

NEPAI PROJECT
Nicaragua Economic Policy Analysis & Implementation

E LABORACION DEL PRESUPUESTO 1995

**A Report by Dr Armando Caceres
Dr Luis A Suarez**

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

PROYECTO NEPAI

Análisis e Implementación de la Política Económica

MEMORANDUM

PARA: Lic. Nestor Reyes, Director General de Planificación Económica

DE: Armando Cáceres, Asesor en Política Fiscal

ASUNTO: ELABORACION DEL PRESUPUESTO 1995

FECHA: 06 de julio de 1994

El cronograma del proceso de elaboración del Presupuesto 1995 considera para el mes de julio el la realización de cinco actividades relacionadas con la elaboración de supuestos macroeconómicos y definiciones de política presupuestaria. Estas servirán de guía a los organismos responsables para la elaboración de los anteproyectos de presupuesto y comprenden las siguientes etapas.

- i. La definición del marco macroeconómico y de los objetivos de la política económica para 1995 (07/08/94)
- ii La elaboración preliminar del Balance Fiscal 1994-95 (07/15/94).
- iii La revisión de la Metodología de Formulación de los anteproyectos de presupuesto (07/20/94)
- iv La definición de la Política Presupuestaria (07/22/94)
- v La compatibilización de los techos financieros con el Balance Global Preliminar (07/29/1993)

En lo que sigue, se formulan observaciones dirigidas a mejorar los resultados de este proceso

MARCO MACROECONOMICO Y OBJETIVOS DE POLÍTICA ECONOMICA

La definición del marco macroeconómico y de los objetivos de la política económica 1995 se encuadran en el contexto del ESAF. Al respecto, es importante considerar la diferencia entre las metas del acuerdo con el FMI y los supuestos macroeconómicos para la elaboración del Presupuesto 1995. En el primer caso, se busca establecer un marco mínimo para la evolución de las principales variables macroeconómicas, compatible con un conjunto de políticas dirigidas a asegurar los resultados del proceso de estabilización. Del proceso de negociación debe resultar un escenario realista, que permita al país cierto margen de maniobra frente a cambios en las condiciones inicialmente previstas.

En el proceso de elaboración del Presupuesto no interesa el realismo de los supuestos macroeconómicos, ya que existen mecanismos para aprobar traslados de créditos presupuestarios y excepcionalmente aumentos o disminuciones en los montos aprobados por la Asamblea Nacional. Mucho más importante resulta tener en cuenta la dinámica de ejecución presupuestal frente a cambios en los supuestos macroeconómicos aprobados inicialmente. En este sentido, cuando se trabaja en base a un estricto criterio de caja fiscal (se autorizan egresos en función de la entrada de recursos), puede resultar conveniente establecer metas optimistas para el control de

PROYECTO NEPAL

Análisis e Implementación de la Política Económica

MEMORANDUM

PARA: Lic. Nestor Reyes, Director General de Planificación Económica

DE: Armando Cáceres, Asesor en Política Fiscal

ASUNTO: ELABORACION DEL PRESUPUESTO 1995

FECHA: 06 de julio de 1994

El cronograma del proceso de elaboración del Presupuesto 1995 considera para el mes de julio el la realización de cinco actividades relacionadas con la elaboración de supuestos macroeconómicos y definiciones de política presupuestaria. Estas servirán de guía a los organismos responsables para la elaboración de los anteproyectos de presupuesto y comprenden las siguientes etapas.

