

NEPAI PROJECT
Nicaragua Economic Policy Analysis & Implementation

**LINEAMIENTOS GENERALES PARA ATENUAR LOS
DESVIOS DEL PROGRAMA ESAF**

A Report by: Dr. Armando Caceres

Prepared under USAID Contract #524-0339-C-00-4015-00

Diciembre, 1994
Managua, Nicaragua

- 1 -

LINEAMIENTOS GENERALES PARA ATENUAR LOS DESVÍOS DEL PROGRAMA ESAF

Ninguna medida que se tome ahora podría eliminar los desalineamientos que se han observado hasta la fecha. Las sugerencias que podrían adoptarse empezarán a dar resultados recién a partir del próximo año. En este sentido, es importante recordar que el diseño e implementación de la política económica nacional es sobre todo un proceso—un proceso que debe ser continuo—que necesita ajustarse a factores exógenos y a la experiencia ganada con el tiempo. Los criterios de desempeño acordados con el FMI son importantes porque demuestran si la respuesta de la economía a las políticas implementadas es la que se esperó en el momento de diseñar el programa. Los recursos que el Fondo puede soltar son importantes, pero más importante aún es el ajuste de políticas que se hace frente al desenvolvimiento de la economía. Cualquier ajuste propuesto debe ser considerado por su aporte a este proceso, no sencillamente por su impacto inmediato.

Es importante considerar tres temas

- a) Las medidas que deberían adoptarse en forma inmediata
- b) La estrategia para la renegociación con el FMI
- c) Medidas que permitan revertir las desviaciones del programa ESAF a partir de 1995

a. Medidas a adoptarse en forma inmediata

- 1 Reforzar el sistema de cobranzas del INE al público en general (punto 5)
- 2 Presentar un programa para el restablecimiento de la solvencia financiera del INE (punto 6)
- 3 Descontar los saldos en mora del INE de los créditos mensuales que el Gobierno Central hace a las instituciones públicas (punto 10)
- 4 Acelerar la reforma institucional de BANADES (punto 12)
- 5 Continuar con los operativos contra el contrabando, las auditorías, y las fiscalizaciones a las empresas (punto 14)
- 6 Proponer un plan para la revisión de los sistemas de exoneraciones e incentivos al sector productivo (punto 15)
- 7 Establecer el comité de control de caja (punto 17)

DTC/94

8 Actualizar las tarifas de INAA (punto 23)

9 Mejorar la coordinación para el seguimiento del ESAF y ERC II (punto 24)

b La estrategia para la renegociación con el FMI

En la medida que será prácticamente imposible cumplir con las metas a Diciembre, es importante mostrar que ya se están adoptando acciones correctivas para atenuar las desviaciones del programa actual. Esto serviría como una señal positiva en las negociaciones del programa para 1995, que tendrían el objetivo de compensar los desajustes observados en 1994. De allí la importancia de acelerar la aprobación de las medidas que podrían adoptarse en forma inmediata y que se detallan a continuación.

c. Medidas que permitan revertir las desviaciones del programa ESAF a partir de 1995

En el plano fiscal, las cuentas fueron afectadas por factores exógenos (como la sequía, cortes de energía eléctrica, y huelga del sector transporte) y por un lento avance en las medidas relacionadas con la administración tributaria, el recorte de los gastos públicos y el proceso de privatización de TELCOR.

Las mejoras en la administración tributaria suponen un trabajo previo de simplificación y difusión de las normas tributarias, implementación de un sistema efectivo de fiscalización y recaudación y reducción del grado de discrecionalidad en la aplicación de las normas tributarias. El sistema vigente de exoneraciones e incentivos fiscales a la producción y la dependencia de las unidades recaudadoras de las decisiones de la Administración Central, dificultan el avance en los temas mencionados. Un avance más rápido en esta área exige revisar el sistema de incentivos vigente y proponer medidas de apoyo al sector productivo con impacto mínimo en la recaudación y el gasto público.

