

LA INDUSTRIA PETROLERA Y SUS INGRESOS

¿QUÉ OPINAN LOS EXPERTOS?

Amanda Beaujon

El petróleo es el sector económico de mayor relevancia para la economía venezolana. De su producción y exportación dependen el 94 por ciento de las exportaciones, el 67 por ciento del ingreso público, incluyendo el gasto social de Petróleos de Venezuela (Pdvsa) y los aportes al Fondo de Desarrollo Nacional (Fonden), y el 12 por ciento del producto interno bruto (PIB). Ante los pronósticos de un auge petrolero prolongado, durante la próxima década, es ineludible replantear las políticas que rigen el manejo de la industria y sus ingresos, para convertir esa inmensa riqueza natural en un motor de progreso sostenible y equitativo. La efectiva implantación de las políticas requeridas podría disminuir el impacto de la volatilidad del precio del petróleo, aumentar la rentabilidad de la industria e incrementar los beneficios obtenidos por el uso del ingreso que genera.

La iniciativa «Diálogos por Venezuela: petróleo y desarrollo» emprendida por el IESA y su Centro Internacional de Energía y Ambiente, cumple el propósito de crear un espacio de encuentro entre académicos, empresarios, profesionales, políticos y público en general, que facilite la discusión informada sobre los retos que plantea el hecho de ser un país petrolero. Este espacio permitirá evaluar opciones de políticas públicas con respecto al manejo de la industria de los hidrocarburos y al uso del ingreso petrolero en Venezuela, tomando como referencia tanto las lecciones históricas propias como la experiencia de diversos países en condiciones similares que han logrado desarrollarse con éxito.

Durante el mes de agosto de 2011 se realizaron dos encuestas en el marco de esta iniciativa: una enfocada en la industria pe-

trolera y otra referida a las propuestas sobre el manejo de los ingresos generados por esa actividad económica. Los cuestionarios fueron respondidos por un grupo heterogéneo de expertos, integrado por académicos, asesores políticos y profesionales de la industria petrolera. Un total de 55 expertos participaron en una o ambas encuestas. La finalidad de las encuestas fue explorar la manera más deseable y viable para abordar los retos de la industria y el manejo de los ingresos, y definir prioridades para el próximo período de gobierno.

La industria

El primer tema de la encuesta se refirió a la capacidad de Venezuela para aumentar significativamente su producción, determinando las áreas y los esquemas de producción óptimos y la capacidad del mercado mundial para absorber ese aumento.

Los expertos coincidieron (97 por ciento) en que Venezuela debe incrementar su producción petrolera. Consideraron que el aumento de la producción permitiría mantener el gasto fiscal, cancelar la deuda y promover las industrias de bienes y servicios conexos, lo cual se traduciría en la activación de la economía y el impulso al desarrollo. Con el crecimiento de la demanda energética global, la tasa máxima de extracción debería estar dirigida a satisfacer las necesidades del mercado nacional e internacional, y sustituir a otros proveedores con menos ventajas competitivas, sin crear distorsiones en el precio del mercado. Ello requiere, a corto plazo, inversiones que eviten el continuo declive de la producción y, una vez estabilizada, permitan aumentarla con la ayuda de actores privados.

Amanda Beaujon, investigadora del Centro Internacional de Energía y Ambiente del IESA

Previsiones de aumento de la producción de crudo

(millones de barriles diarios)

	Aumento	Aumento promedio
1 año	0,1-1	0,315
3 años	0,3-3	1,100
6 años	0,6-4	2,000
10 años	1,2-5	3,500

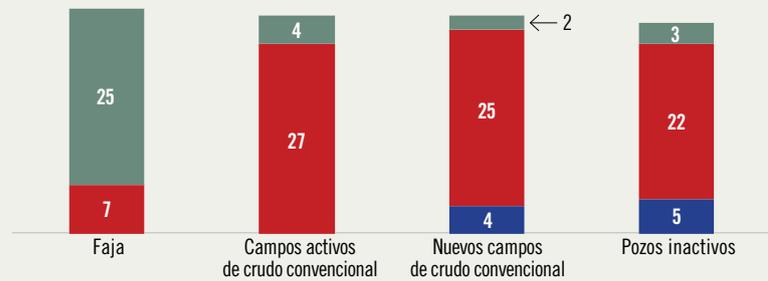
Los expertos coincidieron (94 por ciento) en que, exceptuando fluctuaciones temporales, se mantendrán condiciones favorables de precio, a mediano y largo plazo, que garantizarán la rentabilidad de la Faja y abrirán espacio para un aumento significativo de la producción. Esta predicción se basa en la recuperación de las economías industriales y el aumento de la demanda en los mercados emergentes. Los expertos destacaron también la necesidad de tomar en cuenta factores tales como el incremento de la producción en Colombia, Brasil, Ecuador y el Golfo de México, el descubrimiento de nuevos yacimientos, la inclinación hacia fuentes alternativas de energía y los avances tecnológicos, así como las restricciones en el uso de combustibles fósiles por motivos ambientales. Debe existir la posibilidad de replantear la estrategia en caso de que caiga el precio; no obstante, mientras el barril de petróleo se mantenga a un precio superior a sesenta dólares será rentable explotar la Faja. Las proyecciones indican que el precio se mantendrá entre noventa y cien dólares.

Las opiniones estuvieron divididas en cuanto a la necesidad de negociar un aumento de cuota con la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) como factor determinante en la decisión de aumentar la producción. Quienes no consideran determinante negociar con la OPEP (67 por ciento) plantean que se debe respetar la soberanía petrolera, como han demostrado tanto Arabia Saudí como Irán. Algunos creen prioritario para Venezuela reconstruir su economía y mejorar su capacidad para competir en el mercado hemisférico frente a actores como Brasil y México. Incluso se considera que Venezuela debería evaluar retirarse de la OPEP, si ello impide su crecimiento. La incorporación de los crudos pesados y extra-pesados a la negociación de cuotas podría obligar al país a ello. Otros plantean que Venezuela debería evitar retirarse de la OPEP; pues dentro de la organización hay actores clave, como Arabia Saudí y Kuwait, con los cuales Venezuela debería seguir trabajando.

