



Informe de Terminación de Proyecto

Préstamos en Apoyo a Reformas de Política (PBL) PCR

Nombre del Proyecto: Modernización del Estado y Reforma Fiscal

País: Nicaragua

Sector/Subsector: Modernización del Estado – Reforma Fiscal

Equipo de Proyecto Original: Stephen Doherty, Susana Sitja, Manuel Agosín, Manuel Márquez, Alberto Barreix, Luis Amado Sánchez, Cristina Landázuri-Levey, Ladislao Brachowicz

Número de Préstamo: 1497/SF-NI

Número de Proyecto(s): NI0172

Fecha del QRR: Mayo 21 de 2009

Fecha de Aprobación Final del PCR: Junio 2 de 2009

PCR Equipo: Sandra Bartels (FMM/CNI), Jefe de Equipo; Sobeyda Castillo (CID/CNI); y Sergio Santamaria (consultor)



Índice

I. INFORMACIÓN BÁSICA	1
II. EL PROYECTO.....	1
A. CONTEXTO DEL PROYECTO	1
B. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO.....	3
C. REVISIÓN DE LA CALIDAD DEL DISEÑO (SI APLICA)	4
III. RESULTADOS	4
A. EFECTOS DIRECTOS.....	5
B. EXTERNALIDADES.....	6
C. DESEMBOLSOS	6
D. PRODUCTOS	6
IV. IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO	7
A. ANÁLISIS DE LOS FACTORES CRÍTICOS	7
B. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO/AGENCIA EJECUTORA.....	8
C. DESEMPEÑO DEL BANCO	8
V. SOSTENIBILIDAD	9
A. ANÁLISIS DE FACTORES CRÍTICOS	9
B. RIESGOS POTENCIALES.....	10
C. CAPACIDAD INSTITUCIONAL	10
VI. EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO	11
A. INFORMACIÓN SOBRE RESULTADOS.....	11
B. SEGUIMIENTO FUTURO Y EVALUACIÓN EX-POST.....	11
VII. LECCIONES APRENDIDAS.....	12

Anexos

Anexo I. Matriz Original de Política

Anexo II. Matriz de Resultados (estimación del impacto de la LEF)



Abreviaturas y Acrónimos

AN	Asamblea Nacional
CAUCA	Código Uniforme Aduanero Centro Americano
CGR	Contraloría General de la República
CT	Cooperación Técnica
DGA	Dirección General de Aduanas
DGI	Dirección General de Ingresos
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOE	Fondo de Operaciones Especiales
FSLN	Frente Sandinista de Liberación Nacional
ISDP	Informe de Desempeño de Seguimiento de Proyecto
ITP	Informe de Terminación de Proyecto
IVA	Impuesto al Valor Agregado
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
NAGUN	Normas de Auditoría Gubernamental de Nicaragua
PBI	Producto Bruto Interno
PBL	Préstamo Basado en Políticas
PCR	<i>Project Completion Report</i>
PLC	Partido Liberal Constitucionalista
PRGF	Facilidad de Reducción de Pobreza y Oportunidades de Crecimiento
SIDUNEA ++	Sistema Aduanero Autorizado
SPNG	Sector Público No Financiero



I. Información Básica

DATOS BÁSICOS (MONTO EN US\$)

NO. PROYECTO: NI-0172 Programático <input type="checkbox"/> Si <input checked="" type="checkbox"/> No De ser si, listar todos los proyectos relacionados y numero del préstamo: _____	TITULO: Modernización del Estado y Reforma Fiscal Fecha aprobación Directorio: 19 de noviembre de 2003 Fecha efectividad contrato préstamo: 23 de marzo de 2007 Fecha elegibilidad primer desembolso: 3 de junio de 2004 Meses en ejecución * desde aprobación: 45 * desde efectividad del contrato: 41 Períodos de desembolso Fecha original desembolso final: 23 de marzo de 2008 Fecha actual desembolso final: n/a. Préstamo cancelado Extensión acumulativa (meses): 0
Prestatario: República de Nicaragua Agencia ejecutora (AE): Ministerio de Hacienda y Crédito Público Sector: RM	Equidad Social (SEQ): No Clasificación ambiental: A, B, o C En estado de "Alerta" Está el proyecto "en alerta" por PAIS: No

Resumen de la Clasificación de Desempeño				
OD	<input type="checkbox"/> Muy Probable(MP)	<input checked="" type="checkbox"/> Probable (S)	<input type="checkbox"/> Poco Probable (PP)	<input type="checkbox"/> Improbable (MI)
PI	<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfatório (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (I)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
SO	<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfatório (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