- i. La definición del marco macroeconómico y de los objetivos de la política económica para 1995 (07/08/94)
- ii La elaboración preliminar del Balance Fiscal 1994-95 (07/15/94).
- iii La revisión de la Metodología de Formulación de los anteproyectos de presupuesto (07/20/94)
- iv La definición de la Política Presupuestaria (07/22/94)
- v La compatibilización de los techos financieros con el Balance Global Preliminar (07/29/1993)

En lo que sigue, se formulan observaciones dirigidas a mejorar los resultados de este proceso

MARCO MACROECONOMICO Y OBJETIVOS DE POLÍTICA ECONÓMICA

La definición del marco macroeconómico y de los objetivos de la política económica 1995 se encuadran en el contexto del ESAF. Al respecto, es importante considerar la diferencia entre las metas del acuerdo con el FMI y los supuestos macroeconómicos para la elaboración del Presupuesto 1995. En el primer caso, se busca establecer un marco mínimo para la evolución de las principales variables macroeconómicas, compatible con un conjunto de políticas dirigidas a asegurar los resultados del proceso de estabilización. Del proceso de negociación debe resultar un escenario realista, que permita al país cierto margen de maniobra frente a cambios en las condiciones inicialmente previstas.

En el proceso de elaboración del Presupuesto no interesa el realismo de los supuestos macroeconómicos, ya que existen mecanismos para aprobar traslados de créditos presupuestarios y excepcionalmente aumentos o disminuciones en los montos aprobados por la Asamblea Nacional. Mucho más importante resulta tener en cuenta la dinámica de ejecución presupuestal frente a cambios en los supuestos macroeconómicos aprobados inicialmente. En este sentido, cuando se trabaja en base a un estricto criterio de caja fiscal (se autorizan egresos en función de la entrada de recursos), puede resultar conveniente establecer metas optimistas para el control de

CUADRO 1
NICARAGUA: EVOLUCION DE LAS PRINCIPALES VARIABLES
MACROECONOMICAS 1994-1995

| | 1994 | 1995 |
|--|----------|----------|
| Producto Interno Bruto | | |
| variación real anual (%) | 2 00 | 3 00 |
| variación nominal anual (%) | 9 30 | 11 70 |
| millones de C\$ | 12040 00 | 13443 00 |
| Deflator del PIB | | |
| variación anual (%) | 7 20 | 8 40 |
| PIB per cápita | | |
| variación real anual (%) | -1 30 | -0 30 |
| Millones US\$ | | |
| Importaciones FOB | -658 00 | -690 00 |
| Exportaciones FOB | 291 00 | 330 00 |
| Indice de Precios al Consumidor | | |
| Fin de período | 10 00 | 7 70 |
| Promedio | 7 20 | 8 40 |
| Tipo de Cambio (C\$ por US\$) | | |
| Fin de período | 7 18 | 7 90 |
| variación anual (%) | 10 63 | 11 62 |
| Promedio | 6 77 | 7 56 |

Fuente. ESAF

CUADRO 1
NICARAGUA: EVOLUCION DE LAS PRINCIPALES VARIABLES
MACROECONOMICAS 1994-1995

| | 1994 | 1995 |
|--|----------|----------|
| Producto Interno Bruto | | |
| variación real anual (%) | 2 00 | 3 00 |
| variación nominal anual (%) | 9 30 | 11 70 |
| millones de C\$ | 12040 00 | 13443 00 |
| Deflator del PIB | | |
| variación anual (%) | 7 20 | 8 40 |
| PIB per cápita | | |
| variación real anual (%) | -1 30 | -0 30 |
| Millones US\$ | | |
| Importaciones FOB | -658 00 | -690 00 |
| Exportaciones FOB | 291 00 | 330 00 |
| Indice de Precios al Consumidor | | |
| Fin de período | 10 00 | 7 70 |
| Promedio | 7 20 | 8 40 |
| Tipo de Cambio (C\$ por US\$) | | |
| Fin de período | 7 18 | 7 90 |
| variación anual (%) | 10.63 | 11 62 |
| Promedio | 6.77 | 7 56 |

Fuente: ESAF

la inflación y pesimistas para el crecimiento del producto. En el primer caso, una proyección optimista de la inflación lleva a proyectar un menor nivel de egresos, lo cual limita las demandas de los organismos estatales. En el segundo caso, una proyección pesimista sobre el comportamiento del PIB, llevará a estimar un nivel de recaudación e ingresos menor, lo cual refuerza los controles sobre el gasto y obliga a buscar fuentes alternativas de financiamiento para los proyectos prioritarios. De esta forma, la combinación de una proyección conservadora de ingresos y austeridad en el gasto, otorga un margen de maniobra importante al MIFIN frente a las demandas de mayor gasto que se presentan en el ejercicio presupuestal.