El mayor potencial para aumentar la producción se encuentra en la Faja, lo cual requiere inversión y tecnología para ampliar los mercados de colocación. Sin embargo, los expertos consideran que la forma más rápida de aumentar la producción se encuentra en los campos activos de crudo convencional, mediante inversión y mantenimiento. La existencia de nuevos campos de crudo es una posibilidad, pero la exploración ha disminuido en los últimos años. La opción de reactivar pozos inactivos fue considerada bastante atractiva, pues con los avances en perforación su recuperación será relativamente sencilla. Esto podría ser realizado por empresas privadas venezolanas, lo cual serviría para estimular la economía nacional.

Potencial de aumento de la producción

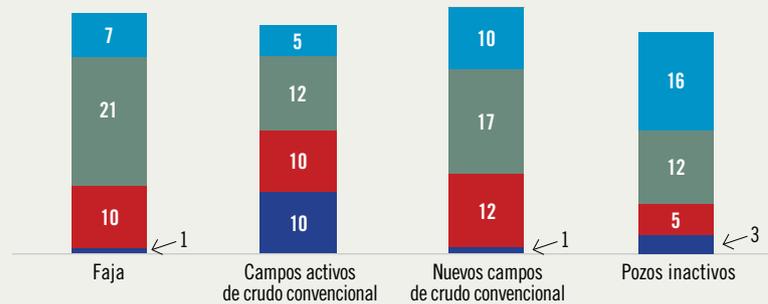
(número de respuestas) ■ Mucho potencial ■ Algún potencial ■ Ningún potencial



Los principales comentarios de los expertos acerca de los esquemas para desarrollar las áreas de producción se refirieron a la necesidad de contar con el apoyo del sector privado nacional e internacional, pues el Estado debe reconocer el alto costo que implica la exploración, y la necesidad de mejorar la capacidad tecnológica para aumentar la producción. Se recomendó que Pdvsa asumiera los campos donde es económicamente viable producir; mientras que, donde existen mayores dificultades técnicas, podría aplicarse el principio de la subsidiariedad y dejar producir a otras empresas. Los nuevos campos requieren una intensa y costosa actividad de exploración, por lo cual un experto sugirió la exploración a riesgo. Deben existir incentivos para las empresas petroleras, en un marco de acuerdos y garantías estables. Fue señalada la debilidad en la que actualmente se encuentra Pdvsa, cuya restitución requiere liderazgo, talento y honestidad, para volver a ser una empresa competitiva. El capital privado nacional tiene un papel fundamental en el proceso de recuperación económica.

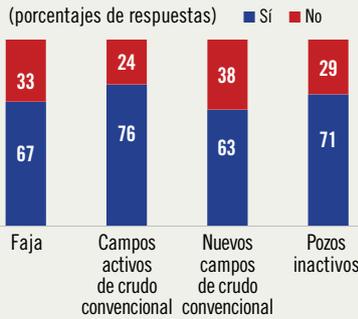
Esquemas para desarrollar las áreas de producción

(número de respuestas) ■ Capital privado ■ Asociaciones (Pdvsa minoritaria) ■ Empresas mixtas (Pdvsa mayoritaria) ■ Gestión propia de Pdvsa



Los expertos están de acuerdo en que es posible desarrollar las áreas sin modificar la Ley Orgánica de Hidrocarburos (LOH). Más aún, un cambio en la LOH podría implicar un retraso en el aumento de la producción, pues los inversionistas suspenderían la toma de decisiones mientras se modifica la ley. Las experiencias en la apertura de las negociaciones con inversionistas en el desarrollo de la Faja y la activación de pozos inactivos, entre otras, muestran que no es necesaria la modificación. Otros plantean que deben realizarse ciertas modificaciones para adecuar la LOH a las nuevas modalidades de negocios petroleros; por ejemplo, debe modificarse la norma según la cual Pdvsa debe ser accionista mayoritaria en todas las áreas. Se destacó también la importancia que durante el próximo período de gobierno tendrá la participación del sector privado, incluso siendo Pdvsa accionista mayoritaria.

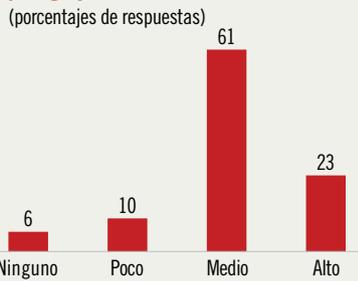
Posibilidad de desarrollar las áreas sin modificar la Ley Orgánica de Hidrocarburos



Nota: por razones de redondeo, los totales no suman 100.

La siguiente consulta se refirió al potencial gasífero de Venezuela, tomando en cuenta los avances tecnológicos experimentados por la industria recientemente, que permiten multiplicar y diversificar la oferta global. Se pidió también considerar el programa de sustitución de la gasolina por gas en el mercado interno. El potencial percibido por los expertos se basa en el crecimiento del sector industrial venezolano utilizando el gas, pues es un combustible económico y poco contaminante, que permitiría reducir la necesidad de mantenimiento en las industrias y desviar los combustibles líquidos al mercado internacional. Quienes perciben poco o ningún potencial de exportación de gas consideran los costos que implicaría para Venezuela esta actividad. Los mayores yacimientos se encuentran costa afuera y requieren inversiones en tecnología de licuado de gas, transporte y descarga, lo cual dificultaría competir con países como Rusia, Brunei, Argelia, Trinidad, Perú y Brasil, cuyas industrias gasíferas se encuentran desarrolladas y suplen la demanda mundial. Otra limitación importante corresponde a la alta demanda interna de este recurso.

Potencial de exportación de gas de Venezuela a mediano y largo plazo



Los expertos coincidieron (93 por ciento) en que es deseable reimpulsar las iniciativas de sustitución de gasolina y diesel por gas para generar electricidad en el mercado inter-

no. Consideran esta iniciativa una estrategia fundamental, que se había implementado, y ha sido descuidada en la última década. Proponen sustituir la gasolina y el diesel no solo para la generación de electricidad, sino también para el transporte pesado, lo cual debe ir acompañado de la disminución progresiva del subsidio a la gasolina.

También se consultó acerca de la rentabilidad de la orimulsión y sus posibilidades de exportación y consumo interno. El 79 por ciento considera viable reimpulsar la orimulsión para propósitos de exportación, el 72 lo considera deseable desde el punto de vista de rentabilidad y el 71 por ciento considera deseable, desde el punto de vista de rentabilidad, reimpulsar la orimulsión para el consumo interno (generación de electricidad).

