,03%), lo que resulta en necesidades de financiamiento sectoriales para el primer año de **USD 1.800 millones**.

III. APROXIMACIÓN AL BALANCE FISCAL DEL SECTOR PÚBLICO

INGRESOS

Sector petrolero

Con los escenarios de producción y exportación petrolera definidos en la sección II.2.A, se espera que el nuevo Gobierno de Emergencia perciba en un año un total de USD 3.030 millones exclusivamente por el cobro de regalía bajo el esquema vigente (5,1% del PIB), sobre la base de unos ingresos por exportaciones de crudo de USD 10.101 millones. La magnitud de tales recursos estará sujeta a las alteraciones en la demanda en los principales socios comerciales de la República, vinculadas con la duración de la pandemia a nivel global.

Si bien, la industria percibirá ingresos adicionales por el orden de USD 582 millones por exportaciones de productos residuales, los requerimientos operativos y de capital para reactivar la producción de crudo, y los costos asociados con el mantenimiento del subsidio a la venta local de gasolina impedirá la generación de utilidades de la industria el primer año, por lo que el Estado no percibirá ingresos por impuestos directos (ISLR) a la explotación de petróleo. Se asume que se preservará un subsidio a la gasolina de al menos 29% (valor implícito bajo el esquema de venta aplicado desde inicios de la pandemia), con el cual las pérdidas del sector se elevarán en USD 490 millones (48% de las necesidades totales esperadas para el sector). En un escenario de recuperación en los marcadores globales de crudo y derivados a corto plazo, es crucial que el Gobierno de Emergencia plantee una modificación progresiva en el esquema de venta local de combustible que minimice su impacto fiscal, toda vez que los programas de emergencia en el resto de los sectores inicien su ejecución¹.

Como parte de la rehabilitación operativa del sector petrolero, la gestión financiera de PDVSA estará concentrada exclusivamente en el pago parcial de la deuda acumulada con sus

¹ Como consideración de política, la fijación de una tasa de subsidio de 10% aún forzaría la inyección de capital a PDVSA por el orden de los USD 370,3 millones, mientras que un subsidio cero rebajaría las pérdidas de la industria hasta USD 19,6 millones.

proveedores y socios comerciales, la cual llegará a representar 1,8 veces la demanda por capital de la empresa en el año 1. Dado el carácter de emergencia de la nueva gestión y a falta de un resultado financiero favorable en el sector, se espera que el Gobierno de Emergencia inicie un proceso de reestructuración del resto de la deuda de PDVSA en su primer año, por lo que no se contemplan amortizaciones adicionales a los compromisos comerciales previamente detallados. Por tanto, la recaudación de ingresos fiscales por actividad petrolera se verá sujeta al alcance de estos acuerdos entre el nuevo gobierno y los acreedores comerciales de PDVSA.

Sector no petrolero

Debido a la creciente informalidad del empleo local y a las limitaciones en la generación de ingresos en hogares y empresas durante la pandemia del COVID-19, el Gobierno de Emergencia contará con una base tributaria reducida, afectada además por los mayores incentivos a la evasión fiscal. Con las condiciones actuales, se asume que la nueva gestión enfrentará en el año 1 un entorno gravable de 31,4% del PIB, con una tasa de evasión estimada de 40%.

La recolección de ingresos del Gobierno de Emergencia mediante impuestos indirectos (IVA) y directos (Impuestos sobre la renta) estará supeditada a las expectativas de recuperación económica tras su instauración. Al ajustarse por criterios de evasión, se espera una recaudación de USD 1.788 millones (3,0% del PIB) por el primer concepto (sin incluir impuestos por importaciones) y de solo USD 249 millones por ISLR (0,4% del PIB) para el primer año.

El cobro de impuestos y aranceles a las importaciones estarán sujetos al esquema arancelario vigente, en particular a las exoneraciones a la importación de bienes terminados en detrimento de la adquisición de insumos. Los ingresos tributarios relacionados no superarán los 1,7% del PIB (USD 640 millones y USD 364 millones, en cada caso). En tal sentido, el Gobierno de Emergencia deberá dedicar esfuerzos en revisar en lo inmediato las reformas y rebajas arancelarias aplicadas en el marco de la pandemia del COVID-19.

| Recaudación no petrolera (en miles de millones de USD) | | | | | |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Fuentes | 1T | 2T | 3T | 4T | Año 1 |
| IVA | 0,74 | 0,60 | 0,53 | 0,56 | 2,43 |
| <i>Agregado</i> | 0,40 | 0,43 | 0,46 | 0,49 | 1,79 |
| <i>Vía Importaciones</i> | 0,33 | 0,17 | 0,07 | 0,07 | 0,64 |
| Aranceles | 0,19 | 0,10 | 0,04 | 0,04 | 0,36 |
| ISLR | 0,06 | 0,06 | 0,06 | 0,07 | 0,25 |

GASTOS

Gastos operativos

Se espera que el Gobierno de Emergencia enfrente desembolsos por pago de remuneraciones y prestaciones en el sector público por USD 3.782 millones (6,4% del PIB). Estos recursos corresponden al pago de salarios a una base de 3,5 millones de empleados del sector público² y de asignaciones para una población de 4,46 millones de pensionados. Debido a las restricciones que enfrentará el nuevo gobierno en la generación de ingresos fiscales durante el primer año, se estima que tales remuneraciones serán calculadas sobre la base de un salario mínimo normativo de USD 30,0, considerando las escalas salariales vigentes al momento de iniciarse este plan de políticas³. Se estiman, además, desembolsos fiscales de USD 1.214 millones, relacionados con el aporte del Gobierno Central a las autoridades regionales (situado).

