



RE2-03-014

**Serie de Estudios
Económicos y Sectoriales**

NICARAGUA: DESAFIOS PARA LA MODERNIZACION DEL SISTEMA TRIBUTARIO

Juan Carlos Gómez-Sabaini



BELICE
COSTA RICA
EL SALVADOR
GUATEMALA
HAITI
HONDURAS
MEXICO
NICARAGUA
PANAMA
REPUBLICA DOMINICANA

Diciembre de 2003

REGION II

Banco Interamericano de Desarrollo

Este documento de discusión no es una publicación oficial del Banco Interamericano de Desarrollo. Su propósito es servir como base para la discusión de aspectos importantes de política económica respecto al programa del Banco en la Región. Las opiniones y conclusiones contenidas en este documento pueden no necesariamente coincidir con las políticas y opiniones del BID, su Directorio o sus países miembros.

Debido al uso de datos normalizados de otras instituciones multilaterales, las cifras presentadas pueden diferir de datos nacionales esencialmente por diferencias en definiciones, convenciones estadísticas y métodos de compilación.

ÍNDICE

I.	Evolución y diagnóstico de la situación tributaria	1
II.	Análisis del comportamiento de los principales impuestos.....	8
III.	Los efectos de la política tributaria sobre la distribución del ingreso	20
IV.	Evolución global del sistema tributario y recomendaciones de reforma.....	26
	Bibliografía	32

DESAFIOS PARA LA MODERNIZACION DEL SISTEMA TRIBUTARIO

I. Evolución y diagnóstico de la situación tributaria

Evolución económica reciente

Nicaragua se orientó desde 1996 hacia una aceleración del proceso de transformación socioeconómica, tratando de completar la ya iniciada transición de una economía con una fuerte participación estatal a una de libre mercado, partiendo de condiciones económicas y sociales que se caracterizaban por un alto déficit fiscal que representaba el 8,4% del PIB; un déficit en cuenta corriente equivalente al 26,4% del PIB; un alto deterioro de la infraestructura económica y social; una situación conflictiva en torno a los derechos de propiedad y un déficit de viviendas superior a las 400 mil unidades habitacionales. Contando con el apoyo de la comunidad internacional, el gobierno se abocó en un ambicioso programa de estabilización y reforma, tratando de viabilizar el país en términos macroeconómicos. Los resultados iniciales de este proceso fueron significativos pero el déficit fiscal continuó siendo un problema. Para intentar reducirlo se recurrió a la adopción de una reforma impositiva durante la primera mitad de 1997, y al fortalecimiento de la administración tributaria. Lamentablemente, las consecuencias del huracán Mitch (octubre de 1998) produjeron importantes cambios en la situación tributaria del país, aunque las tareas de reconstrucción desarrolladas por el gobierno en el año 1999 le dieron un impulso importante a la actividad económica, lo que fue posible debido al extraordinario financiamiento externo recibido por las instituciones del sector público. Concluidas las tareas de la reconstrucción, el desempeño de la economía durante el bienio 2000-2001 estuvo condicionado por un entorno internacional adverso lo que produjo una desaceleración del crecimiento.

El peso de la deuda ha sido el obstáculo más grande para el desarrollo del país que durante este período ha realizado un gran esfuerzo para cumplir con sus obligaciones de sanear la misma. Otro de los principales problemas estructurales de la economía nicaragüense está centrado en un crecimiento más que proporcional del consumo en relación a los gastos de inversión y de las exportaciones, generándose una dependencia cada vez más creciente del ahorro externo. Tal comportamiento macroeconómico refleja la vulnerabilidad del país, cuyo funcionamiento está íntimamente relacionado a los flujos de ayuda externa y al papel cada vez más importante que juegan las remesas familiares en el desempeño económico, y aunque se ha tenido éxito en atraer la inversión extranjera, ésta no ha sido diversificada y dirigida a las exportaciones como se necesita. Desde una visión de largo plazo, el problema básico de la economía nicaragüense está referido al bajo nivel de productividad en los principales sectores económicos, el que continúa así a pesar del crecimiento de la inversión pública y privada impulsada durante los primeros años de la década de los noventa.