El cuadro 1 presenta las metas de crecimiento del PIB, inflación y devaluación consideradas en el ESAF. El piso para el comportamiento de la inflación viene dado por la regla de devaluación a cargo del Banco Central, que podría variar frente a interrupciones en el flujo de recursos externos. El comportamiento del PIB podría considerarse optimista, si se toma en consideración las circunstancias adversas por el lado de la oferta que se vienen presentando en 1994, y que podrían afectar parcialmente los resultados de 1995. Esto lleva a recomendar para el ejercicio presupuestal 1995, proyecciones para el comportamiento de los precios (6-7%) y la producción (2-3%) iguales o menores a los niveles que considera el ESAF. Estos supuestos se utilizarían en la elaboración del Balance Fiscal preliminar para 1995, que servirá para la determinación de los techos financieros.

METODOLOGÍA DE FORMULACION DEL PRESUPUESTO 1995

En lo que se refiere al proceso de formulación de los anteproyectos del Presupuesto 1995, es conveniente considerar los problemas en el proceso de asignación de recursos a los organismos estatales. La lógica de este proceso considera una metodología para la asignación de los techos de gasto que puede llevar a subestimar la demanda real de gasto de las unidades ejecutoras. El proceso se ilustra en el diagrama 1 que acompaña al informe y responde a un esquema en el que luego de la aprobación del MIPRES se comunica a las instituciones los techos y las directrices. En base a estos insumos cada organismo prepara los anteproyectos de Presupuesto Institucional que luego serán analizados por la DGP y discutidos en forma selectiva con ciertos organismos. Para que este proceso efectivamente recoja las necesidades de gasto de las unidades ejecutoras la Metodología de Formulación del Presupuesto tendría que considerar en forma explícita el siguiente detalle.

- i información sobre los antiguos y los nuevos programas de gasto,
- ii información sobre la estructura de los gastos fijos y variables,
- iii información y sustentación de proyectos prioritarios (que no pueden postergarse) y no prioritarios,
- iv evaluación del cumplimiento de los objetivos considerados en los anteriores programas de gasto, y
- v la utilización de recursos externos.

En el caso del Presupuesto de Inversión Pública, adicionalmente tendría que considerarse el gasto recurrente asociado a los proyectos e información sobre su rentabilidad social.

Esta información tendría que ser evaluada por la DGP y discutida con cada organismo. Sin embargo, dadas las limitaciones de tiempo y recursos de la DGP, no se garantizan buenos resultados para este proceso.

Alternativamente, para el futuro podría pensarse en un esquema como el sugerido por el diagrama 2, en el que el primer insumo para la elaboración del Presupuesto son las estimaciones

la inflación y pesimistas para el crecimiento del producto. En el primer caso, una proyección optimista de la inflación lleva a proyectar un menor nivel de egresos, lo cual limita las demandas de los organismos estatales. En el segundo caso, una proyección pesimista sobre el comportamiento del PIB, llevará a estimar un nivel de recaudación e ingresos menor, lo cual refuerza los controles sobre el gasto y obliga a buscar fuentes alternativas de financiamiento para los proyectos prioritarios. De esta forma, la combinación de una proyección conservadora de ingresos y austeridad en el gasto, otorga un margen de maniobra importante al MIFIN frente a las demandas de mayor gasto que se presentan en el ejercicio presupuestal.