II. El Proyecto

A. Contexto del Proyecto

El proyecto se aprobó a finales de 2003, casi a mediados de la administración del Presidente Bolaños y cuando el país mostraba una situación fiscal delicada y se empezaba a recuperar de una caída superior al 3% en el Producto Bruto Interno (PBI) per-cápita en 2002. Durante los dos primeros años de su mandato, la administración Bolaños adoptó una serie de medidas para fortalecer la posición fiscal: se controlaron los gastos en remuneraciones los cuales pasaron del 6.2% del PIB a finales del 2003 a 5.9% al concluir el año 2004. (Se mejoró la regulación bancaria ajustándose el sistema bancario a las normas de Basilea, con una mayor contribución patrimonial (10%) en el financiamiento de los activos bancarios, y en octubre de 2003, se aprobó una reforma tributaria (Ley de Equidad Fiscal, elemento clave del Primer Tramo de este Préstamo Basado en Políticas - PBL). No obstante, se decidió aumentar el gasto público para reducir la pobreza, de modo tal que el gasto del Gobierno Central aumento de 15.8% del PIB en el 2002 a 17,1% al concluir el año 2003 significando lo anterior una variación del 1,3%. El anterior nivel de gastos, fue financiado, en parte, por un incremento en las recaudaciones 0,6% del PIB y a la mejora de otros ingresos, lo cual permitió una disminución del déficit fiscal (antes de donaciones) de aproximadamente 2,6%.



En este contexto inicial y con un plan de reforma fiscal refrendado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (véase la Carta de Políticas de la operación) que incluía el fortalecimiento de la posición fiscal vía la adopción de medidas para aumentar la recaudación tributaria y para aumentar la eficiencia presupuestaria, se llegó a un acuerdo con el Banco para el préstamo sectorial de este Informe de Terminación de Proyecto (ITP).

Concepto	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
	% del PIB						
Ingresos TributariosGC	13.5	15.2	15.8	16.7	17.5	18.1	17.6
Gastos G Central	15.8	17.1	16.8	17.8	19.3	19.2	20.3
.Remuneraciones	6.0	6.2	5.9	6.1	6.6	6.9	7.3
.Compra de bienes y Servicios	2.3	2.0	2.1	2.2	2.8	2.4	3.9
.Intereses	2.2	3.1	2.1	1.9	1.8	1.5	1.2
.Trasferencias Corrientes y Capital	4.4	4.9	5.9	6.3	6.3	6.7	6.5
.Prestaciones Sociales	0.3	0.4	0.3	0.3	0.5	0.5	0.0
.Otros gastos	0.6	0.5	0.5	0.9	1.3	1.1	1.3
Aumento en la recaudación		2.7	2.6	2.9	2.8	2.6	2.2
Balance SPNF	-14.4	-14.9	-8.6	-5.8	3.9	7.0	-4.2
Balance del Gobierno Central	-5.1	-6.2	-5.6	-5.2	-3.9	-3.3	-4.1
Deuda Pública Gobierno Central	158.0	133.8	119.1	111.0	88.1	57.5	47.8

Este panorama alentador para la reforma fiscal varió marcadamente en 2004, una vez desembolsado el primer tramo. En efecto, a finales de 2004, los dos partidos mayoritarios, el Partido Liberal Constitucionalista (PLC) y el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), llegaron a un acuerdo político para aprobar reformas constitucionales dirigidas a reducir el poder de la rama ejecutiva, el cual fue rechazado por el Presidente Bolaños y generó una crisis que puso en juego el sostenimiento de la presidencia. Por el mismo tiempo, el Fondo Monetario Internacional (FMI) suspendió su Facilidad de Reducción de Pobreza y Oportunidades de Crecimiento (*Poverty Reduction and Growth Facility - PRGF*) vigente desde finales de 2002, debido principalmente al marcado incremento salarial previsto en el presupuesto para 2005¹.

No obstante estas dificultades, el ímpetu para la reforma fiscal se recobró lentamente y a lo largo de 2005 y 2006 se aprobaron algunas medidas de importancia, entre las que sobresale el primer Código Tributario del país (elemento importante del Segundo Tramo). En enero de 2006 el Fondo Monetario Internacional (FMI) aprobó el pedido nicaragüense de posponer el PRGF hasta diciembre de 2006, después de conceder dispensas a dos condiciones incumplidas en 2005: una pequeña desviación de la meta para el déficit fiscal y el fracaso para aprobar una ley de responsabilidad fiscal. En septiembre de 2006, el FMI aprobó la décima revisión el PRGF, incluyendo una dispensa y esta entidad además manifestó su acuerdo con el presupuesto público aprobado por la Asamblea para 2007.

Por su lado, en marzo de 2006 el Banco Mundial terminó de entregar los fondos del programa PRSC I (crédito de apoyo para la lucha contra la pobreza) por US\$65 millones, debido al desempeño general satisfactorio de Nicaragua y de sus avances en la

¹ Esta ley de presupuesto no fue promulgada ni aprobada por el Presidente Bolaños, por lo cual entró en efecto con la promulgación de parte del Presidente de la Asamblea Nacional.



implementación del programa de reformas. El segundo crédito por US\$25 millones fue aprobado por esta institución en noviembre de 2006.