En conclusión, las reformas estructurales de la última década han servido para estabilizar la economía y reducir la inflación y la deuda pública, pero han dejado una deuda pendiente en cuanto al problema del desempleo (en el año 2001 se produjo un nivel de desempleo abierto del 10,7%), a la reducción de la pobreza, y al déficit del sector público y del sector externo, que arrojan niveles preocupantes y que reflejan una alta dependencia de variables tan inestables como son las donaciones y transferencias del exterior. El cuadro 1 muestra los principales indicadores macroeconómicos durante los últimos años.

Cuadro 1
Indicadores macroeconómicos, 1996-2002

Indicador	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
PIB (US\$ millones)	3.320,3	3.382,8	3.573,2	3.742,7	3.953,3	3.990,7	4.003,2
PIB base 1994 (C\$ mill. precios corrientes)	28.008,7	31.967,1	37.804,5	44.197,8	50.144,6	53.653,5	57.051,3
PIB base 1994 (C\$ mill. precios de 1994)	22.535,7	23.429,6	24.299,2	26.008,9	27.094,6	27.898,1	28.181,9
Tipo de cambio (C\$/US\$ promedio)	8,4	9,4	10,6	11,8	12,7	13,4	14,3
Tasa de crecimiento anual, precios de 1994 (porcentaje)							
PIB	6,3%	4,0%	3,7%	7,0%	4,2%	3,0%	1,0%
Inflación	12,1%	7,3%	18,5%	7,2%	9,9%	4,8%	3,9%
PIB per cápita	13,4%	11,1%	15,1%	13,8%	10,4%	4,3%	3,6%
Consumo total per cápita	0,6%	0,9%	1,9%	1,7%	1,0%	-0,2%	-1,1%
Sector externo (millones de US\$)							
Exportaciones FOB	466,4	576,7	573,2	546,1	642,8	605,0	596,3
Importaciones FOB	1043,4	1370,6	1397,0	1698,1	1653,1	1620,4	1636,4
Balanza comercial	-577,0	-793,9	-823,8	-1152,0	-1010,3	-1015,4	-1040,1
Balanza de servicios	-399,5	-283,3	-195,8	-238,4	-234,2	-266,0	-217,0
Transferencias ctes. netas	95,0	150,0	200,0	300,0	320,0	335,7	376,5
Balanza en cuenta cte.	-881,5	-927,2	-819,6	-1090,4	-924,6	-945,7	-880,6
Balance del gobierno general (% del PIB)							
Ingresos corrientes	18,5	20,1	22,1	20,6	19,4	19,2	19,9
Gastos corrientes	15,3	15,6	16,3	15,5	16,6	18,8	17,7
Ahorro presupuestario	3,1	4,5	5,8	5,1	2,8	0,3	2,2
Ingresos de capital	0,2	0,1	0,1	0,2	0,1	0,0	0,0
Gastos de capital	11,7	8,8	7,6	12,7	11,8	10,6	8,0
Balanza global	-8,4	-4,2	-1,8	-7,4	-9,0	-10,2	-5,8
Donaciones externas	5,6	3,2	2,2	5,2	4,5	3,8	5,0
Balanza global (después de donaciones)	-2,9	-1,0	0,4	-2,2	-4,5	-6,4	-0,8
Préstamo externo neto	5,0	2,5	4,5	5,8	3,4	3,3	2,8
Ingresos por privatización					2,9 ^a	0,9 ^b	0,4 ^b

Fuente: Banco Central de Nicaragua, FMI y estimaciones del autor.

^a Los ingresos de privatización financiaron parte del déficit y posibilitaron recuperar parte de las reservas internacionales.

^b La diferencia es financiada con recursos del Banco Central.