El cuadro 1 presenta las metas de crecimiento del PIB, inflación y devaluación consideradas en el ESAF. El piso para el comportamiento de la inflación viene dado por la regla de devaluación a cargo del Banco Central, que podría variar frente a interrupciones en el flujo de recursos externos. El comportamiento del PIB podría considerarse optimista, si se toma en consideración las circunstancias adversas por el lado de la oferta que se vienen presentando en 1994, y que podrían afectar parcialmente los resultados de 1995. Esto lleva a recomendar para el ejercicio presupuestal 1995, proyecciones para el comportamiento de los precios (6-7%) y la producción (2-3%) iguales o menores a los niveles que considera el ESAF. Estos supuestos se utilizarían en la elaboración del Balance Fiscal preliminar para 1995, que servirá para la determinación de los techos financieros.

METODOLOGÍA DE FORMULACION DEL PRESUPUESTO 1995

En lo que se refiere al proceso de formulación de los anteproyectos del Presupuesto 1995, es conveniente considerar los problemas en el proceso de asignación de recursos a los organismos estatales. La lógica de este proceso considera una metodología para la asignación de los techos de gasto que puede llevar a subestimar la demanda real de gasto de las unidades ejecutoras. El proceso se ilustra en el diagrama 1 que acompaña al informe y responde a un esquema en el que luego de la aprobación del MIPRES se comunica a las instituciones los techos y las directrices. En base a estos insumos cada organismo prepara los anteproyectos de Presupuesto Institucional que luego serán analizados por la DGP y discutidos en forma selectiva con ciertos organismos. Para que este proceso efectivamente recoja las necesidades de gasto de las unidades ejecutoras la Metodología de Formulación del Presupuesto tendría que considerar en forma explícita el siguiente detalle:

- i información sobre los antiguos y los nuevos programas de gasto,
- ii información sobre la estructura de los gastos fijos y variables,
- iii información y sustentación de proyectos prioritarios (que no pueden postergarse) y no prioritarios,
- iv evaluación del cumplimiento de los objetivos considerados en los anteriores programas de gasto, y
- v la utilización de recursos externos.

En el caso del Presupuesto de Inversión Pública, adicionalmente tendría que considerarse el gasto recurrente asociado a los proyectos e información sobre su rentabilidad social.

Esta información tendría que ser evaluada por la DGP y discutida con cada organismo. Sin embargo, dadas las limitaciones de tiempo y recursos de la DGP, no se garantizan buenos resultados para este proceso.

Alternativamente, para el futuro podría pensarse en un esquema como el sugerido por el diagrama 2, en el que el primer insumo para la elaboración del Presupuesto son las estimaciones