En 2007 asume el gobierno el FSLN después de casi dos décadas, partido que se encuentra en las antípodas ideológicas de los gobiernos anteriores. No obstante, el gobierno ha manifestado su compromiso con los equilibrios económicos y fiscales.

Por su lado, en marzo de 2007 el Banco aprobó la condonación² de US\$984 millones a Nicaragua entre el capital y el pago futuro de intereses. En el documento CA-474-2 aprobado por la Asamblea de Gobernadores, se estableció que antes de la concesión del alivio de la deuda en el marco de la iniciativa "Implementación del alivio de la deuda multilateral y la Reforma del Financiamiento Concesional en el BID", debían cancelarse saldos no desembolsados de los préstamos aprobados a países del Fondo de Operaciones Especiales (FOE), por lo que el gobierno nicaragüense decidió cancelar, entre otros, el Segundo Tramo de este Préstamo Basado en Política (PBL) en mayo de 2007.

B. Descripción del Proyecto

i. Objetivo(s) del Desarrollo

El objetivo global de la operación fue mejorar la situación fiscal del país. Por el lado de los ingresos, se esperaba aumentar la recaudación de los tributos internos y de las aduanas por medio de un marco legal más fuerte, una mejor reglamentación, un código fiscal e instituciones de recaudación más eficaces, más justas y menos discrecionales. Por el lado de los gastos, se esperaba lograr el manejo eficiente y transparente de los recursos del Estado, por medio del establecimiento de normas para la preparación de presupuestos correctamente definidos.

Estos objetivos se mantuvieron en el último Informe de Desempeño de Seguimiento de Proyecto (ISDP) de diciembre de 2006 y hasta el momento previo a la cancelación del segundo tramo por parte de las autoridades nicaragüenses.

ii. Componentes

Se contempló una matriz de condiciones (véase el Anexo I) agrupadas en tres grandes temas. Además, del relacionado con el mantenimiento de una estabilidad económica que se incluye en todos los PBL. El primer tema era el Fortalecimiento del marco legal para la recaudación tributaria, el cual contemplaba la aprobación y puesta en vigencia de tres normas fundamentales para la reforma tributaria: la Ley de Equidad Fiscal (primer tramo), el Código Tributario y la Ley de Aduanas (ambas para el segundo tramo).

El segundo tema era el Fortalecimiento del marco institucional para la recaudación tributaria, y bajo éste se incluyó la aprobación reglamentación y entrada en vigencia de la Ley de Carrera Administrativa de las Direcciones Generales de Ingresos y Aduanas, así como acciones para la implantación de módulos del nuevo sistema informático de aduanas y la adquisición del equipo informático y de comunicaciones para esta dirección.

² Durante 2006, el FMI y el Banco Mundial acordaron con donar montos importantes de la deuda nicaragüense (US\$203 millones y US\$765 millones, respectivamente) bajo la iniciativa de alivio de la deuda multilateral acordada por los países del G8 en junio de 2005.



El tercer tema buscó mejorar la gestión presupuestaria, y contempló tanto a la aprobación, reglamentación y entrada en vigencia de una Ley de Responsabilidad Fiscal y Ordenamiento Presupuestario, como la presentación de parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) de cuentas consolidadas de entidades del gobierno central a la Contraloría General de la República para su auditoría.

Estos componentes y condiciones se mantuvieron vigentes hasta el momento de la cancelación de la operación, habiéndose cumplido sólo con las condiciones acordadas para el Primer Tramo del PBL.

Debe señalarse, además, que el Banco aprobó una Cooperación Técnica (CT) paralela (ATN/SF-8464-NI) para apoyar el cumplimiento de las condiciones acordadas para el Segundo Tramo. Los recursos de esta CT apoyaron acciones.

C. Revisión de la Calidad del Diseño

Revisión de la Calidad del Diseño			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Plenamente Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Menos que Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Insatisfactorio (I)

III. Resultados

El efecto directo resultante, es que ahora se cuenta con marco jurídico fiscal más ordenado, sólido y menos atomizado, más estable y moderno que incorpora los compromisos más recientes que ha adoptado el país.