La necesidad de reparación y reconstrucción de la infraestructura básica de Nicaragua es grande. Todos los sectores sufren de baja productividad y más de una década de mantenimiento inadecuado. El acceso a servicios telefónicos, electricidad, vías en buenas condiciones y suministro de agua está significativamente por debajo de los promedios regionales en todos los rubros. Cualquier esfuerzo de reforma de carácter estructural que se desee que termine con éxito, debe pasar por un manejo eficiente de la administración pública, una disminución del déficit fiscal (antes de donaciones) hasta un nivel del 3% del PIB y la focalización de planes y programas que posibiliten la disminución de los niveles de pobreza del país. Nicaragua enfrenta grandes desafíos en los próximos años para lograr un crecimiento sostenido con equidad. La necesidad de revertir la tendencia actual de muchos indicadores, (reducción de la tasa de crecimiento, incremento del déficit público, y menor presión tributaria entre otros), así como la presión para reorientar el proceso económico hacia una estructura más sustentable,

equitativa y que atienda los problemas que conlleva el combate a la pobreza, plantean la necesidad de encarar cambios profundos de manera inmediata.

Evolución y composición de los ingresos tributarios

La evolución de los ingresos tributarios del país se encuentra en un franco camino de deterioro. Mientras que en el año 1999 crecieron 15,0% respecto al año anterior en términos nominales, esa tasa baja a 12,0% en 2000 y cae abruptamente a sólo 1,2% en 2001. Esta modesta evolución de la recaudación contrasta con un crecimiento real del PIB del 3,0% en el 2001 y una tasa de inflación de 4,8%. Las pérdidas de recursos tributarios en el año 2001 están esencialmente concentradas en la baja recaudación del impuesto a los derivados del petróleo que cayó en 11%. Esto puede ser explicado merced a la reducción de la tasa de crecimiento de la economía que, de crecer 5,5% en 1999 pasó a crecer 3,0% en 2001, y a otros factores circunstanciales; pero más allá de estos hechos refleja la vulnerabilidad del esquema tributario del país debido a la alta dependencia de esta fuente de ingresos que aporta cerca del 20% del total de la recaudación. Sin embargo, en el año 2002 se logró un aumento de los ingresos tributarios mayor al 10% debido principalmente a mejoras en el impuesto a la renta y el impuesto general al valor tras la reforma impositiva de ese año.

La recaudación tributaria medida en términos del PIB (presión o carga tributaria) alcanzó 13,7% en 2001 y 14,3% en 2002. Desde 1998 cuando se alcanzó un nivel del 14,9% la presión tributaria ha venido descendiendo.¹

Durante el período 1994-2002, los ingresos tributarios crecieron 2,4 veces, guarismo que se compara con el crecimiento del producto nominal de 1,9 veces, lo que indica un coeficiente de elasticidad ex-post (*buoyancy*) de 1,3%. Ello se ha logrado debido a un incremento de 41% del PIB real en ese período, a un crecimiento de los precios del 103% y a los cambios legislativos introducidos (1997, 1999, 2000 y 2002). Esta evolución tiene tres etapas bien diferenciadas. El bienio 1992-1993, en que se produjo un estancamiento del PIB, una segunda etapa de crecimiento sostenido desde 1994 hasta 1999 con una tasa de crecimiento de 5,4% por año, y un período posterior de desaceleración cuando la economía creció 4,2% en 2000, 3,0% en 2001 y 1,0% en 2002.

¹ En este trabajo se han actualizado los valores del PIB utilizados en el trabajo original dado que en mayo de 2003 el Banco Central de Nicaragua dio a conocer un recálculo de las cuentas nacionales a precios de 1994 que incrementó el nivel de las mismas en un 63% promedio respecto de la anterior serie a precios de 1980 lo que llevó a la presión tributaria a niveles más razonables.