DIAGRAMA 1

**ESQUEMA PARA LA
ELABORACION DEL PRESUPUESTO 1995**

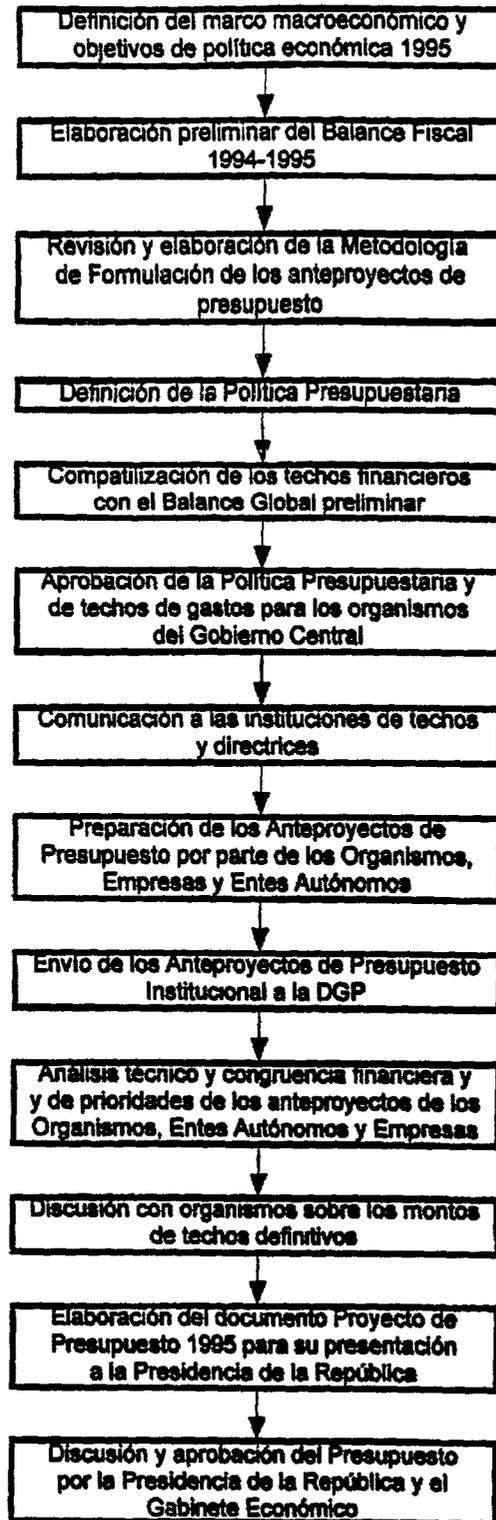
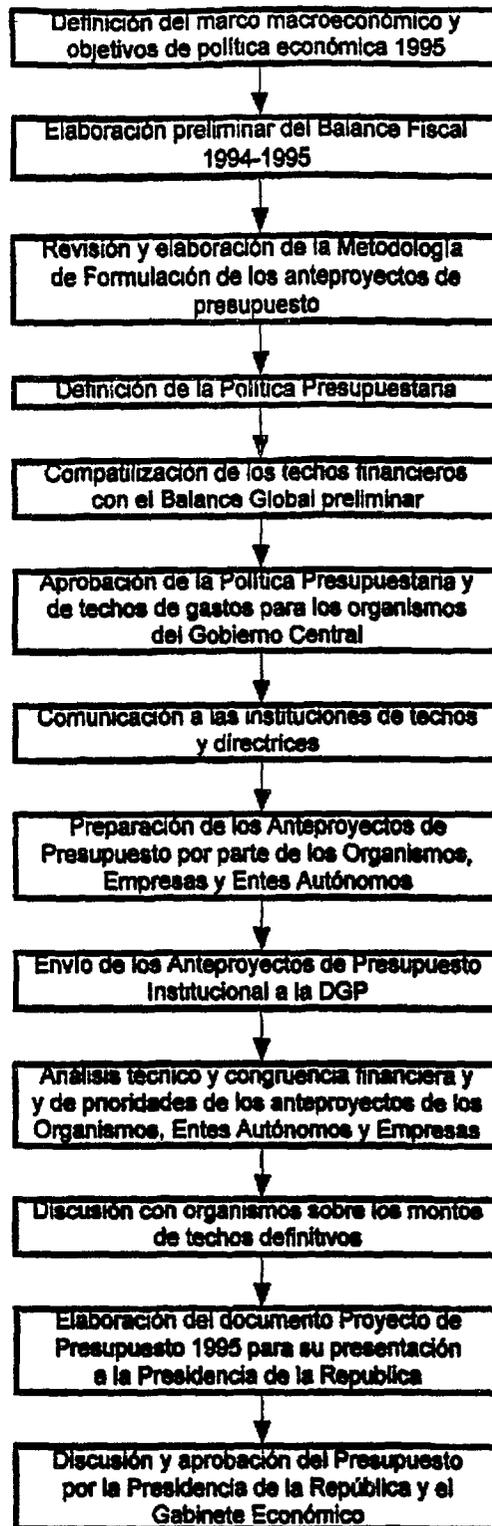


DIAGRAMA 1

ESQUEMA PARA LA ELABORACION DEL PRESUPUESTO 1995



de las necesidades de gasto de las unidades ejecutoras La DGP para asegurar que estas demandas se encuadren dentro de las posibilidades del ejercicio fiscal, podría establecer criterios como los siguientes

- I ajustes a gastos en planillas o compra de bienes y servicios en función de la política salarial y las proyecciones de inflación y tipo de cambio,
- II adecuada sustentación y financiamiento de los nuevos programas de gasto, y
- III mayor apoyo a los programas de gasto social.