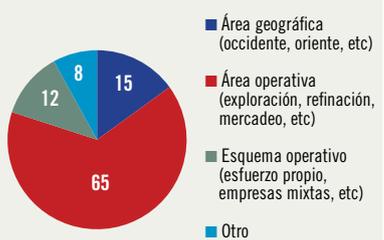
El reimpulso de la orimulsión brindaría importantes ventajas a Venezuela, según los expertos; en primer lugar por su abundancia, pues las reservas de crudo pesado son tan grandes que no se restaría materia prima a la refinación. Además, su explotación es sencilla y se posee la tecnología para su producción y transporte (menos costoso y sustentable desde el punto de vista ambiental). Los expertos señalan que es una oportunidad para diversificar la cartera de productos que ofrece el país. La volatilidad del precio sería menor, su volumen de producción no estaría sujeto a la cuota establecida por la OPEP, sus ganancias serían estables y predecibles en el tiempo, y se convertiría en un medio para aumentar la producción de la Faja. Sin embargo, la principal preocupación de los expertos fue la pérdida de credibilidad internacional en cuanto a la seguridad del suministro, lo cual requiere un gran esfuerzo para recuperar la confianza de los clientes, dentro de un marco de reglas claras. Los mercados se han ido cerrando por razones de precio y sustitución del recurso. Antes de emprender el reimpulso, se sugirió estudiar la rentabilidad de la orimulsión, comparada con la de los crudos mejorados.

La encuesta exploró la opinión de los expertos acerca de la estructura más adecuada para Pdvsa. Los expertos consideran que el esquema de filiales funcionó y es un importante punto de partida para recuperar el nombre de Pdvsa, fortalecerla y retomar su posición mundial. La eliminación de las filiales y la centralización de la administración trajeron como consecuencias el establecimiento de una burocracia ineficiente y la ausencia de la sana competencia que caracterizó el rendimiento y la eficiencia de la empresa. Quienes mostraron su desacuerdo con el retorno del esquema de filiales sugirieron la opción de dividir a Pdvsa en varias empresas que compitieran entre sí, lo cual facilitaría el proceso de regeneración de la industria petrolera.

Retorno de Pdvsa al esquema de filiales

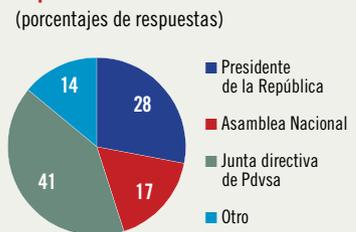


Criterios para la creación de filiales



Un aspecto clave del manejo de la industria es el nombramiento del presidente de Pdvsa. Entre las opciones sugeridas por los expertos se encuentra un comité especializado con participación del gobierno, la junta directiva de Pdvsa y personal técnico de alto nivel. Otro sistema recomendado consiste en que cada parte (Ejecutivo, Asamblea Nacional y Pdvsa) proponga un candidato y se elija por votación al presidente. También fue propuesta una asamblea de accionistas, integrada por el Ejecutivo y los sectores empresarial, laboral y académico, y seleccionada por la Asamblea Nacional con base en un concurso de credenciales. Según la opinión de los expertos es fundamental definir criterios claros para nombrar al presidente de Pdvsa, considerando trayectoria, rectitud y capacidad gerencial, principalmente, para seleccionar a las personas más calificadas.

¿Quién debe nombrar al presidente de Pdvsa?



Se consultó sobre la posibilidad de reducir la participación del Estado al 50,01 por ciento y cotizar en el mercado una parte minoritaria de las empresas mixtas. Un experto a favor de

esta medida comentó que ella permitiría fortalecer el mercado de valores y valorizaría las acciones del Estado; con ello el ahorro de los ciudadanos se destinaría a inversiones clave para la economía venezolana, además de facilitar la rendición de cuentas. Se señaló también que la participación dependerá de cuánto dinero posea realmente la empresa mixta para invertir. Otro encuestado consideró que no era realista listar acciones de las empresas mixtas en la Bolsa.

Reducción de la participación del Estado en empresas mixtas y cotización en los mercados de capitales

(porcentajes de respuestas)



Se consultó también la opinión de los expertos acerca de un esquema alternativo: reducir la participación del Estado al 50,01 por ciento en algunas empresas mixtas y subsidiar, a todos los venezolanos, la compra de la diferencia en el mercado de capitales. Un experto opinó que esta podría ser una forma de integrar a los venezolanos directamente en el negocio petrolero. Al recibir directamente los beneficios, los ciudadanos vigilarían el buen manejo de las empresas; la cotización de las acciones en el mercado sería un indicador de su eficiencia. Esto podría extenderse a todas las compañías estatales; pues, de acuerdo con esta opinión, se multiplicaría el mercado de valores venezolano en poco tiempo y se atraería el capital expatriado. Por el contrario, un experto consideró que esta medida continuaría la política de prebendas y el clientelismo, y seguiría impidiendo el desarrollo del país: «Lo que hace falta es generar empleos, para que los ciudadanos puedan acceder al mercado de capitales». También se considera una medida de difícil aplicación y la mayoría de los venezolanos no tendría acceso al mercado de capitales.

Reducción de la participación del Estado en empresas mixtas y subsidio de la compra en el mercado a todos los venezolanos

(porcentajes de respuestas)



La Corporación Venezolana del Petróleo (CVP) es una filial de Pdvsa, cuyo propósito es controlar y administrar los negocios realizados con empresas petroleras de capital nacional o extranjero. Se consultó la opinión acerca de la posibilidad de cotizar una parte minoritaria de las acciones de la CVP en los mercados de capitales. Los expertos de acuerdo con esta opción consideran que promovería las inversiones necesarias para financiar la recuperación de Pdvsa, pues durante los primeros años de recuperación habría que atender otras prioridades que dificultarían la inversión. Sin embargo, quienes no están de acuerdo consideran que no es una solución viable al problema y que generará una importante oposición política.

Cotización de acciones de la Corporación Venezolana del Petróleo en los mercados de capitales

(porcentajes de respuestas)



Se consultó también la posibilidad de subsidiar a todos los venezolanos la compra de una parte minoritaria de las acciones de la CVP en los mercados de capitales. Algunos expertos que estuvieron de acuerdo con la medida plantearon la opción de utilizar los esquemas de Petrobras o Ecopetrol. También se sugirió incrementar el precio de la gasolina, mediante la distribución de acciones en las empresas que la producen y venden a los venezolanos, otorgando parte de los ingresos generados por el incremento a los sectores de menores recursos. Se recomendó realizar un estudio de los efectos económicos del sistema y de las posibles distorsiones que se pudiesen presentar. Quienes estuvieron en desacuerdo consideraron que contribuiría a la demagogia gubernamental y que no todos los ciudadanos tendrían acceso a los beneficios.