Cuadro 2

Evolución de los ingresos tributarios

CONCEPTO	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
(millones de córdobas)											
Ingresos Tributarios	1.779,3	2.062,7	2.382,9	2.933,0	3.452,3	4.392,6	5.638,9	6.483,7	7.264,3	7.354,5	8.137,6
Impuesto a la Renta	306,5	266,7	263,0	400,5	511,3	675,3	810,3	985,9	1.180,4	1.302,7	1.609,8
Impuesto General al Valor ⁽¹⁾	211,6	320,5	354,2	855,5	1.031,8	1.482,5	2.064,3	2.608,8	2.944,7	3.079,5	3.355,8
Impuestos Específicos al Consumo (Petróleo y derivados)	802,0	881,0	1.079,8	1.149,1	1.289,6	1.478,3	1.665,9	1.946,7	2.133,6	2.046,8	2.119,5
Impuestos a las Importaciones	297,4	409,6	513,7	574,3	667,6	858,8	1.099,4	1.339,7	1.457,6	1.325,9	1.399,4
Otros tributos	364,2	443,6	516,2	289,0	333,9	535,1	838,7	594,4	640,9	590,2	641,9
	94,9	150,9	169,7	238,9	285,7	221,4	259,7	347,8	364,7	335,2	410,6
(porcentaje del PIB)											
Ingresos Tributarios	s/d	s/d	11,9	12,2	12,3	13,7	14,9	14,7	14,5	13,7	14,3
Impuesto a la Renta	s/d	s/d	1,3	1,7	1,8	2,1	2,1	2,2	2,4	2,4	2,8
Impuesto General al Valor ⁽¹⁾	s/d	s/d	1,8	3,6	3,7	4,6	5,5	5,9	5,9	5,7	5,9
Impuestos Específicos al Consumo (Petróleo y derivados)	s/d	s/d	5,4	4,8	4,6	4,6	4,4	4,4	4,3	3,8	3,7
Impuestos a las Importaciones	s/d	s/d	2,6	2,4	2,4	2,7	2,9	3,0	2,9	2,5	2,5
Otros tributos	s/d	s/d	2,6	1,2	1,2	1,7	2,2	1,3	1,3	1,1	1,1
	s/d	s/d	0,8	1,0	1,0	0,7	0,7	0,8	0,7	0,6	0,7
(estructura porcentual)											
Ingresos Tributarios	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Impuesto a la Renta	17,2	12,9	11,0	13,7	14,8	15,4	14,4	15,2	16,2	17,7	19,8
Impuesto General al Valor ⁽¹⁾	11,9	15,5	14,9	29,2	29,9	33,7	36,6	40,2	40,5	41,9	41,2
Impuestos Específicos al Consumo (Petróleo y derivados)	45,1	42,7	45,3	39,2	37,4	33,7	29,5	30,0	29,4	27,8	26,0
Impuestos a las Importaciones	16,7	19,9	21,6	19,6	19,3	19,6	19,5	20,7	20,1	18,0	17,2
Otros tributos	20,5	21,5	21,7	9,9	9,7	12,2	14,9	9,2	8,8	8,0	7,9
	5,3	7,3	7,1	8,1	8,3	5,0	4,6	5,4	5,0	4,6	5,0
PIB base 1994 (mill. de córdobas)	s/d	s/d	20.008,4	24.029,3	28.008,7	31.967,1	37.804,5	44.197,8	50.144,6	53.653,5	57.051,3

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección General de Presupuesto del MHCP de Nicaragua.

(1): Para el período 1992-1994 el IGV sobre las importaciones se encuentra incluido en los datos de los impuestos a las importaciones por carencia de desagregación de la información pertinente.

(s/d): Sin dato.