A. Efectos Directos

LOGRO DEL LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO (OD)				
Objetivos de Desarrollo(s) (Propósito)				
1. Mejora de la situación fiscal				
Clasificación: MP				
Indicadores Claves de Efectos Directos				
Efectos Directos Planeados:			Efectos Directos Logrados	
Indicador: Balance del SPNF como % del PBI				
Línea de Base	Intermedia	Término del Proyecto		
1.1B -1,9% (2002)	1.1I no especificado	1.1E no especificado	1.1 0,7% del PBI (2006)	
(SIN META?)				
Indicador: Saldo de la deuda pública del Gob. central como % PBI				
Línea de Base	Intermedia	Término del Proyecto		
1.2 37.5% (2002)	1.2I no especificado	1.2E no especificado	1.2 24.0% (2006)	
SIN META?				
2. Aumento de la recaudación de tributos internos y de aduanas				
Clasificación: MP				
Indicadores Claves de Efectos Directos				
Efectos Directos Planeados:			Efectos Directos Logrados	
Indicador: Aumento en la recaudación en millones de córdobas				
Línea de Base	Intermedia	Término del Proyecto		
2.1B C\$0 (2002)	2.1I C\$705 (ab04/ma03)	2.1E no especificado	2.1 C\$414 (abril 2004/mayo 2003)	
Indicador: Presión tributaria del gobierno central				
Línea de Base	Intermedia	Término del Proyecto		
2.2B 13,5% (2002)	2.2I 14,7% (2003)	2.2E no especificado	2.2 15,2% (2003), 15,8% (2004), 16,8% (2005), 17,5% (2006) 18.1% (2007), 17.6% (2008)	
<div><div>[x] Muy Probable(MP)</div><div>[] Probable (S)</div><div>[] Poco Probable (PP)</div><div>[] Improbable (MI)</div></div>				
<p>Utilizando los últimos datos del Banco Central para hacer consistente la comparación, se observa que la situación fiscal del país efectivamente ha mejorado entre 2002 y 2006. Tanto el balance fiscal como el saldo de la deuda pública registran esas mejoras, como se aprecia en los cuadros de arriba. Otros indicadores, tales como el balance del gobierno central como porcentaje del PBI (que pasó del -2,5% en 2002 a un 0,1% en 2006), o el porcentaje del pago de intereses sobre los ingresos el SPNF (que pasó de 10,6% en 2002 a 6,7% en 2006), son consistentes con esta mejora. Aunque resulta difícil atribuirle al PBL estos progresos en materia fiscal, más aún considerando que se ha cancelado el Segundo Tramo que contenía reformas importantes, los efectos de la Ley de Equidad Fiscal incluido en el Primer Tramo, así como la adopción del Código Tributario previsto para el Segundo Tramo, son significativos.</p> <p>En segundo término, debe anotarse que el documento de proyecto sólo incluyó una meta específica para medir los resultados de las intervenciones, esta es, la relacionada con el efecto en la recaudación de la implantación de la Ley de Equidad Fiscal. En ese sentido, el documento previó que dicho efecto alcanzaría los 705 millones de córdobas anuales³ al considerar el período mayo 2003-abril 2004 . Un estudio financiado por el Banco calcula que dicho efecto alcanzó el equivalente a los C\$414 millones, y que la meta no se logró debido, entre otras razones, a irregularidades en el pago del Impuesto a la Renta amparadas en una fiscalización aún deficiente, al menor efecto recaudatorio del impuesto mínimo a los activos brutos en razón de distintas interpretaciones de la norma y sobre todo, del menor impacto de la recaudación del IVA como resultado de la demora en la aplicación de las nuevas normas y de estimaciones erróneas del monto de solicitudes de devoluciones pendientes. La desagregación del efecto de la Ley de Equidad Fiscal, así como su comparación con lo esperado, se incluye en el Anexo II de este ITP.</p> <p>Asimismo, el documento de proyecto preveía un incremento de la recaudación tributaria equivalente a un 1,2% del PBI . El momento de implantación de la Ley de Equidad Fiscal (a mediados de año) dificulta la comparación. No obstante, los datos registrados por el Banco Central de Nicaragua para la presión tributaria muestran un aumento sostenido en dicha variable. Si bien este incremento no es únicamente atribuible a la Ley, es indudable que la misma contribuyó a este logro tal como se verifica con la estimación reseñada en el párrafo anterior.</p>				

³ Esta cifra no considera los C\$56 millones que se lograrían al eliminar el esquema de depreciación acelerada, debido a que dicha medida sólo implica un cambio temporal en el momento del pago del tributo, como se señala en el documento del proyecto.



Estrategia de País: La Estrategia de País aprobada en febrero de 2003 identificó tres desafíos para el desarrollo y la reducción de la pobreza. El primer desafío era el crecimiento económico emparejado del incremento en el empleo. En ese sentido, se mencionaba la necesidad de enfrentar los déficit gemelos. Por un lado, el fortalecimiento de la posición fiscal era clave, para lo cual debía reducirse el déficit para disminuir la dependencia de la financiación mediante donaciones externas así como la pesada carga de la deuda externa. Por otra parte, también era necesario mejorar la competitividad de Nicaragua para reducir el déficit externo y en general, promover la inversión privada.

Como lo muestran los resultados antes presentados, el fortalecimiento de la posición fiscal, elemento clave de la Estrategia, se ha logrado en parte con el apoyo de la implantación de condiciones acordadas en este PBL.

B. Externalidades

No se registraron externalidades significativas ocurridas durante la ejecución de este PBL.

C. Desembolsos

TRAMOS DE DESEMBOLSO				
TRAMOS	Monto (US\$000)	Fecha Esperada	Fecha Actual	Dispensa Otorgada Si/No
Primer	15.000	Junio 2004	Junio 2004	No
Segundo	10.000	Marzo 2008	Cancelado	n.a.
El segundo desembolso atado al Segundo Tramo fue cancelado por decisión del Gobierno de Nicaragua en mayo de 2007.				

