

NEPAI PROJECT
Nicaragua Economic Policy Analysis & Implementation

**COMENTARIOS AL DOCUMENTO "PROGRAMA NACIONAL DE
DESARROLLO 1996-2000"**

**A Report by: Dr Armando Caceres
Dr Luis A. Suarez
Dr Robert Maushammer**

Prepared under USAID Contract #524-0339-C-00-4015-00
June 1995
Managua, Nicaragua

COMENTARIOS A LOS DOCUMENTOS PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO 1996-2000

Armando Cáceres
Junio 1, 1995

Los documentos entregados incluyen un resumen ejecutivo y un borrador preliminar para discusión que precisan de mayor revisión y edición. El resumen ejecutivo resulta es muy extenso y contiene proposiciones que no son recogidas en el borrador para discusión. Por su parte, el borrador para discusión no incluye el capítulo séptimo de principales proyecciones macroeconómicas para el período 1995-2000.

A continuación se discuten aspectos relacionados con el contenido de los documentos en materia de política fiscal, monetaria y crediticia, cambiaria y de reforma del sistema financiero.

1. Política Fiscal

Páginas 7-9 del Resumen Ejecutivo y 19-22 del Borrador Preliminar

Dentro de los objetivos de Política Fiscal (página 7), el numeral iii) hace referencia a "reducir el déficit fiscal a montos compatibles con la disponibilidad de financiamiento externo". Esta afirmación tendría que guardar consistencia con las metas de endeudamiento del sector público y de la economía en su conjunto. En este sentido, la disponibilidad de recursos externos no puede ser una excusa para justificar un mayor nivel de gasto público. Las decisiones de gasto financiadas con recursos externos deben de haber sido sometidas previamente a un análisis costo-beneficio que muestre la bondad del proyecto y sus propuestas de financiamiento. Este es un requisito necesario y suficiente para mejorar la eficiencia del gasto público.

En materia tributaria (página 8), se recogen las propuestas que se venían manejando en las discusiones preliminares, y que incluyen el anuncio de la reducción del IGV de 15 a 12 por ciento (incluyendo 2% para los gobiernos locales) y una exoneración total por un período de tres años de los aranceles y demás impuestos que afectan a las importaciones de bienes de capital destinados a la producción. Sin embargo, la ausencia de las proyecciones para el período 1995-2000 impide evaluar convenientemente el cronograma para la adopción de estas medidas y su impacto en las finanzas públicas, dentro del esquema de política económica global. En los

documentos discutidos anteriormente, se asumía que cualquier reducción de tasas o mayores exenciones tendrían que estar acompañadas por una recuperación importante de los ingresos tributarios (sustentada en mejoras en la administración y ampliación de la base gravable) De allí que resulte conveniente revisar la última versión de las proyecciones

De otro lado, estas medidas tendrían que ser evaluadas en el marco de los compromisos del ESAF y ser consistentes con lo que se afirme en materia de política comercial En la sección de política comercial (páginas 10 y 11 del resumen) se hace referencia “a la política de apertura externa que beneficia al productor nacional al reducir los costos de los insumos y bienes de capital importados” Asimismo, se habla de las características del proceso de desgravación arancelaria No resulta claro como afectará a este proceso la propuesta de reducción temporal de los gravámenes que afectan a los bienes de capital

Por último, dentro de las medidas para aumentar la eficiencia del gasto público (página 9), se habla de reducir los costos de los servicios públicos El significado de esta afirmación tendría que aclararse, ya que el objetivo final en materia de provisión de servicios públicos es garantizar una mayor eficiencia y seguridad en la provisión del servicio Esto podría implicar elevar los costos del servicio en relación a la situación actual, caracterizada por racionamiento y deficiencias en la calidad de los servicios En este sentido, resulta peligroso asumir un compromiso de reducción de costos en el mediano plazo, sin aclarar mejor el alcance de esta propuesta (a qué sectores afectaría, cuando se implementaría, etc)

2. Política Monetaria y Crediticia

Páginas 6-7 del Resumen Ejecutivo y 17-19 del Borrador Preliminar

Dentro de las funciones del Banco Central de Nicaragua se menciona la de promover la competitividad del tipo de cambio (primer párrafo, tercera línea) En principio, el banco sólo podría aceptar compromisos en relación al tipo de cambio nominal, como en el caso del deslizamiento que se viene aplicando actualmente La competitividad del tipo de cambio está relacionada con la evolución del tipo de cambio real, que es una variable endógena fuera del control del banco central Esta afirmación puede crear falsas expectativas en materia cambiaria o tener efectos desestabilizadores sobre el programa económico Conviene revisar esta sección y priorizar el rol del banco central

de garantizar la estabilidad de los mercados financieros y cambiarios y evitar fluctuaciones bruscas en el tipo de cambio, que tengan efectos negativos en el resto de la economía

En relación a la política de crédito de corto plazo del banco central, se habla de “credito neto cero al sistema financiero y el mantenimiento de la política de redescuento no selectiva y de creditos de última instancia” (segundo párrafo, línea 8) No es claro el contenido de estos conceptos. Se entendería que la política de crédito neto cero serviría para permitir que el sistema financiera pueda “paliar problemas transitorios de liquidez”, como se hace referencia más adelante. De otro lado, la política de crédito no selectiva parece hacer referencia a un comportamiento que no discrimine entre instituciones públicas y privadas. Por último, los creditos de última instancia pueden tener impactos monetarios importantes y eliminar la posibilidad de introducir esquemas de fondos de garantía de depósitos, que limiten la responsabilidad del banco central en los casos de quiebra de instituciones financieras. En este caso, conviene establecer ciertos límites para la responsabilidad del banco central en el rescate de empresas financieras. La redacción del párrafo tendría que mejorarse aclarando el contenido de los conceptos mencionados.