Cuadro 3
Ingresos del Gobierno Central
(millones de córdobas)

Conceptos	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 a/
Ingresos totales (excl. donac. ext.)	3.134,5	3.654,2	4.659,7	5.905,7	6.738,9	7.541,0	7.654,0	8.589,1
Ingresos corrientes	3.068,3	3.612,1	4.635,1	5.886,3	6.730,3	7.537,4	7.645,6	8.563,3
Ingresos tributarios	2.933,0	3.452,3	4.392,7	5.639,0	6.483,7	7.264,3	7.354,5	8.137,6
Ingresos y ganancias	400,5	511,3	675,3	810,3	985,9	1.180,4	1.302,7	1.609,8
Declaraciones juradas total contrib. (#)	89,3	123,4	148,9	132,9	199,1	186,8	203,8	365,5
Anticipos personas jurídicas (#)	127,2	153,9	206,0	276,6	318,8	347,9	415,2	389,5
Resto anticipos (#)	0,0	0,0	0,1	6,9	13,3	14,6	10,6	24,8
Retenciones sueldos y salarios (#)	98,8	145,1	162,5	159,9	232,2	303,6	402,4	456,1
Resto retenciones (#)	85,3	88,8	157,9	234,0	222,6	327,5	270,8	373,8
Patrimonio y propiedad	0,6	2,4	4,2	3,8	(10,2)	(10,7)	(14,4)	1,9
Bienes y servicios	2.241,5	2.602,8	3.177,5	3.760,7	4.576,7	5.089,9	5.136,7	5.485,2
<u>General a las ventas</u>	<u>855,5</u>	<u>1.031,8</u>	<u>1.482,5</u>	<u>2.064,3</u>	<u>2.608,8</u>	<u>2.944,7</u>	<u>3.079,5</u>	<u>3.355,8</u>
Doméstico	409,4	519,5	703,3	931,4	1.182,9	1.404,6	1.520,6	1.493,1
Importado (*)	446,1	512,3	779,2	1.132,9	1.425,9	1.540,0	1.558,9	1.862,7
<u>Selectivos al consumo (b)</u>	<u>1.071,1</u>	<u>1.221,7</u>	<u>1.380,2</u>	<u>1.549,1</u>	<u>1.779,5</u>	<u>1.937,6</u>	<u>1.857,2</u>	<u>1.933,6</u>
Derivados del petróleo	574,3	667,6	858,8	1.099,4	1.339,7	1.457,6	1.325,9	1.399,4
Cervezas (#)	96,5	158,9	150,1	145,4	168,1	203,5	223,6	223,6
Bebidas alcohólicas (#)	128,6	91,7	81,6	51,5	68,0	84,5	103,9	90,5
Tabaco	127,8	143,9	155,1	159,6	99,6	68,8	99,8	137,5
Bebidas gasificadas	144,0	159,6	134,6	93,2	104,1	123,2	104,0	82,6
<u>Específicos al consumo (c)</u>	<u>78,0</u>	<u>67,9</u>	<u>98,1</u>	<u>116,8</u>	<u>167,2</u>	<u>196,0</u>	<u>189,6</u>	<u>185,9</u>
<u>Timbres y estampillas</u>	<u>221,4</u>	<u>263,2</u>	<u>194,1</u>	<u>16,7</u>	<u>12,4</u>	<u>11,1</u>	<u>11,8</u>	<u>12,3</u>
<u>Resto</u>	<u>15,5</u>	<u>18,2</u>	<u>22,6</u>	<u>13,8</u>	<u>8,8</u>	<u>0,6</u>	<u>(1,5)</u>	<u>(2,4)</u>
Comercio y Transacciones Internacionales	289,0	333,9	535,1	838,7	594,4	640,9	590,2	641,9
<u>Importaciones</u>	<u>289,0</u>	<u>333,9</u>	<u>535,1</u>	<u>838,7</u>	<u>594,4</u>	<u>640,9</u>	<u>590,2</u>	<u>641,9</u>
Derecho Arancelario a la Importación - DAI (*)	209,7	233,4	233,9	360,2	448,4	464,6	450,1	573,6
Arancel Temporal de Protección - ATP	56,0	67,3	255,5	457,6	104,6	95,9	40,7	(0,2)
Imp. de 35% s/ Honduras y Colombia (*)					4,5	71,9	69,6	39,4
Resto	23,3	33,2	45,7	20,9	36,9	8,4	29,8	29,1
<u>Exportaciones</u>	<u>0,0</u>	<u>0,0</u>	<u>0,0</u>	<u>0,0</u>	<u>0,0</u>	<u>0,0</u>	<u>0,0</u>	<u>0,0</u>
Otros ingresos con destino específico	1,4	1,9	0,6	225,5	336,8	363,8	339,3	398,7
Ingresos no tributarios	135,3	159,8	242,4	247,3	246,6	273,1	291,1	425,7
Ingresos de capital	66,2	42,1	24,6	19,4	8,6	3,5	8,4	25,8

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, DGI (#) y DGA (*).