En base a estos pedidos la DGP se encargaría de consolidar los propuestas de las diferentes unidades del sector público y elaborar una primera versión del presupuesto a nivel global Esta versión luego sería discutida en forma selectiva e incluida en el proyecto final

DEFINICION DE LA POLITICA PRESUPUESTARIA

Dada la importancia de adelantar el proceso de recuperación de la economía nicaragüense las directrices de la política presupuestaria deben orientarse a mejorar la eficiencia del gasto público Al respecto, la carta de intención al FMI (25/05/94) resume los principales objetivos de la política fiscal en 1995 entre los que destacan

- I Para el crecimiento de los ingresos fiscales en 1995 se considera la reducción adicional de las exoneraciones de los impuestos indirectos, el cobro de impuestos a la Compañía de Teléfonos y a otras compañías privatizadas, las medidas administrativas para ampliar la base del impuesto a la renta y el fortalecimiento de los cobros de impuestos en el interior del país.
- II Para la reducción de los gastos corrientes en 1995 se contempla la continuación de la implementación del programa voluntario de reducción de empleos (4000 puestos menos en 1995), el mantenimiento de la congelación de sueldos y salarios, la contención de pagos de pensiones, la disminución de gastos en ministerios, defensa, servicios generales y de administración, la eliminación de puestos vacantes en algunas áreas del Gobierno Central, la reducción de los gastos no recurrentes incurridos en 1994, la revisión del gasto total en educación otorgando prioridad a la educación primaria y reduciendo los subsidios a secundaria y a la educación superior y la reducción de las pérdidas operativas del Banco Central (0.5 puntos porcentuales en 1995)
- III En materia de política de financiamiento, el manejo de la deuda externa buscará mejorar los términos y la estructura de vencimiento, apoyándose en créditos concesionales y minimizando la contratación de crédito en condiciones no condicionales
- IV En materia de reformas estructurales, el programa del gobierno en materia de reformas estructurales considera las áreas de derecho de propiedad, privatización, sistema financiero, mercado laboral y comercio exterior.
- V En el área de privatización se planea luego de la venta antes de finales de octubre de 1994 de por lo menos el 40 por ciento de las acciones de TELCOR, la transferencia de la administración de la compañía al sector privado Asimismo, se plantea la desincorporación de algunas de las actividades de PETRONIC, incluyendo estaciones de gasolina y separar las funciones regulatorias de las operativas antes de junio de 1995
- VI En lo que se refiere a los indicadores sociales, se atribuye una alta prioridad al fortalecimiento de los programas sociales 1994-97 La estrategia del gobierno considera las reformas de mediano plazo para los ministerios de línea para mejorar la provisión de servicios sociales básicos (educación y salud primarias) y los programas de alivio a la

de las necesidades de gasto de las unidades ejecutoras La DGP para asegurar que estas demandas se encuadren dentro de las posibilidades del ejercicio fiscal, podría establecer criterios como los siguientes

- I ajustes a gastos en planillas o compra de bienes y servicios en función de la política salarial y las proyecciones de inflación y tipo de cambio,
- II adecuada sustentación y financiamiento de los nuevos programas de gasto, y
- III mayor apoyo a los programas de gasto social

En base a estos pedidos la DGP se encargaría de consolidar las propuestas de las diferentes unidades del sector público y elaborar una primera versión del presupuesto a nivel global Esta versión luego sería discutida en forma selectiva e incluida en el proyecto final

DEFINICION DE LA POLITICA PRESUPUESTARIA

Dada la importancia de adelantar el proceso de recuperación de la economía nicaragüense las directrices de la política presupuestaria deben orientarse a mejorar la eficiencia del gasto público Al respecto, la carta de intención al FMI (25/05/94) resume los principales objetivos de la política fiscal en 1995 entre los que destacan