En relación al recorte de gastos públicos, existe cierta rigidez para continuar aplicando medidas de reducción de personal o eliminación de gastos innecesarios. Mayores avances en el proceso de reducción de gastos requeriría de progresos en el proceso de reforma de la gestión pública.

La privatización de TELCOR constituye una alternativa de obtención de recursos relativamente rápida, que proporcionaría cierto respiro para la aplicación de políticas de ampliación de la base tributaria y recorte del gasto público.

A continuación se presentan puntos específicos

PML:

1 Relanzar el PML como un programa obligatorio: En general, es probable que las metas para este programa voluntario no se han logrado porque el empleado público no ve una alternativa de empleo. Hay que reconsiderar la renegociación de esta meta, en vista de esta realidad. Por ejemplo, se presenta la posibilidad de convertirlo en un programa de reducción forzada, con todas las dificultades que esto traería.

En todo caso, el PML es solo una parte de lo que implica el proceso de Reforma del Estado. El PML constituye una primera etapa del proceso de reducción de personal. En este sentido, el programa tendría que entrar en una segunda fase de retiro del personal que no cumpla con las calificaciones para desempeñar eficientemente sus funciones dentro del aparato estatal. Esto podría hacerse con la aplicación de metodologías de evaluación, que incluyan exámenes de capacidad profesional, con requerimientos mínimos para los que deseen seguir laborando en el Estado. El personal que no cumpla con las calificaciones mínimas para mantenerse en determinado puesto, entraría dentro del programa de reducción de personal.

Acción: La implementación del programa estaría a cargo de cada Ministerio y del INAP, institución que apoyaría el proceso de selección de personal.

2. Conseguir recursos externos para indemnizaciones inmediatas. Valdría la pena buscar recursos externos, de preferencia recursos adicionales. Habría que pensar en la posibilidad de buscar la reasignación de financiamiento destinado inicialmente a otros proyectos de menor prioridad. Con recursos externos, se podría pagar el total del incentivo de una sola vez. Esta opción aumentaría el número de empleados que se irían voluntariamente.

Acción: MCE

3. Alternativamente, ofrecer más incentivos (con recursos internos). Pagos anuales incrementarían el valor presente del incentivo, y probablemente tendrían más impacto sobre los que tienen derecho a pagos por debajo del promedio. Los ahorros fiscales serían menos de lo previsto en este caso, pero se acercaría más a la meta de reducir la nómina fiscal. Los gastos fiscales se aumentarían en los primeros tres trimestres (en montos sucesivamente menores), pero no para el año en total.

Otra posibilidad es buscar recursos físicos que se podrían entregar al empleado como elemento de trabajo, a ser cancelado con facilidades. Así el Estado se liberaría de bienes de poco uso o cuyo mantenimiento representa un costo para el fisco o cuyo valor va bajando sin el mantenimiento debido.

Acción: MIFIN

4. Ayuda al empleado en encontrar empleo alternativo: También, hay que pensar en un programa agresivo de ayudarle al candidato prospectivo encontrar otro empleo, para la cual los recursos del MITRAB son bien limitados

Acción MITRAB

INE:

5. Reforzar su programa de cobranzas: Un problema básico es que INE está dejando de recibir ingresos, tanto por el programa de racionamiento como por el robo de energía (los robos han llegado a aproximadamente un 11% del consumo) La situación de racionamiento debe resolverse pronto, pero la experiencia habría contribuido ya a una tendencia creciente por parte de los usuarios de no pagar oportunamente las facturas El robo es una forma de subsidio, que es relativamente más importante para las familias de escasos recursos, y pagado por los demás clientes del INE Ambos efectos precisan que el INE refuerce tanto sus cobranzas, procediendo a cortar el servicio según sus procedimientos, como el control de robo de energía, empezando en los barrios de mayores ingresos

Acción INE

6. Restablecer la solvencia de INE: Una acción prontaria es de restablecer la solvencia financiera del INE Los problemas que exhibe actualmente el INE resultan de deficiencias en la gestión financiera pasada y presente, que aún no han sido solucionados El préstamo del BID solucionará los problemas más urgentes y tendría que ser complementados con mejoras en la gerencia financiera y menor intervención del Estado en decisiones propias de la empresa