Subsidio a todos los venezolanos para comprar acciones de la Corporación Venezolana del Petróleo en el mercado de capitales

(porcentajes de respuestas)



La mayoría de los expertos (86 por ciento) coincidió en la necesidad de crear un organismo regulador, independiente financiera y técnicamente del Ministerio de Petróleo y Minería (MEM). Este organismo apoyaría al MEM en la formulación de la política petrolera y se encargaría de regular y supervisar su aplicación por parte de las operadoras públicas y privadas. Quienes apoyan la creación del organismo regulador consideran que debe ser independiente del gobierno, constituido por un grupo de profesionales de excelente preparación que sigan una agenda específica para el sector de la energía. Se propuso que el MEM fuera el encargado de diseñar la política y el organismo de ejecutarla, siguiendo las condiciones técnicas de operación. El propósito es restaurar la confianza internacional para atraer capitales nacionales e internacionales.

Las principales funciones del organismo, según los expertos, serían delinear la política petrolera de acuerdo con los intereses de la nación, fomentando el desarrollo petrolero y las inversiones. Al encargarse de la regulación deberá otorgar y revocar licencias, supervisar los contratos y sancionar a quienes no cumplan las reglas establecidas. También se encargará de armonizar precios y tarifas, velar por la integridad de los yacimientos (controlando la producción mediante criterios técnicos), evaluar potenciales asociaciones y empresas mixtas, y adoptar medidas para conservar el ambiente, todo esto apoyando las funciones del MEM. Ahora bien, en opinión de un experto, si existiese una verdadera división de poderes, y responsabilidad de quienes los ejercen, este organismo no sería necesario.

Prioridad para el próximo período de gobierno de crear un organismo regulador independiente

(porcentajes de respuestas)



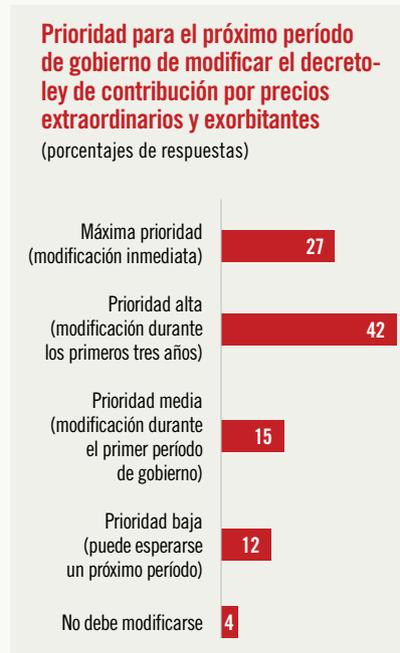
Casi todos los expertos (96 por ciento) consideraron viable que el sector privado nacional logre competitividad internacional en las áreas de servicios y actividades conexas; pero ello requerirá tiempo. Es importante recordar que han existido experiencias aisladas y, desde la creación de Pdvsa en 1976, el sector de ingeniería logró desarrollarse y generar empresas reconocidas internacionalmente, que mantienen convenios con empresas transnacionales. Para el desarrollo competitivo (sin necesidad de subsidios) de las actividades conexas es imprescindible la existencia de reglas claras y respeto a la propiedad privada. Se recomendó revisar el exitoso esquema implantado en los años ochenta e implementarlo con las adaptaciones pertinentes.



Una sección de la encuesta se dedicó a consultar a los expertos acerca de los cambios legales que consideraban pertinentes y la prioridad con la que un próximo gobierno debería abordarlos. Por ejemplo, se solicitó la opinión acerca del cobro de un impuesto adicional en caso de precios extraordinarios (independientemente de si está de acuerdo con el actual impuesto a precios extraordinarios y exorbitantes). Quienes estuvieron en desacuerdo comentaron que los mecanismos para compartir beneficios deberían estar contemplados en los contratos, con un sistema de impuestos completo para todos los precios y no como impuestos extraordinarios para condiciones de precios altos, pues eso desalienta la inversión en Venezuela.



Los expertos evaluaron la prioridad, para el próximo período de gobierno, de modificar el decreto-ley de contribución por precios extraordinarios y exorbitantes. Un experto sugirió que, una vez modificado, el decreto-ley debe ser conservado para preservar los excedentes para cuando los precios se encuentren bajos.



En cuanto a los esquemas de participación del Estado en la industria se consultó si Pdvsa debía participar en todos los proyectos. En opinión de un experto, al menos durante los primeros años, Pdvsa debe tener mayoría accionaria en las empresas mixtas de las principales actividades (extracción, refinación y exploración). Pero en otras actividades podría tener presencia minoritaria o ninguna presencia.



Los expertos evaluaron la prioridad de modificar la LOH para el próximo período de gobierno. Sugieren, como principal modificación, eliminar la participación obligatoria de Pdvsa en todos los proyectos, para flexibilizar el marco de participación en empresas mixtas y abrir la posibilidad de inversión privada, para así eliminar el enfoque nacionalista extremo. El papel del MEM debe limitarse a fiscalizar, y no asumir el doble papel que actualmente desempeña, actuando junto a un organismo regulador y garantizando la participación de terceros. Fue propuesto revisar el esquema de regalías y la política de impuestos en general, con el fin de equiparar las condiciones fiscales y operativas de Pdvsa y las empresas privadas. Se consideró pertinente también evaluar los aspectos de legislación petrolera incorporados en Brasil, Colombia y México.