- I Para el crecimiento de los ingresos fiscales en 1995 se considera la reducción adicional de las exoneraciones de los impuestos indirectos, el cobro de impuestos a la Compañía de Teléfonos y a otras compañías privatizadas, las medidas administrativas para ampliar la base del impuesto a la renta y el fortalecimiento de los cobros de impuestos en el interior del país
- II Para la reducción de los gastos corrientes en 1995 se contempla la continuación de la implementación del programa voluntario de reducción de empleos (4000 puestos menos en 1995), el mantenimiento de la congelación de sueldos y salarios, la contención de pagos de pensiones, la disminución de gastos en ministerios, defensa, servicios generales y de administración, la eliminación de puestos vacantes en algunas áreas del Gobierno Central, la reducción de los gastos no recurrentes incurridos en 1994, la revisión del gasto total en educación otorgando prioridad a la educación primaria y reduciendo los subsidios a secundaria y a la educación superior y la reducción de las pérdidas operativas del Banco Central (0.5 puntos porcentuales en 1995)
- III En materia de política de financiamiento, el manejo de la deuda externa buscará mejorar los términos y la estructura de vencimiento, apoyándose en créditos concesionales y minimizando la contratación de crédito en condiciones no condicionales
- IV En materia de reformas estructurales, el programa del gobierno en materia de reformas estructurales considera las áreas de derecho de propiedad, privatización, sistema financiero, mercado laboral y comercio exterior.
- V En el área de privatización se planea luego de la venta antes de finales de octubre de 1994 de por lo menos el 40 por ciento de las acciones de TELCOR, la transferencia de la administración de la compañía al sector privado Asimismo, se plantea la desincorporación de algunas de las actividades de PETRONIC, incluyendo estaciones de gasolina y separar las funciones regulatorias de las operativas antes de junio de 1995
- VI En lo que se refiere a los indicadores sociales, se atribuye una alta prioridad al fortalecimiento de los programas sociales 1994-97 La estrategia del gobierno considera las reformas de mediano plazo para los ministerios de línea para mejorar la provisión de servicios sociales básicos (educación y salud primarias) y los programas de alivio a la