Mejoras en la gerencia financiera se traducirían en políticas efectivas de recorte del gasto innecesario e incremento en la facturación, que reduzca la necesidad de recurrir al apoyo financiero del Gobierno Central

En el recorte al gasto público, se incluiría la aceleración del PML o de programas similares de reducción de personal, reestructuración e incorporación en la planilla de las transferencias al personal y la reestructuración y reprogramación de las obligaciones financieras

Dentro de las medidas que mejorarían la facturación se consideraría la revisión del sistema de tarifas, mejoras en los procedimientos de cobranza (reducción de las pérdidas, sistemas de multas y contratos de asistencia técnica para cobranzas) y reducción de la cartera morosa (venta de cartera a los bancos) Se comentan sobre estos puntos por separado, abajo

Un segundo punto importante es mejorar el financiamiento del programa de inversiones del INE. La insuficiencia de recursos públicos lleva a que el déficit en la provisión de servicios energéticos debe solucionarse con un aporte efectivo de capitales privados. En este sentido, tendría que acelerarse el programa de desregulación y privatización de las actividades a cargo del INE.

7. Acelerar el PML en INE. Es difícil ver cómo se haría esto, independientemente de cambios en el PML en general. El INE debe participar en la reducción generalizada de la nómina fiscal, tal como se describe arriba.

Acción: INE

8. Reducción de beneficios al trabajador. El problema aquí es en INE que se han aumentado los ingresos de los empleados. La solución más factible en el largo plazo es congelar los sueldos y salarios del INE, ya que sería difícil rebajarlos. El INE debe buscar cómo rebajar los beneficios en por lo menos un 10 por ciento, para la consideración de su dirección superior. También debe instalarse una junta directiva para determinar y aplicar políticas financieras más eficientes.

Acción: INE

9. Venta de cartera vencida a los bancos. La venta de la cartera morosa tendría el beneficio de recuperar liquidez con recursos del sistema bancario. Por esto, valdría la pena negociar la venta, considerando las alternativas de subastar la cartera morosa o de contratar a privados la cobranza.

Acción: INE

10. Enfatizar la cobranza a instituciones del Estado. Se podría deducir los montos en mora de los créditos mensuales que el Gobierno Central hace a las instituciones del Estado.

Acción: MIFIN con INE

11. INSSBI: Una parte de la solución de los problemas de INSSBI se encontraría en independizar la gestión del fondo de pensiones a cargo del INSSBI.

La gestión del INSSBI refleja las dificultades derivadas de no contar con cuentas independientes para la administración del fondo de pensiones, de los servicios de salud complementarios y de los programas de subsidios que administra en nombre del Gobierno Central. En tanto subsista esta falta de definición, existe el riesgo de establecer una meta de gasto global, que perjudique el desarrollo de los programas sectoriales a su cargo,

especialmente en el caso de las pensiones. Medidas como retrasar la incorporación de nuevos pensionados o diferir la aplicación de los programas de asistencia médica, pueden tener impacto financiero en el corto plazo, pero afectan las políticas de desarrollo institucional en el mediano y largo plazo.

Bancos Estatales:

12. Acelerar la reforma institucional de BANADES. El problema fundamental que enfrenta el banco es la calidad de su cartera y la baja tasa de recuperación de préstamos. No existe solución única a este problema, pues se pueden adoptar desde una solución conservadora hasta una radical (e.g. la liquidación), lo cual no es de fácil resolución por tener componente político.

En lo técnico se puede plantear un cambio de política en la gestión financiera del banco que mejore la calidad de cartera y aumente la tasa de recuperación. Sin embargo, con esta opción no debe esperarse resultados positivos en corto plazo. Sus efectos son de más largo tiempo, aunque más sólidos.

Para el corto plazo, se pueden tomar otro tipo de acciones. Estos tendrían que concentrarse en la reducción de costos operativos, que en la actualidad reflejan bastante la ineficiencia del banco. Entre ellos, podría iniciarse el plan de reducción de personal.