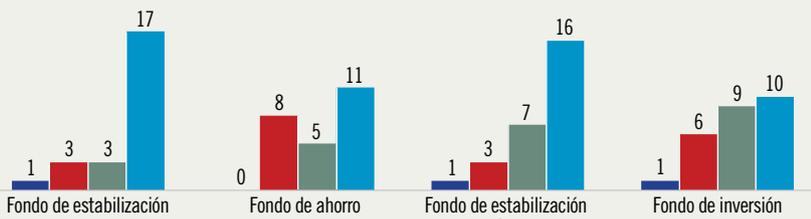


Los ingresos

El primer tema consultado, en cuanto al manejo del ingreso petrolero, fue el de la efectividad de los fondos de estabilización, ahorro e inversión, para mitigar la volatilidad macroeconómica, la apreciación cambiaria y el uso ineficiente de los recursos, así como la pertinencia de estos fondos para Venezuela. Los expertos proponen la creación de un fondo de estabilización que permita atenuar los impactos externos sobre las cuentas fiscales. Aunque lo ideal sería la combinación de estabilización y ahorro, lo urgente para el caso venezolano es lograr la estabilización. Así, una vez que la posición neta de los activos internacionales sea positiva, se puedan diseñar fondos de ahorro e inversión. No obstante, algunos comentarios mostraron cierto escepticismo: no se puede considerar el diseño de un fondo hasta no alcanzar un equilibrio fiscal, pues ello requiere excedentes fiscales y Venezuela debe, primero, cancelar sus deudas. El próximo gobierno enfrentará grandes retos económicos; por lo tanto, sería pertinente comenzar por sanear la economía y realizar cambios institucionales profundos.

Pertinencia de diversos tipos de fondos para Venezuela

(número de respuestas) ■ Perjudicial ■ Poco pertinente ■ Pertinente ■ Muy pertinente

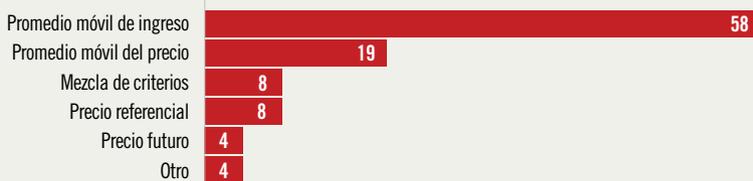


Fondo de estabilización

Se consultó sobre los criterios que deben tomarse en cuenta al diseñar un fondo de estabilización. Las opciones recomendadas, en cuanto a la regla de estabilización más adecuada, fueron las siguientes: una regla basada en precios de largo plazo y volúmenes o una que combine los promedios móviles de ingreso y precio, pues toma en cuenta la variable producción y el fenómeno de aumento de los precios. Utilizar como regla de estabilización el precio futuro del petróleo, y calcular su tendencia, permite diferenciar el componente temporal del permanente. El fondo ahorraría cuando los ingresos superen las proyecciones y retiraría recursos cuando ocurra lo contrario. Así, como expuso un experto, su nivel fluctuaría para que la economía interna sufra menos perturbaciones. Pero otro experto consideró que existe un compromiso entre transparencia, claridad de la regla y criterio económico de optimización; por lo que, aun cuando económicamente sea más beneficioso emplear esta regla, por motivos de transparencia debería utilizarse una regla basada en los precios observados.

Criterios para el diseño de la regla de estabilización

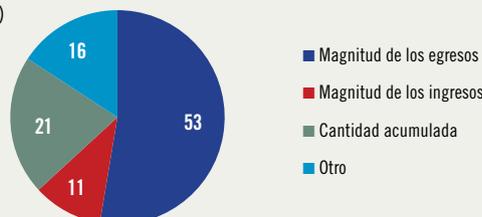
(porcentajes de respuestas)



Nota: por razones de redondeo, el total no suma 100.

Criterios para el establecimiento de límites a los ingresos y egresos de un fondo de estabilización

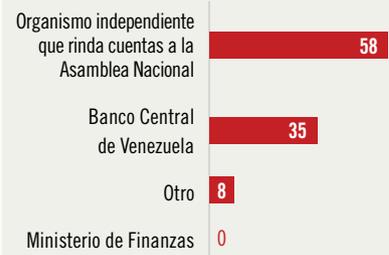
(porcentajes de respuestas)



Un experto recordó la experiencia de un fondo de reservas creado luego de la nacionalización de Pdvsa, el cual generó excelentes rendimientos hasta que fue adscrito al Banco Central y se diluyó en el gasto fiscal. Por ello es fundamental el establecimiento de controles y la definición precisa de los usos que tendrá el fondo. No obstante, una minoría de los expertos consideró que para la situación venezolana no es factible la creación de fondos de estabilización, mientras no se alcance el equilibrio fiscal.

Organismo administrador del fondo de estabilización

(porcentajes de respuestas)



Nota: por razones de redondeo, el total no suma 100.

Posibilidades de endeudamiento del fondo de estabilización

(porcentajes de respuestas)



Algunos expertos consideran que se podría estudiar la exitosa experiencia mexicana de 2009 con el uso de opciones, que permiten estabilidad en los ingresos fiscales. Para otros estas medidas podrían resultar destructivas políticamente, cuando los precios sean anclados por debajo del precio actual, y, además, la crisis financiera de 2008 sugiere evaluar sus costos financieros. Un experto sostiene que, simplemente, un fondo de estabilización no debe estar sujeto a políticas especulativas de riesgo, pues podría incurrir en decisiones de inversión que no fueran transparentes.

Preferencias en cuanto al uso de derivados financieros

(porcentajes de respuestas)



Nota: por razones de redondeo, el total no suma 100.

El próximo gobierno deberá, en la opinión de los expertos, comenzar por sanear la economía y realizar cambios institucionales profundos. El diseño institucional requiere consenso, que con dificultad podrá ser alcanzado durante el primer período. Es necesario reactivar la economía, haciendo uso de los recursos generados por los distintos sectores, especialmente el petrolero.

Prioridad para el próximo período de gobierno de implantar un fondo de estabilización

(porcentajes de respuestas)



Nota: por razones de redondeo, el total no suma 100.

Fondo de ahorro

En cuanto a los criterios para el diseño de un fondo de ahorro, algunos expertos proponen que la regla de acumulación se base en una especie de ingreso permanente, que represente un equivalente de producción y precio a largo plazo. El ahorro dependerá de que el ingreso supere o no la meta prevista. Otros propusieron que el límite de acumulación debería corresponder al ingreso petrolero calculado como el valor presente neto de las obligaciones intergeneracionales que pretenden pagarse con los fondos de ahorro acumulados.

Algunos expertos consideran que un fondo de ahorro es actualmente una utopía, pues el país tiene grandes deudas y un enorme déficit fiscal. Es imposible ahorrar para el futuro cuando existen necesidades y compromisos que atender. Otros opinan que estos fondos podrían servir de garantías para endeudamientos externos, destinados a financiar la inversión y el desarrollo de los sectores económicos.