D. Productos

PROGRESO EN LA IMPLEMENTACION (PI)	
Componentes (Productos)	Condicionales Claves/ Indicadores del Producto
1. Área Temática/Componente 1 Marco de Política Macroeconómica: Clasificación: HS	Productos Alcanzados Se mantuvo la estabilidad macroeconómica. El PBI creció por encima de los años base 2002 y 2003, a tasas de 5,0% (2004), 4,7% (2005), 3,9% (2006), 3,2 % (2007) y 3.2% (2008) . ACTUALIZAR INFORMACIÓN A 2008 La inflación aumentó debido al impacto del incremento en el precio internacional del petróleo, aunque se mantuvo en niveles de un dígito.
Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales. [X] N/A	
2. Área Temática/Componente 2 Fortalecimiento del marco legal para la recaudación tributaria: Clasificación: S	Productos Alcanzados Se aprobó y entró en vigencia la Ley de Equidad Fiscal. Se aprobó y entró en vigencia el reglamento de la Ley de Equidad Fiscal. Se aprobó y entró en vigencia el Código Tributario.
Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales. Si bien se canceló el Segundo Tramo del PBL, el país había aprobado el Código Tributario en octubre de 2005 para entrar en vigencia seis meses después. Esta condición era parte del acuerdo con el FMI, entidad que pidió modificaciones ulteriores al Código, las cuales fueron aprobadas en septiembre de 2006 con la anuencia del FMI. Por su lado, la aprobación de la Ley de Aduanas no se ha materializado, y el gobierno actual se encuentra revisando el proyecto de ley. Se espera que se incluyan cambios que no afectan el espíritu inicial de la Ley, y que la Ley sea aprobada en un futuro cercano.	
3. Área Temática/Componente 3 Fortalecimiento del marco institucional para la recaudación tributaria: Clasificación: U	Productos Alcanzados Se ha adjudicado el equipo de comunicaciones para la Aduana
Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales. Este componente preveía tres condiciones importantes para el Segundo Tramo. La primera se relacionaba con la aprobación de la Ley de Carrera Administrativa de las Direcciones Generales de Ingresos y Aduanas, la cual se encuentra en la Comisión de Justicia de la Asamblea Nacional desde noviembre de 2003, sin mayores avances. La segunda condición se relaciona con la implantación de módulos del nuevo sistema informático de aduanas . Al respecto, los avances logrados en materia del desarrollo de un sistema informático integral aduanero, los cuales llegaban a un 59% hacia abril de 2007, se perderán toda vez que la administración actual ha optado por adoptar el sistema SIDUNEA ++. Por su lado, la tercera condición que tiene que ver con la adquisición del equipo informático y de comunicaciones para la DGA se cumplirá sólo parcialmente, en vista de que a la fecha se ha adjudicado el equipo de comunicaciones pero no el informático.	



4. Área Temática/Componente 4 Mejorar la gestión presupuestaria Clasificación: U	Productos Alcanzados Presentación de cuentas consolidadas de entidades públicas a la Contraloría General de la República.
Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales . El acuerdo de aprobar la Ley de Responsabilidad Fiscal y Ordenamiento Presupuestario, previsto para el Segundo Tramo, no se ha cumplido. Hasta antes de la cancelación de este tramo, el MHCP había manifestado su interés en que se aplique una dispensa parcial a esta condición, toda vez que consideraban que dos de los cinco elementos previstos para esta Ley habían sido contemplados en la Ley de Administración Financiera. Los otros tres elementos eran parte del acuerdo con el FMI y se había acordado su postergación. Por ello, la posición del Banco era la de proponer la dispensa una vez que el Gobierno de Nicaragua alcance un nuevo acuerdo con el FMI. Posteriormente se canceló el Segundo Tramo.	
Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación por el Gerente). Describir brevemente las consecuencias de estos cambios. <input checked="" type="checkbox"/> N/A	
Resumen del Progreso en la Implementación Clasificación (PI):	
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS) <input type="checkbox"/> Satisfactorio (S) <input checked="" type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (I) <input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)	

IV. Implementación del Proyecto

A. Análisis de los factores críticos

El tema que sobresale en la evaluación de la ejecución del PBL consiste en la cancelación del Segundo Tramo, toda vez que ello afecta la consecución de productos (condiciones) acordados y en tal sentido, afectarían la sostenibilidad de los resultados alcanzados.