Acción: BANADES

13. Continuar y profundizar el plan de acción de BANIC. El reto fundamental para el BANIC es cumplir con la meta del programa ESAF respecto a las pérdidas operativas.

La solución es continuar con la mejora en la tasa de recuperación de crédito. Esto ha ayudado a que las pérdidas operativas del banco sean de C\$ 3.5 millones en el período enero-agosto de 1994. La meta del ESAF es de C\$ 6.2 millones para todo el año.

Sin embargo, es urgente profundizar las acciones dentro de este marco, incluyendo el plan de reducción de personal. Ello porque parte del buen resultado está influenciado por un ajuste contable (que estaba contemplado en el programa ESAF) que consiste en la revaluación de activos fijos y su aplicación inmediata para constituir las cuentas de provisión de cartera morosa requerida por la Superintendencia de Bancos.

Acción: BANIC

Gobierno Central:

14. Continuar con los operativos contra el contrabando, las auditorías y los procedimientos de fiscalización de empresas

Estas medidas permiten combatir la evasión fiscal y alimentar el sistema de inteligencia tributaria, ampliando la información disponible sobre las actividades de los contribuyentes. Esto es particularmente importante para las actividades de la DGA.

15. Revisión de los sistemas de exoneraciones e incentivos al sector productivo

El avance del programa ha sido escaso en las áreas críticas de la gestión del Gobierno Central como eliminación de exoneraciones y la racionalización del sistema de incentivos fiscales al sector productivo. En este sentido, convendría revisar la aplicación de los esquemas de promoción al sector exportador (CBT) y a la actividad productiva en general, de manera que se minimice su impacto negativo en la recaudación fiscal.

16. Mejorar la autonomía de las instituciones encargadas del proceso de recaudación

Las instituciones recaudadoras (principalmente DGI y DGA) requieren de un mayor grado de autonomía que les asegure ingresos propios y la independencia institucional necesaria para poner en marcha los planes de reestructuración y de lucha contra la corrupción. Sólo así podrán transformarse en unidades de alta calificación especializadas en la detección y el castigo de los evasores fiscales.

17. Mejorar los procedimientos de control del proceso de gasto público: creación de un comité de caja

La situación de escasez de recursos fiscales habrá de mantenerse durante 1995, por lo que se impone la institucionalización de mecanismos coordinados de recorte del gasto público. Esto se lograría con la creación de un comité de caja que aplique los principios de austeridad y disciplina en el gasto fiscal. Dicho comité estaría conformado por los Viceministros de Ingresos y Egresos y funcionarios de la Dirección General de Presupuesto y la Dirección General de Tesorería. Adicionalmente podría considerarse la participación de un representante del agente financiero (el Banco Central) y del organismo técnico encargado de monitorear la marcha del programa económico (Dirección General de Planificación Económica). La Presidencia del Comité recaería en uno de los Viceministros o en un funcionario designado por el Ministro de Finanzas. La Secretaría Técnica del Comité podría compartirse entre la Dirección General de Tesorería o/y a la Dirección General de Presupuesto.

El Comité sesionaría mensual o semanalmente y revisaría las proyecciones de ingresos y egresos que presente la Secretaría Técnica del Comité. Correspondería al Comité determinar la prioridad en la asignación de los recursos de la caja fiscal, de acuerdo a criterios elaborados por la Secretaría Técnica del Comité. Las partidas de gasto que no fueran autorizadas, serían reprogramadas en función de la disponibilidad futura de recursos fiscales. Eventualmente podría darse el caso de autorizaciones de gasto que se desestimen por la imposibilidad de atenderlas en base a los recursos del ejercicio corriente. En estos casos, se haría una aplicación estricta del criterio de disponibilidad de caja en la ejecución presupuestal.

La Secretaría Técnica del Comité también se encargaría de las tareas de programación de los ingresos y egresos fiscales y de coordinar con otros organismos del Sector Público la ejecución de las fuentes alternativas de financiamiento o el cronograma de desembolsos y amortizaciones de las obligaciones de deuda interna y externa.