Criterios para el diseño de la regla de acumulación

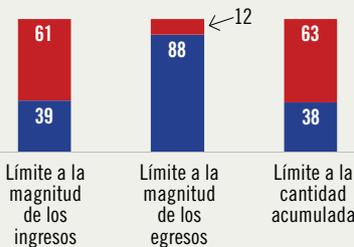
(porcentajes de respuestas)



Nota: por razones de redondeo, el total no suma 100.

Establecimiento de límites de ingresos, egresos y cantidad acumulada

(porcentajes de respuestas) ■ Sí ■ No



Nota: por razones de redondeo, los totales no suman 100.

Organismo administrador del fondo de ahorro

(porcentajes de respuestas)

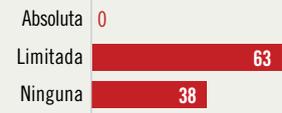


Nota: por razones de redondeo, el total no suma 100.

Ninguno de los expertos asignaría discrecionalidad absoluta a las autoridades para definir la estrategia de inversión del fondo de ahorro. Uno sugirió que, como el mecanismo de ahorro estaría destinado a generar más ingresos que con las reservas, se podría asumir más riesgo, siempre que los criterios fueran de conocimiento público y existieran mecanismos de control en cuanto al manejo de las inversiones. También fue propuesto someter la estrategia de inversión a una comisión integrada por el Banco Central, el Ministerio de Finanzas, la Asamblea Nacional y la Academia Nacional de Ciencias Económicas.

Discrecionalidad de las autoridades para definir la estrategia de inversión del fondo de ahorro

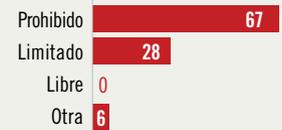
(porcentajes de respuestas)



Nota: por razones de redondeo, el total no suma 100.

Posibilidades de endeudamiento del fondo de ahorro

(porcentajes de respuestas)



La mayoría de los expertos estuvo de acuerdo con la posibilidad de combinar el fondo de ahorro con un mecanismo de estabilización. Uno de los que estuvieron de acuerdo explicó que lo esencial era la existencia de reglas claras de aportes y retiros, vinculadas con el presupuesto. Asimismo, debe existir una correspondencia entre los usos del fondo y los criterios de inversión; por ejemplo, se recomendó invertir una parte en activos líquidos y otra en activos con mayor rendimiento y mayor riesgo. Quienes estuvieron en contra de combinar el fondo de ahorro con un mecanismo de estabilización argumentaron que ambos tienen objetivos muy diferentes.

Posibilidad de combinar el fondo de ahorro con un mecanismo de estabilización

(porcentajes de respuestas)



Una pregunta se refirió a la posibilidad de colocar el fondo de ahorro a nombre personal de los venezolanos mediante cuentas de fideicomiso. De acuerdo con un experto, este sería un excelente mecanismo para lograr la «democratización de la renta». Otro comentó que podría combinarse con otros mecanismos de ahorro; por ejemplo, un mecanismo de carácter

intergeneracional. Quienes no estuvieron de acuerdo con esta medida consideraron que complicaría el manejo del fondo y sería un problema definir quiénes son «venezolanos».

Colocación del fondo de ahorro a nombre personal de los venezolanos en cuentas de fideicomiso

(porcentajes de respuestas)



Al preguntar sobre los criterios de participación que deberían tomarse en cuenta al diseñar un fondo de ahorro con cuentas individuales a nombre de los ciudadanos, se encontraron diversas respuestas. La mayoría coincidió en que el sexo ni el nivel socioeconómico deberían ser criterios de discriminación para participar en el fondo. En cuanto a la edad, el mayor grupo (57 por ciento) coincidió en que deberían ser personas mayores de 18 años. Las opiniones estuvieron más divididas en cuanto al criterio de residencia: el 35 por ciento opinó que la participación debería restringirse a los venezolanos residentes en el país; y el 45 por ciento, que deberían participar los venezolanos residentes dentro o fuera del país.

Otros criterios relevantes para el diseño de un fondo de ahorro con cuentas individuales a nombre de los ciudadanos se refieren al acceso y el uso de los recursos. En cuanto al acceso se propusieron criterios tales como restricción a la edad de retiro, retiros parciales antes de esa edad y libre acceso. El once por ciento de los expertos propuso otras formas de acceso, como sujetar los retiros parciales antes de la edad de retiro a ciertas restricciones de bienes y servicios; por ejemplo, usar cierta fracción de la cuenta como colateral para un crédito de vivienda o permitir retiros parciales para educación y salud. En cuanto al uso, la mayoría optó por la libertad total; mientras que para un experto debería aplicarse otro criterio que asegurara incentivos para que otras generaciones disfrutaran de esos beneficios.

Criterios de acceso para el diseño de un fondo de ahorro en cuentas personal de fideicomiso

(porcentajes de respuestas)



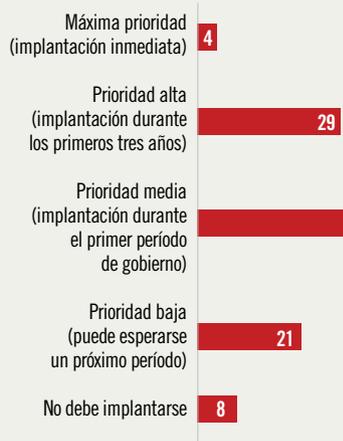
Criterios de uso para el diseño de un fondo de ahorro en cuentas personal de fideicomiso

(porcentajes de respuestas)



Prioridad para el próximo período de gobierno de implantar un fondo de ahorro

(porcentajes de respuestas)



Contrato fiscal

Se solicitó a los expertos su opinión acerca del planteamiento siguiente: «Algunos académicos argumentan que los mecanismos de ahorro en cuentas individuales y la distribución directa deben regirse por una nueva concepción de contrato fiscal, según la cual cada ciudadano paga impuestos sobre su cuota parte del ingreso petrolero y tiene a su disposición (con limitaciones dependiendo de la propuesta) el remanente. El objetivo es fomentar una relación contribuyente-Estado que aumente la transparencia e incentive a los ciudadanos a exigir mayor rendición de cuentas».