En un primer nivel de ideas, el cambio de gobierno en 2007 involucró un replanteamiento de una serie de acuerdos. Ello era previsible pero no se tuvo en cuenta al momento de identificar los riesgos del proyecto en la Propuesta de Préstamo. Desde el momento en que se anticipaba que la fecha límite para el segundo desembolso era marzo de 2008 y que el plazo mínimo para este desembolso eran 18 meses, se deduce que existía una gran probabilidad de que la responsabilidad de cumplir con las condiciones del Segundo Tramo recayera sobre un nuevo gobierno. Por ello, el Banco debió haber anticipado esta posibilidad y proponer medidas para mitigar el riesgo. En tal sentido, el último ISDP de marzo de 2007 incluye como una de las lecciones aprendidas que en los casos de los PBL, su diseño debe prever el desembolso total en el período del gobierno en el que se suscriben los acuerdos. De este modo, la toma de conciencia de este hecho con anterioridad, hubiera podido concretarse en el cumplimiento de condiciones antes de 2007, aunque debe también reconocerse que el gobierno de entonces no contaba con mayoría en la Asamblea Nacional, lo cual eventualmente hubiera dificultado la aprobación de leyes. Al respecto, debe también señalarse que, si bien el Banco identificó como el principal riesgo el hecho de que no se logren consensos en la Asamblea Nacional (AN), al parecer dicho riesgo no fue lo suficientemente bien evaluado o al menos no se anticiparon medidas efectivas para mitigarlo.

En un segundo plano, llama la atención la decisión del Gobierno de Nicaragua de cancelar esta operación, cuando existía un avance en el cumplimiento de las condiciones previstas. Ya se había aprobado el Código Tributario y un eventual acuerdo con el FMI, el cual se concretó en el 2007 hubiera facilitado la dispensa relacionada con la Ley de Responsabilidad Fiscal y Ordenamiento Presupuestario. Asimismo y como se reporta en los ISPD, existía un buen nivel de avance para la aprobación de las Leyes Aduanera y de Carrera Administrativa. En cuanto a la decisión de utilizar el Sistema Aduanero



Automatizado (SIDUNEA ++) en lugar del sistema que se venía desarrollando con el apoyo de una firma consultora internacional, ello no representaba de por sí una alteración en el cumplimiento de la condición del contrato y la demostración técnica de la superioridad de esta opción que hubiera sido el tema a resolver. Todo ello descarta en buena medida la hipótesis de que existían condiciones que no se iban a cumplir y que por eso el Gobierno decidió cancelar la operación.

De este modo, sería de esperar que la decisión de cancelar el préstamo, si bien responde a una decisión política de parte del Gobierno de Nicaragua, no afectaría significativamente el logro de los productos y resultados esperados por este PBL siempre y cuando se mantengan las expectativas descritas en el párrafo anterior.

Las autoridades actuales nicaragüenses sostienen que la cancelación del PBL se debió a la conjunción de dos factores. Por un lado, la necesidad de recortar recursos no desembolsados en el marco del alivio de la deuda con el Banco. En segundo término, aparentemente no comparten la idea de incluir condiciones vinculadas a la aprobación de leyes en los PBL, debido a que esas decisiones escapan del ámbito del Poder Ejecutivo al recaer en la Asamblea Nacional (recuérdese además que este gobierno no cuenta con mayoría en la Asamblea Nacional (AN)).

Ellos inducen a reflexionar sobre el efecto final para el país de la cancelación del préstamo, y se concluye que el país no se vería mayormente perjudicado. Esta conclusión se desprende si se considera el supuesto de que Nicaragua, por un lado, continuará con el espíritu de las reformas y que los productos acordados en el marco del PBL se cumplirán tarde o temprano. Con ello, se mantiene la expectativa de que los efectos iniciales esperados de las políticas se concretarán, y esto ayudaría a explicar por qué se habrían logrado los objetivos globales de desarrollo a pesar de que el préstamo se canceló (otra parte de la explicación la constituye el alivio de la deuda). Por otra parte, estos logros se alcanzarían sin la necesidad de recurrir a un mayor endeudamiento, al haberse cancelado el préstamo. Finalmente, la disponibilidad de recursos (i.e. los US\$10 millones cancelados) rechazados en buena cuenta se compensa, en una visión intertemporal, con la liberación de recursos producto del alivio en la deuda con el Banco. No obstante, de existir un problema de caja o liquidez, las autoridades actuales preferirían negociar otro PBL pero no basado en la aprobación de leyes, sino más bien orientado a resultados o a políticas de responsabilidad exclusiva del Poder Ejecutivo.

B. Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora

Clasificación del Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

C. Desempeño del Banco

Clasificación del Desempeño del Banco			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)



V. Sostenibilidad

A. Análisis de Factores Críticos

El principal factor crítico que pudiera atentar contra la sostenibilidad de los resultados alcanzados consiste en un eventual giro en la política del gobierno respecto de los equilibrios económicos en general y fiscales en particular. Los resultados alcanzados en materia fiscal, más allá de la atribución del PBL, son significativos pero al mismo tiempo susceptibles de ser revertidos.