En relacion a las medidas para reducir las tasas de interés a priori es difícil explicar el efecto de medidas como la reducción del deficit fiscal o la eliminacion de las pérdidas operativas del BCN. En el caso de Nicaragua recién se habla de financiar el déficit con operaciones de mercado abierto que podrían tener algún impacto en el mercado financiero. Tampoco se establece una relación entre la forma de financiamiento del déficit o las pérdidas operativas del BCN y las altas tasas de interés. De otro lado, no se menciona la importancia de una mayor apertura al exterior del mercado financiero nacional para la reducción de las tasas de interés internas. En la medida, que existan distorsiones que impidan la adecuación de las condiciones financieras internas y externas, subsistirán los diferenciales de tasas de interés. La protección del mercado financiero nacional impide que se observe una mayor reducción en las tasas de interés. Este es un factor que convendría introducir dentro de los planes de mediano plazo.

Por último, dentro de las reformas dirigidas a modernizar el sistema financiero nacional, se habla de la introducción de encajes diferenciadas según tipos de depósitos, con la finalidad de fomentar el ahorro y el crédito a largo plazo. Esta es una propuesta que ha sido ampliamente superada con las innovaciones que se han venido produciendo en el negocio financiero y actualmente ha perdido relevancia. La introducción de este tipo

de medidas, probablemente tendría un efecto contrario al deseado, al crear mayores trabas para el desarrollo de las operaciones financieras. En este sentido, conviene eliminar cualquier referencia a este respecto.

3. Política Cambiaria

Páginas 9-10 del Resumen y 16-17 del Borrador Preliminar

Desarrolla con mayor detalle la utilización de un tipo de cambio competitivo para incentivar a las exportaciones. Esto implica mantener la política de deslizamiento y profundizar las reformas que incrementen la efectividad de las devaluaciones nominales como medio para lograr una depreciación del tipo de cambio real, sin afectar la estabilidad de precios. Incluir esto como un compromiso con los exportadores puede resultar un riesgo muy alto para la autoridad cambiaria. En primer lugar, existe un manejo descentralizado y un cronograma de avance no muy claro para las reformas que podrían influir en reducción de costos para los exportadores. Sin duda el éxito de la política de promoción de exportaciones debe descansar en eliminar las trabas fiscales que significan mayores costos para el sector exportador. Esto es diferente a garantizar que otros agentes de la economía van a adoptar un comportamiento competitivo en un tiempo relativamente breve, que permita que se observen resultados positivos en la competitividad de las exportaciones. En este sentido, es conveniente delimitar las responsabilidades del Estado y del sector privado. El primero puede renunciar a continuar con la aplicación de instrumentos que resten competitividad al sector exportador (como en el caso de las tarifas de servicios públicos) pero no asumir el costo de un ajuste que corresponde realizar a los agentes privados. Esto es lo que implica asumir el compromiso de mantener un tipo de cambio real competitivo.

Más en línea con las funciones de asegurar la estabilidad del sistema económico, está el compromiso de asegurar la estabilidad de los mercados financieros y cambiarios que se mencionó anteriormente en relación a la política monetaria. En materia cambiaria, esto implicaría asegurar que se va a garantizar el acceso de todos los agentes al mercado cambiario en condiciones de estabilidad y predictibilidad. Esto es lo que se menciona en el cuarto párrafo de la página 10 del Resumen, por lo que convendría darle mayor peso dentro de la redacción de la sección 2.3.1.

4. Reforma del Sistema Financiero

Paginas 12-14 del Resumen Ejecutivo y 12-14 del Borrador Preliminar

En la pagina 13 se definen roles para BANADES (credito rural al campesinado y pequeños y medianos productores del campo), BANPOP (micro y pequeños empresarios), BANIC (promoción de exportaciones y multibanca) y FNI (banca de segundo piso), que tendrían que compatibilizarse con los objetivos del programa en el mediano y largo plazo. Al respecto, la banca estatal atraviesa actualmente dificultades que habrán de superarse en forma gradual durante los próximos años (se reafirma el compromiso de no recapitalizarlas). De otro lado, no existe una definición clara entre las funciones que asumirían la banca de fomento estatal y la banca privada en el desarrollo del sistema financiero nacional. La falta de definición de los nichos de mercado para la banca de fomento y la banca privada y la ausencia de un programa de saneamiento financiero, pueden retrasar el logro de las metas de reforma del sistema financiero. Por ejemplo, no es claro si BANIC contaría con algún privilegio especial para desarrollar sus operaciones de apoyo a los exportadores.

Un aspecto que no ha sido convenientemente aclarado, es el impacto de la estructura de subsidios que actualmente opera la banca de fomento. En principio, no se observa que existan beneficios importantes para los grupos de menores ingresos. En este sentido, no es claro como el manejo de los recursos concesionales a través de la banca de fomento mejorara su impacto sobre los grupos menos favorecidos. En la version actual se mantiene esquema actual de subsidios regresivos.