Quienes estuvieron de acuerdo con este argumento señalaron que, para el caso venezolano, el concepto es acertado, pero, en estos momentos, su implantación enfrentaría un conjunto de dificultades; sobre todo, porque el marco institucional requiere un desarrollo previo. La propuesta se considera excelente para el futuro y no debe ser excluyente de la creación del fondo de estabilización y ahorro, pues sus objetivos son complementarios. Otros expertos consideraron el contrato fiscal una forma de promover que los ciudadanos se interesaran exclusivamente en mayores contribuciones para el fondo de ahorro y en el aumento de los beneficios derivados de él, no en la rendición de cuentas, pues solo una mi-

noría podría evaluarlas. Además, la conexión contribuyente-Estado no sería suficientemente fuerte, porque únicamente el Estado aportaría los recursos.

Viabilidad del contrato fiscal

(porcentajes de respuestas)



Fondo de inversión

Un experto explicó que la característica más importante de un fondo de inversión es que su diseño siga reglas generales muy claras (en particular, las áreas de inversión nacional y la composición nacional-externa), que tenga cierta autonomía para decidir (por ejemplo, los proyectos que financiará o los activos que adquirirá) y que genere un mecanismo de pensiones, mientras ello no implique confundir sus objetivos. No obstante, para otro encuestado, la corrupción es un gran problema para los venezolanos y un fondo de inversión podría ser muy vulnerable a una gestión poco ética. Otros expertos consideran que un fondo de este tipo debería estar contemplado en la estructura de los ingresos ordinarios, sin que sea necesario un diseño adicional.

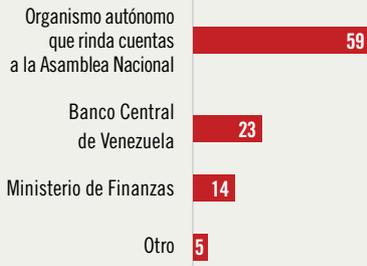
Criterios que deben tomarse en cuenta al diseñar un fondo de inversión

(porcentajes de expertos que mencionan cada criterio)



Organismo administrador del fondo de inversión

(porcentajes de respuestas)



Nota: por razones de redondeo, el total no suma 100.

Prioridad para el próximo período de gobierno de implantar un fondo de inversión

(porcentajes de respuestas)



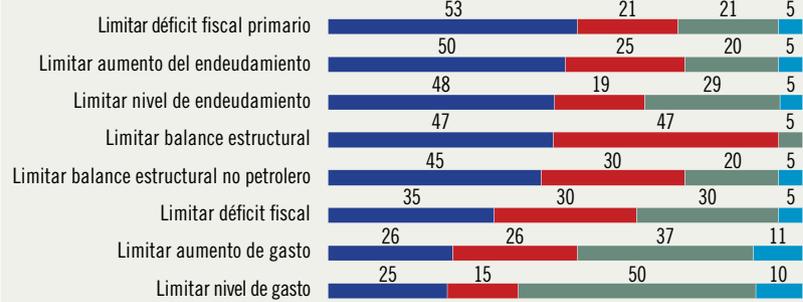
Nota: por razones de redondeo, el total no suma 100.

Reglas fiscales

Se consultó la opinión de los expertos acerca de la pertinencia de algunas reglas que faciliten la disciplina fiscal para el caso venezolano. Para algunos lo importante es que exista una regla fiscal estructural, que limite el déficit primario y el endeudamiento, tomando en cuenta que el balance estructural depende de variables inestables como el precio del petróleo y que se deben construir políticas para diversos escenarios. Otros consideran que, una vez creado un fondo de estabilización, las reglas del fondo establecerían límites de gasto y endeudamiento, por lo que no debería aumentarse la rigidez fiscal.

Pertinencia de diversas reglas fiscales para el caso venezolano

(porcentajes de respuestas)



Nota: por razones de redondeo, los totales no suman 100.

Los expertos coincidieron, en líneas generales, sobre los criterios que deben tomarse en cuenta para diseñar una regla fiscal: 95 por ciento consideró como criterio el déficit estructural, 73 por ciento el déficit primario y 65 por ciento el déficit no petrolero. Algunos comentaron que una regla estructural limita el déficit primario, por lo que la regla debería separar los componentes petroleros de los no petroleros. También se consideró que debe ponerse un máximo al déficit estructural no petrolero, pues este será financiado con ingresos petroleros que no irán al fondo de ahorro. En cuanto a la prioridad de implantar reglas fiscales en el próximo período de gobierno, un experto señaló que este no es un problema de período, sino de prioridad en el uso y la disponibilidad de los recursos.

Prioridad para el próximo período de gobierno de implantar reglas fiscales

(porcentajes de respuestas)

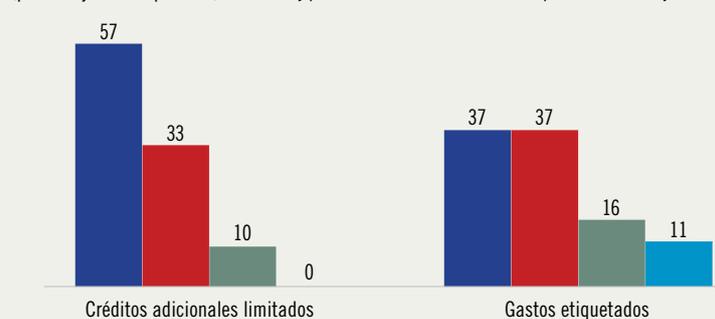


Discrecionalidad del gasto y distribución directa

En esta sección de la encuesta se consultó la opinión de los expertos acerca de los mecanismos para limitar la discrecionalidad del gasto del gobierno, con énfasis en los mecanismos de distribución directa que han adquirido relevancia en los últimos años. La mayoría (86 por ciento) consideró pertinente limitar el gasto extrapresupuestario; más aún, un experto consideró que tal gasto debería pasar al presupuesto regular, para fortalecer la transparencia. Las opiniones estuvieron más divididas en cuanto a limitar los créditos adicionales y establecer gastos «etiquetados».

Pertinencia de reglas para limitar la discrecionalidad del gasto

(porcentajes de respuestas)

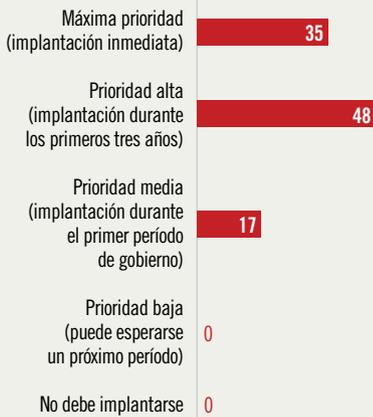


Nota: por razones de redondeo, los totales no suman 100.