Al respecto, debe rescatarse el hecho de que las reformas tributarias implantadas contenidas en la Ley de Equidad Fiscal y en el Código Tributario (ambas condiciones del PBL), son piezas clave para mantener las políticas de mejora de la recaudación. No obstante, la política tributaria ha sido materia de diversas alteraciones que no permiten una reducción o eliminación importante de las exoneraciones y exenciones tributarias, que afectan la capacidad de administración, la recaudación y la equidad del sistema tributario. En efecto, en un estudio financiado por el Banco, se encontró que desde la aprobación de la Ley de Equidad Fiscal en mayo de 2003 hasta mayo de 2005, se registraron 16 modificaciones a dicha norma, la mayoría orientadas a otorgar nuevos beneficios tributarios. A ello debe añadirse el hecho de que, tal como se señala en ese estudio, la Ley de Equidad Fiscal pudo hacer más para eliminar las exoneraciones y exenciones del Impuesto al Valor Agregado, el cual concentra la mayoría del gasto tributario en Nicaragua. En este sentido, la sostenibilidad de la mejora en la situación fiscal pasa por la decisión de este gobierno de seguir trabajando para mejorar la equidad del sistema tributario, y en tal aspecto la reducción de las exenciones y exoneraciones del Impuesto al Valor Agregado (IVA) parece ser un buen camino.

En materia institucional, no se exhiben mayores resultados del aporte del PBL, como se mencionó con anterioridad (sección III.d), por lo que el análisis de sostenibilidad es redundante. Sin embargo, debe anotarse que el apoyo institucional, en el marco de lo previsto en el PBL, es un elemento clave para sostener los resultados fiscales, en vista de que los mismos dependen no sólo de las políticas sino además de la administración de los tributos, y en este sentido una institucionalidad sólida y eficiente en la Dirección General de Ingresos (DGI) y la Dirección General de Aduanas (DGA) se consideran vitales para mejorar la administración tributaria.

En cuanto a la gestión presupuestaria, los logros en materia de ordenamiento presupuestario que se desprenden de la Ley de Administración Financiera y del Régimen Presupuestario aprobada en 2005, deben mantenerse en la medida en que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) ejerza su potestad para implantar la planificación presupuestaria plurianual y la adopción de estándares internacionales de contabilidad. La remisión de la ejecución presupuestaria a la Contraloría por parte del MHCP es una práctica que debería ser mantenida en aras de la transparencia, y dicho mantenimiento recae exclusivamente en la decisión política de seguir haciéndolo. En cuanto a la responsabilidad fiscal, entendida como el marco legal para reducir la discrecionalidad del presupuesto y cumplir con metas fiscales preestablecidas, los logros no se materializaron y por ello no cabe el análisis de sostenibilidad. No obstante debe reconocerse, como el Banco lo hizo en su momento, que la adopción de un acuerdo con el FMI es en cierta forma una manera de sobrellevar este tema en el corto plazo, aunque idealmente la



responsabilidad fiscal tendría que estar enmarcada dentro de un marco legal estable y previsible para facilitar la sostenibilidad de la misma.

En resumen, el mantenimiento de los logros y la implantación de medidas que permitan mejorarlos, depende casi exclusivamente en la decisión política de las nuevas autoridades, las cuales han mostrado en su primer año de gobierno la decisión de seguir por la senda de las políticas y medidas para mejorar la situación fiscal del país, aun cuando durante el segundo año, la crisis internacional ha implicado un desmejoramiento importante de la situación fiscal del país. Por su lado, la decisión del Banco de incluir reformas legales dentro de los acuerdos para el PBL, si bien en ocasiones complica el cumplimiento al dependerse de otro poder del Estado (i.e. la Asamblea Nacional), su consecución a la larga colabora positivamente con la sostenibilidad de los resultados y complica, aunque no elimina, la posibilidad de reversión. Al respecto, la evaluación de los riesgos inherentes a la aprobación de leyes debe ser exhaustivamente analizada al momento de diseñar los PBL, debiendo además evaluarse la posibilidad de incluir indicadores de resultados, y no sólo de productos, en las matrices de condiciones.

B. Riesgos Potenciales

En concordancia con el análisis de los factores críticos, el riesgo potencial que podría afectar la sostenibilidad de los resultados se refiere a una eventual decisión política de dar marcha atrás a las decisiones tomadas en materia de política fiscal. Acciones como el incremento de nuevos beneficios tributarios o el aumento excesivo del gasto público más allá de las posibilidades reales, serían vistas como medidas que afectarían los logros alcanzados. Y como tal, este tipo de medidas responde a decisiones políticas que hasta el momento parecen fuera de la expectativa de las nuevas autoridades.

Entre los factores que han desencadenado acciones como las descritas se encuentran, entre otras,: (i) una desaceleración marcada de la economía, producto de la crisis financiera internacional que afectó la recaudación y está generando mayores necesidades de gasto público y por lo tanto un déficit mayor; y (ii) la creencia de que con mayores exoneraciones o beneficios tributarios a determinados sectores o productos se mejoraría la equidad del sistema, si bien se está trabajando en una reforma tributaria, recién se están dando los primeros pasos y tampoco hay espacio para discutirla dada la crisis internacional y su impacto en el país.