Intereses y servicio de deuda

Dada la naturaleza de la nueva gestión, de sus prioridades en el ámbito real, y en el contexto de un presupuesto fiscal profundamente limitado, el Gobierno de Emergencia no realizará amortizaciones de la deuda financiera y comercial de la República durante el primer año de

² Montos ajustados parcialmente por el flujo de migrantes previamente pertenecientes a la fuerza laboral pública.

³ Considerando la distribución de escalas por cargos y tipo de empleado, se estima un sueldo por empleado de USD 55,0 y el pago de USD 17,0 por pensionado.

gestión (con las excepciones detalladas en la sección de ingresos del sector petrolero), dando paso a los procesos para su renegociación. Considerando los intereses políticos del nuevo gobierno por mantener lazos con los socios comerciales más importantes para el país, y como parte de una revisión legal y financiera más exhaustiva sobre todos los acuerdos bilaterales previamente negociados por el Ejecutivo en el marco de dicha reestructuración, las acciones del Gobierno de Emergencia contemplarán la negociación de un nuevo período de gracia para la amortización del endeudamiento con China, una vez culmine el diferimiento de pagos otorgado recientemente en el contexto de la pandemia del COVID-19.

Inversiones sectoriales y sociales

En el espíritu de las concertaciones previamente definidas en la propuesta de Plan País, y bajo los preceptos y objetivos definidos para el Gobierno de Emergencia, se requieren de un total de **USD 20.965 millones** que apalanquen las acciones mínimas necesarias para la recuperación parcial en algunos de los sectores claves de la sociedad venezolana. A fin de dar atención inmediata a la emergencia sanitaria, a la debacle del área petrolera, y a la crisis alimentaria y en los servicios básicos exacerbadas con el auge de la pandemia, se requiere del desembolso de **USD 7.682 millones** (36,6% de las inversiones totales requeridas) solo en el primer trimestre del Gobierno de Emergencia, con más del 63,5% de los fondos a ser empleados en el primer semestre.

| Presupuesto Sectorial (en miles de millones de USD) | | | | | |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
| Sector | 1T | 2T | 3T | 4T | Año 1 |
| <i>Hidrocarburos</i> | 0,64 | 0,21 | 0,11 | 0,06 | 1,02 |
| <i>Emergencia Alimentaria</i> | 0,68 | 0,68 | 0,68 | 0,68 | 2,70 |
| <i>Agroalimentario</i> | 2,95 | 1,37 | 0,44 | 0,44 | 5,21 |
| <i>Salud</i> | 0,97 | 0,66 | 0,65 | 0,62 | 2,90 |
| <i>Electricidad</i> | 0,78 | 0,78 | 0,33 | 0,33 | 2,23 |
| <i>Agua</i> | 0,30 | 0,30 | 0,13 | 0,13 | 0,86 |
| <i>Educación</i> | 0,33 | 0,60 | 0,49 | 0,49 | 1,92 |
| <i>Transporte</i> | 0,58 | 0,58 | 0,58 | 0,58 | 2,32 |
| <i>Seguridad y defensa nacional</i> | 0,45 | 0,45 | 0,45 | 0,45 | 1,80 |
| Presupuesto Gobierno de Emergencia | 7,68 | 5,64 | 3,86 | 3,78 | 20,96 |

Necesidades de financiamiento

Considerando la gestión fiscal estimada para el primer año, el Gobierno de Emergencia deberá atender unas necesidades de financiamiento de al menos **USD 19.890 millones**. El fuerte desequilibrio presupuestario que enfrentará el nuevo gobierno en el primer año amerita el apoyo bilateral y multilateral desde el trimestre 1, con quienes se sentarán las bases de una cooperación financiera y técnica más profunda bajo un venidero Gobierno de Transición Democrática.

| Sector Público Consolidado (USD MMM) | 1T | 2T | 3T | 4T | Año 1 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
| Total Ingresos | 1,54 | 1,49 | 1,48 | 1,57 | 6,07 |
| Petroleros | 0,56 | 0,73 | 0,84 | 0,90 | 3,03 |
| <i>No Tributarios -Regalía-</i> | 0,56 | 0,73 | 0,84 | 0,90 | 3,03 |
| <i>Tributarios -ISLR-</i> | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| No Petroleros | 0,98 | 0,76 | 0,63 | 0,67 | 3,04 |
| Total Gastos | 8,93 | 6,89 | 5,11 | 5,03 | 25,96 |
| Gastos Corrientes | 1,25 | 1,25 | 1,25 | 1,25 | 5,00 |
| Gastos de Operación | 1,25 | 1,25 | 1,25 | 1,25 | 5,00 |
| <i>Gobiernos locales</i> | 0,30 | 0,30 | 0,30 | 0,30 | 1,21 |
| <i>Remuneración al trabajo</i> | 0,95 | 0,95 | 0,95 | 0,95 | 3,78 |
| Intereses y comisiones | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Inversiones sectoriales y sociales | 7,68 | 5,64 | 3,86 | 3,78 | 20,96 |
| Servicio de la deuda | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Financiamiento | 7,39 | 5,40 | 3,63 | 3,47 | 19,89 |

La magnitud de este apoyo dependerá de los acuerdos a lo interno del Gobierno de Emergencia sobre elementos que definirán la recolección de ingresos del Estado durante su vigencia, como cambios la política de subsidios a la gasolina, los esquemas arancelarios a aplicarse, ajustes al salario mínimo normativo y la gestión de la deuda pública comercial. Con las prioridades sectoriales previamente definidas, tales concertaciones deben anteponerse por sobre cualquier ajuste o recorte sobre los presupuestos definidos para la recuperación de tales áreas.