(a): Preliminar.

(b): Incluye lo recaudado por DGI y DGA.

(c): Incluye Impuestos sobre Bienes Suntuarios.

Como se observa en el cuadro 2, Nicaragua presenta una enorme concentración de su estructura recaudatoria en pocos tributos. El impuesto general al valor (IGV) que se recauda por las ventas y prestación de servicios en el mercado interno, así como por las importaciones de bienes representó 41% del total de los ingresos tributarios en 2002. De hecho el IGV sobre las importaciones constituye el tributo de mayor producido en toda la estructura tributaria.

En orden de importancia el impuesto sobre la renta (IR) ha pasado a ocupar el segundo lugar en la estructura tributaria por primera vez en la última década (20%), superando al impuesto selectivo a los derivados de petróleo (17% del total) que ocupaba el segundo lugar desde 1995 cuando se redujeron drásticamente los impuestos a las importaciones.

La suma acumulada de estas tres fuentes de ingresos (IGV, IR y selectivos a los derivados del petróleo) contribuye a lograr casi el 78% del total de los ingresos tributarios. El siguiente lugar es ocupado por los derechos arancelarios de importación con sólo 7,0% del total, al que le siguen varios impuestos selectivos y otros tributos relacionados con el comercio exterior. En el cuadro 3 se muestra los ingresos totales del gobierno central.

En materia de imposición patrimonial sólo se aplica un impuesto sobre bienes inmuebles (IBI) que fue transferido en el año 1992 a la órbita de los municipios. Este tributo sustituyó al impuesto sobre el patrimonio neto que gravaba tanto el valor de los bienes inmuebles como de los bienes muebles.² La recaudación obtenida por el Municipio de Managua, ya que no se dispuso de datos para el resto de las municipalidades, ha sido cercana a los 30-35 millones de córdobas en 2000, que en porcentaje resulta pequeño si se compara con lo obtenido por el impuesto a la renta.

La importancia de la recaudación del IGV importado y del impuesto selectivo sobre los derivados del petróleo señala una fuerte debilidad estructural del sistema tributario del país por los motivos que se analizarán en la sección III. Además, la alta concentración en pocas fuentes de ingresos plantea una serie de interrogantes desde el punto de vista de sus efectos económicos en cuanto a su impacto en la neutralidad del sistema económico, en sus consecuencias sobre la equidad distributiva y señala, en buena medida, los límites de la capacidad de gestión que tiene la administración tributaria para expandir su radio de acción.

La concentración de los ingresos tributarios en pocos impuestos se complementa con una concentración en pocos contribuyentes. Como se ve en el cuadro 4 los grandes contribuyentes proporcionan un 74% del total de la recaudación de la Dirección General de Impuestos (DGI), siendo más alta la concentración en los sectores manufacturero y eléctrico, y menor en el agropecuario, el minero y la construcción.

Cuadro 4

Recaudación y PIB del año 2001 por sector económico (*)

Sector Económico	Grandes		Total		PIB	GG.CC./ Total	Total/ PIB
	Contribuyentes (1)		Contribuyentes				
	mill. C\$	%	mill. C\$	%	%		
Agropecuario y Minero	12,2	0,3	54,9	1,1	20,0	22,2	0,5
Manufacturero	2.414,3	64,9	2.423,9	48,2	15,5	99,6	49,5
Electricidad	218,3	5,9	276,0	5,5	3,3	79,1	74,1
Construcción	21,5	0,6	88,5	1,8	8,4	24,4	4,1
Comercio y Transporte	601,8	16,2	1.187,8	23,6	21,8	50,7	13,5
Financiero y Servicios	454,3	12,2	997,2	19,8	31,0	45,6	15,7
Total	3.722,5	100,0	5.028,1	100,0	100,0	74,0	14,8

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Oficina de Análisis de la DGI.