18. Profundizar el plan de recaudaciones, especialmente de Aduanas y Rentas en los departamentos. Esto daría sus frutos en el mediano y largo plazo. Hay que acelerar el proyecto del BID.

Acción: MIFIN

19. Reducir las transferencias corrientes. Las definiciones que el Gobierno viene emitiendo en materia del programa de asistencia social, como la existencia de tarifas diferenciadas para los usuarios de los servicios de salud y educación, llevan a revisar la estructura actual del sistema de subsidios. Lo mismo ocurre con los subsidios al sector privado, como en el caso de los transportistas, que tendrían que volver a evaluarse.

Acción: MIFIN

Recursos Externos:

20. Acelerar los recursos externos líquidos. El problema fundamental es la incertidumbre acerca de los desembolsos de los recursos externos líquidos.

Por ello, es importante adoptar una gestión más activa en las negociaciones o acciones destinadas a asegurar los desembolsos de los recursos externos. Además ello debería formar parte de un plan rutinario para evitar en el futuro retrasos en los desembolsos que se han producido recientemente.

Esta solución tendría más efecto en el próximo año que en este. Hay ciertos recursos que muy difícilmente puedan lograrse en lo que queda del presente año. Esto impone una urgencia de corto plazo que requiere acciones en otras áreas de la política económica.

Pero esas acciones deberían ser de efectos más duraderos. De nada serviría retrasar gastos corrientes que igualmente serían necesarios en el corto plazo. Especialmente sería necesario adoptar acciones para reducir el déficit fiscal. Es muy claro, que aun estas acciones difícilmente resolverán el problema de corto plazo, pero al menos se va asegurando mejores perspectivas para el cumplimiento de metas en el futuro, para un programa que proplamente contenga alguna revisión de metas cuantitativas

Acción: MIFIN, MCE y BCN

CORNAP

21. Acelerar la privatización del resto de las empresas que se mantienen dentro de la CORNAP.

Acción: CORNAP

Ingresos Cafetaleros:

22. Plan de acción integral para el adecuado manejo del exceso de liquidez que se va a generar.

El ingreso extraordinario de divisas que podría observarse el próximo año debido al aumento de los precios del café (así como del volumen a exportarse) podría ocasionar ciertas presiones sobre el programa monetario. En tal sentido, es importante analizar diferentes alternativas de esterilización de esos ingresos de divisas. Una alternativa es la creación de un certificado a plazo de moneda extranjera emitidos por el BCN y que rendirían un interés al exportador. Este mecanismo permitiría postergar la monetización de dichas divisas e incluso su total eliminación si se permite negociar dichos certificados con los importadores. La única desventaja de este mecanismo es que produce un costo operativo al BCN.

Acción: BCN

23. Tarifas de Servicios: Actualizar las tarifas de INAA (atrasados en un 5%). Este no es un problema serio, pero contribuye al problema general. Valdría la pena llevarlo a cabo con la celeridad debida, empezando el nuevo año.

Acción: INAA

Coordinación Institucional

24 Mejorar la coordinación entre MIFIN, BCN y MCE para la reducción del actual desalineamiento y para su adecuado monitoreo El MIFIN ha emprendido un seguimiento pormenorizado del cumplimiento de los criterios de desempeño del ESAF y del ERC II, incluyendo adicionalmente todas las medidas en el PFP, por el cual pide la cooperación de todas las instituciones involucradas. El esfuerzo está al cargo de la dirección de Planificación Económica, con el Proyecto NEPAI

Se involucran a las siguientes instituciones (las adicionales en **bold**)

ESAF **MIFIN, BCN, MCT, CORNAP, INE**

ERC II **MIFIN, Superintendencia de Bancos, MEDE, MCT, y MITRAB**

(segundo desembolso)

ERC II **MIFIN, Superintendencia de Bancos, MEDE, MCT, INE y MITRAB**

(tercer desembolso)

Acción **BCN, MIFIN y MCE, con la cooperación de las instituciones adicionales dadas arriba. Se debe incluir igualmente el seguimiento del ERC II.**