Entre los principales retos que deberá enfrentar el próximo gobierno, de acuerdo con los expertos consultados, están los de unificar la estructura fiscal y ordenar las finanzas públicas.

Prioridad para el próximo período de gobierno de implantar reglas que limiten la discrecionalidad

(porcentajes de respuestas)



Algunos académicos proponen la distribución directa de parte del ingreso petrolero como un mecanismo de inclusión. Según algunos expertos pueden crearse mecanismos de transferencia directa a los sectores de menores recursos de la población. Otros consideran que la distribución directa no es necesaria, si existen programas sociales efectivos y rendición de cuentas: «Lo más importante es un mecanismo de ahorro en forma de pensiones». Un experto opinó que, antes de poner en práctica cualquier mecanismo de transferencia directa, deben realizarse cambios estructurales en la economía y, por ello, no cree factible implementar este tipo de medidas en un primer período de gobierno.

Viabilidad de la distribución directa de parte del ingreso petrolero

(porcentajes de respuestas)



La implantación de un mecanismo de distribución directa requiere atención cuidadosa a su diseño. Algunos expertos proponen limitar su uso a vivienda o ahorro, y recomiendan revisar el caso de las transferencias condicionadas en Brasil. Hay quienes advierten que, como el uso

del petróleo implica el agotamiento de un recurso no-renovable, su uso (al menos en parte) debe limitarse a la reinversión en otras formas de capital: humano (educación y salud) o físico (vivienda). Otros consideran que ese mecanismo podría convertirse en una política populista y complicar la creación de fondos financiados por el petróleo.

Una pregunta clave, en cuanto a la implantación de un mecanismo de distribución directa, es qué parte del ingreso petrolero debe distribuirse. La mayoría de los expertos recomienda que se determine en el presupuesto como parte del gasto social, otros que se asigne un porcentaje del ingreso total y otros más que se determine como un porcentaje de las regalías. Un experto recomienda simplicidad y transparencia: el monto debe quedar establecido previamente, aun cuando sea contabilizado como parte del gasto social. Otro recomienda que el porcentaje sea manejado como un ingreso extraordinario.

Las opiniones estuvieron divididas en cuanto a los criterios de participación para el diseño de un mecanismo de distribución directa. Por ejemplo, el 56 por ciento considera que la edad no debe ser un criterio para participar en la distribución directa y el resto que debe limitarse a personas mayores de 18 años. Con respecto al establecimiento de condiciones especiales, el cuarenta por ciento estaría de acuerdo con limitar el acceso al cumplimiento de alguna condición (por ejemplo, participar en una campaña de inmunización), mientras que el resto consideró que no debería condicionarse la participación. Los criterios de residencia y nivel socioeconómico recibieron opiniones más diversas; aunque las distribuciones sugieren que la participación debería limitarse a los venezolanos residentes en el país sin tomar en cuenta el nivel socioeconómico.

Residencia como criterio de participación en un mecanismo de distribución directa

(porcentajes de respuestas)



Nota: por razones de redondeo, el total no suma 100.

Nivel socioeconómico como criterio de participación en un mecanismo de distribución directa

(porcentajes de respuestas)



La prioridad de implementar mecanismos de distribución directa en el próximo período de gobierno fue considerada baja. Hubo quienes no estuvieron de acuerdo e incluso consideraron perjudicial para el país este tipo de mecanismos. Sin embargo, un experto planteó lo siguiente: «El proceso de construcción de un nuevo acuerdo social en Venezuela requiere encontrar formas nuevas y más eficientes de distribuir el ingreso petrolero, por lo que debe considerarse la distribución directa a los ciudadanos para fines determinados (salud, educación, vivienda)».

Prioridad para el próximo período de gobierno de implantar un mecanismo de distribución directa de parte del ingreso petrolero

(porcentajes de respuestas)



Subsidio a la gasolina

Se han planteado diversos criterios y opciones para reducir el subsidio a la gasolina y se consultó a los expertos sobre su viabilidad. Los expertos señalaron que, en vista de la magnitud del subsidio de la gasolina en Venezuela, su eliminación debe ser gradual y lenta para disminuir el impacto, con ajustes anunciados desde el comienzo del proceso. Para disminuir el impacto se propuso la adopción de un bono

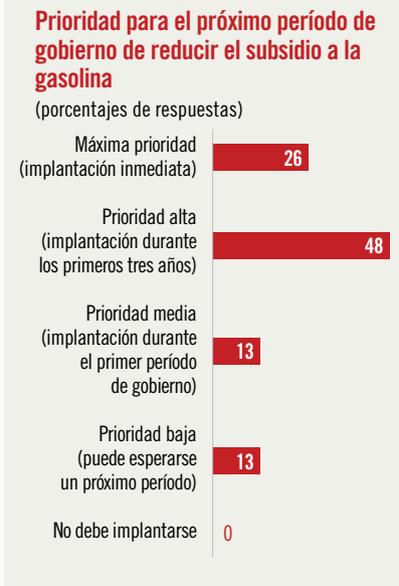
de transporte para la población que lo necesite. En cuanto al uso de los recursos ahorrados, algunos expertos propusieron dirigir los recursos a un fondo de infraestructura. Otros propusieron dirigir subsidios al diesel.



Nota: por razones de redondeo, el total no suma 100.



Nota: por razones de redondeo, el total no suma 100.



Subsidio a la electricidad

Se consultó a los expertos su opinión acerca del subsidio a la electricidad, como mecanismo para aumentar la competitividad de las empresas venezolanas en sectores industriales intensivos en energía. La mayoría de los expertos se mostró en desacuerdo con el subsidio a la electricidad. Sin embargo, uno de ellos aclaró que asegurar la racionalidad económica implica un reto político para cualquier gobierno: «Es necesario liberar los precios de la electricidad para mejorar el parque eléctrico del país, pero debe hacerse de manera gradual y acompañada de mejoras en el sistema eléctrico que justifiquen políticamente cualquier aumento de precio». Otro experto propuso dar incentivos a las empresas en otras áreas como la tributaria, por ejemplo.

Diseñar una propuesta para reducir el subsidio a la electricidad requiere, como en el caso de la gasolina, tomar en cuenta una variedad de criterios y opciones. Las opiniones estuvieron divididas en cuanto a los criterios de precio, gradualidad y subsidios dirigidos. Un experto propuso que se otorgara un «bono luz» a los hogares de menos recursos, tomando como ejemplo la experiencia de República Dominicana.