DIAGRAMA 2

ESQUEMA ALTERNATIVO PARA LA ELABORACION DEL PRESUPUESTO 1995

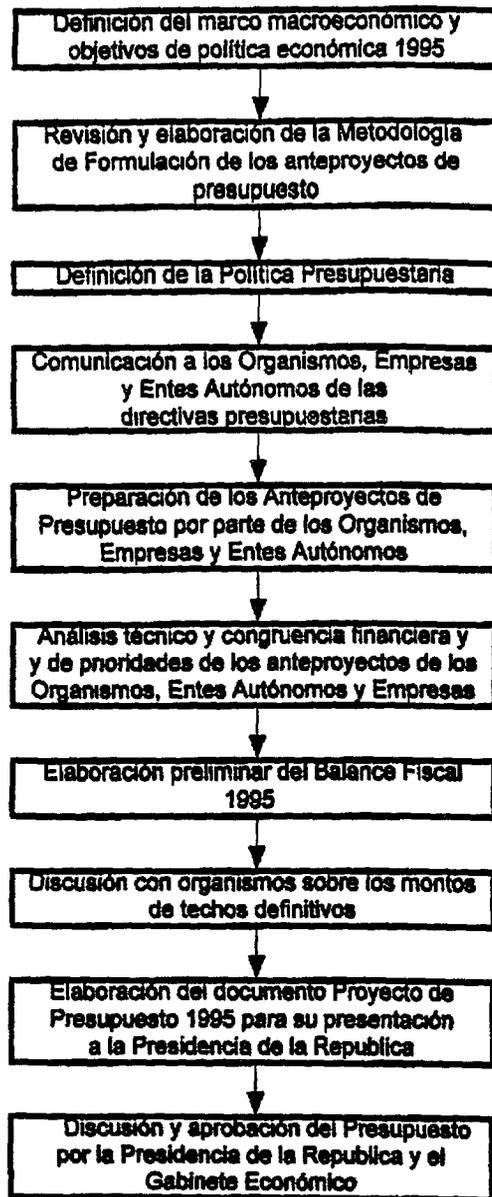
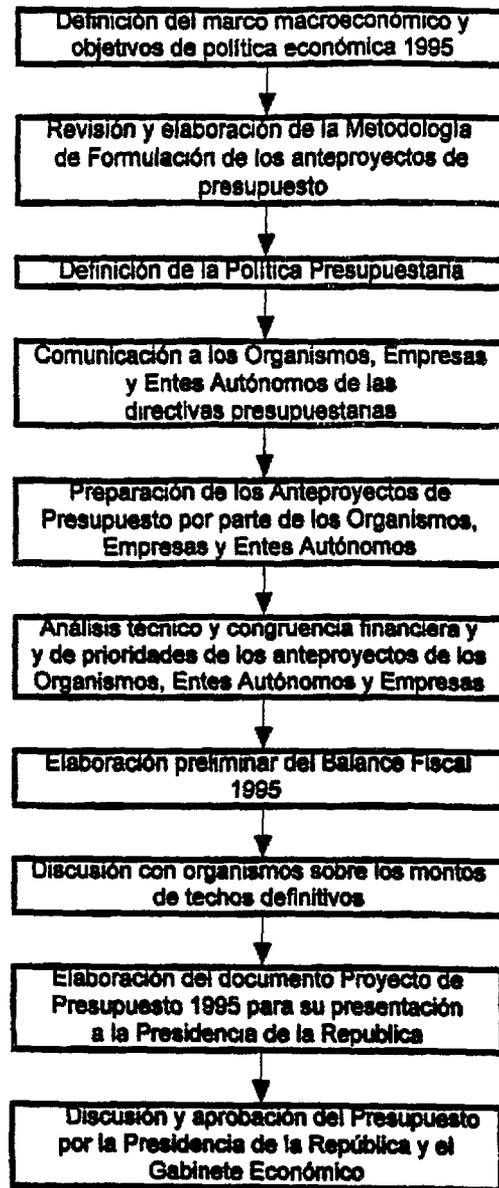


DIAGRAMA 2

ESQUEMA ALTERNATIVO PARA LA
ELABORACION DEL PRESUPUESTO 1995



pobreza, destinados a los grupos más vulnerables. Estos incluyen al Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE) para rehabilitar infraestructura económica y social y proveer empleo temporal en áreas pobres y el Programa de Reconciliación y Rehabilitación Nacional (PRRN), que es un programa de apoyo a grupos vulnerables en regiones afectadas por la guerra.

Adicionalmente podría pensarse en algunos lineamientos para asegurar mayor austeridad y disciplina fiscal, entre los que se contarían los siguientes:

- i mayor énfasis en la recuperación de la infraestructura pública actualmente disponible, de manera que se provea mejores servicios sin necesidad de incurrir en mayores gastos de inversión, y
- ii transferencia al sector privado de actividades en las que el sector público no debería estar participando.

pobreza, destinados a los grupos más vulnerables. Estos incluyen al Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE) para rehabilitar infraestructura económica y social y proveer empleo temporal en áreas pobres y el Programa de Reconciliación y Rehabilitación Nacional (PRRN), que es un programa de apoyo a grupos vulnerables en regiones afectadas por la guerra.

Adicionalmente podría pensarse en algunos lineamientos para asegurar mayor austeridad y disciplina fiscal, entre los que se contarían los siguientes

- I mayor énfasis en la recuperación de la infraestructura pública actualmente disponible, de manera que se provea mejores servicios sin necesidad de incurrir en mayores gastos de inversión, y
- II transferencia al sector privado de actividades en las que el sector público no debería estar participando