C. Capacidad Institucional

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público sigue siendo uno de los ministerios más fuertes dentro del poder ejecutivo nicaragüense. La mayoría de funcionarios clave de la administración anterior han sido reemplazados, por lo que la capacidad institucional de la Unidad Ejecutora no ha sido puesta a prueba por el Banco con relación a la capacidad para ejecutar una operación de políticas.

Clasificación de Sostenibilidad (SO)

<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
---	---	--	---



VI. Evaluación y Seguimiento

A. Información sobre Resultados

El Banco y el país contaron con el apoyo de una Cooperación Técnica que permitió acompañar los avances y facilitar el cumplimiento de las condiciones para el Segundo Tramo. En el marco de esta CT, se financiaron además algunas consultorías que sirvieron para el seguimiento de los resultados del PBL. En particular, se destaca la consultoría para “el estudio y análisis del sacrificio fiscal en Nicaragua”, en la cual se propone una metodología para calcular el gasto tributario y se le estima, concluyendo que:

“Entre los años 2002 – 2004 las exoneraciones fueron C\$13,840,155, 095.14, de las cuales el 63% fueron exoneraciones de la DGI y 37% de las exoneraciones fueron de la DGA. De este total las exoneraciones al Impuesto sobre la Renta son de C\$74,826,054.45 representando aproximadamente el 1%, las exoneraciones del Impuesto al Valor Agregado IVA fueron C\$11,269,591,509.86 representando 81%, las del Impuesto selectivo al Consumo ISC fueron C\$1,560,054,647.07 representando un 11% y las del DAI C\$935,672,883.76 representando un 7%. Para el año 2003 el mayor porcentaje de exoneraciones lo representa la Ley de Equidad Fiscal con un 76.94%, siguiendo la Ley No. 277 con 14.62%. Para el 2004 el mayor porcentaje de las exoneraciones lo representa la Ley No. 277 con un 45.13% y a continuación la Ley de Equidad Fiscal con un 39.49%”.

Asimismo, el Banco financió la elaboración de un “Informe sobre el cumplimiento tributario de las condicionalidades del préstamo 1497/SF”, en el cual entre otras cosas se calcula el impacto de la Ley de Equidad Fiscal que se muestra en la sección III.a y en el Anexo II.

Por otro lado, en la sección de Evaluación de la Propuesta de Préstamo se menciona la realización del cálculo anual para medir el alcance de la reforma y facilitar la preparación de este ITP. Al respecto, debe señalarse que este cálculo sólo se hizo durante 2005 con los resultados mencionados en el párrafo anterior.

Finalmente, en cuanto a los productos, el Banco mantuvo una estrecha coordinación con la Unidad Ejecutora para la preparación de avances periódicos relacionados con el cumplimiento de las condiciones del Segundo Tramo. De este modo los sucesivos ISPD muestran dichos avances, los que se resumen en la percepción de que, hasta antes de cancelarse el préstamo, existían buenas probabilidades de que se cumpla con las condiciones acordadas.

B. Seguimiento Futuro y Evaluación Ex-Post

Si bien se ha cancelado la operación, es recomendable que el Banco mantenga el seguimiento sobre los productos acordados en la matriz de condiciones del PBL, toda vez que su concreción afectará positivamente la situación fiscal del país y la sostenibilidad del apoyo del Banco. En el mismo sentido, el seguimiento de las condiciones, y de la situación fiscal en general, servirá de apoyo para futuras intervenciones del Banco a través de préstamos o de productos no financieros.



En cuanto a la evaluación ex-post, ésta no es recomendable en vista de que no se espera que un estudio como éste, aplicado a un PBL, añada mucho más de lo detallado en este ITP.

VII. Lecciones Aprendidas

La principal lección que surge del análisis y evaluación de este PBL, es la señalada en el último ISPD, y tiene que ver con la recomendación de intentar que los PBL se ejecuten dentro de un período de gobierno. No obstante, debe recalcar que, en la medida en que el país mantenga la disposición a cumplir con los objetivos y productos centrales de los PBL, y que no exista un problema de liquidez fiscal, una cancelación de un PBL no es necesariamente negativa para el país.

En el mismo sentido, aún cuando el PBL se ejecute en un mismo período de gobierno, la inclusión de leyes en las matrices de condiciones, cuya aprobación depende del poder legislativo, acarrea un riesgo que debe ser profundamente analizado en el diseño de la operación. La inclusión de indicadores de resultados en vez de productos (i.e. leyes) sería una buena alternativa para hacer más viables los PBL.

En tercer lugar, el acompañamiento a través de una cooperación técnica paralela resulta de mucha utilidad, no sólo para facilitar el cumplimiento de futuras condiciones, sino además para evaluar, aunque sea parcialmente, los resultados y efectos de determinados productos. En cuarto término, el atar algunas de las condiciones del PBL a acuerdos alcanzados con el FMI tiene ventajas. Si bien puede cuestionarse la adición del Banco en estos casos, el compartir condiciones o acuerdos no sólo reduce el riesgo de incumplimiento al aumentar el "costo" de hacerlo, sino que además aumenta la credibilidad ante los "*stakeholders*".