(*): Los datos de la recaudación total y de Grandes Contribuyentes corresponden exclusivamente al universo de los sujetos administrados por la DGI.

(1): La ley define como gran contribuyente a aquel que factura más de C\$ 500.000 mensuales.

² El impuesto al patrimonio neto fue derogado en 1992, momento en que fue transformado en el impuesto inmobiliario cuya jurisdicción tributaria fue trasladada al ámbito municipal.

Paradójicamente, estos últimos sectores proporcionan un 28% del PIB y sólo un 3% de los ingresos tributarios mientras que los primeros aportan un 19% del PIB y un 54% de dichos ingresos. Esta situación evidencia no sólo la mencionada vulnerabilidad del sistema tributario de Nicaragua sino también la inequidad subyacente en el mismo ya que ciertos sectores de alta participación en los ingresos del país sobrellevan una carga impositiva menor que el resto.

Compromisos asumidos en relación con la obtención de nuevos recursos tributarios

Las autoridades nicaragüenses enfrentan un fuerte desafío para mejorar el nivel de los ingresos tributarios y reducir la vulnerabilidad dada por la alta dependencia de los ingresos por donaciones y de las transferencias del exterior. Por una parte, el compromiso con los objetivos indicados en la Iniciativa HIPC³ para impulsar una serie de programas sociales para asegurar un crecimiento sostenido, mejorar los niveles de capital humano, y fortalecer y generar los cambios institucionales para estimular el desarrollo, necesariamente requieren de mayores recursos. Asimismo, poder acordar con las autoridades del FMI un nuevo programa de tres años requerirá reducir los niveles de déficit del sector público consolidado (antes de donaciones) con el que se cerró el año 2001 e inclusive el 2002 (10,2% y 5,8% del PIB, respectivamente). Pero al mismo tiempo no pueden dejar de tomarse en consideración las normas sancionadas con la Ley 343 en la que se establece un cronograma pautado de reducciones de alícuotas para los bienes alcanzados por el impuesto específico al consumo (IEC) y que constituyen la parte sustancial de dicha recaudación, sin considerar el impuesto al petróleo y sus derivados. Adicionalmente, a esas medidas se hace necesario cuantificar el impacto fiscal que surgirá de la puesta en marcha del nuevo régimen de jubilaciones y pensiones⁴.

En ese sentido, las necesidades de financiamiento de corto plazo pueden cuantificarse entre 2,5% y 3% del PIB lo que se podría alcanzar con unas pocas medidas (como la eliminación de la tasa cero por ventas domésticas y la derogación de exoneraciones al arancel de importación, que se comentarán más adelante), pero para dar solución al problema estructural del sistema tributario del país, que está dado por la altísima concentración de la recaudación en el IGV y el IEC, deben buscarse también medidas que tiendan a diversificar la estructura tributaria y a lograr un mejor balance entre las distintas bases imponibles ya que la imposición a la renta y al patrimonio tiene un escaso peso relativo.⁵

Debe señalarse que las decisiones adoptadas en el pasado han buscado atenuar el impacto regresivo de la imposición indirecta a través de exoneraciones y tasas cero a las ventas domésticas, en lugar de procurar una tributación con efectos más proporcionales en esos tributos y utilizar complementariamente la imposición directa como un mecanismo para mejorar los efectos sobre la distribución del ingreso. Es por ello que la eliminación de las tasas cero y la reducción de exoneraciones en el IGV deben venir necesariamente acompañadas por otras reformas con un mayor sentido de

³ *Highly Indebted Poor Countries* (Países Pobres Más Endeudados).

⁴ Si bien este estudio está centrado en la evolución de los ingresos tributarios del Gobierno Central, no se desconoce la importancia de la acción del gobierno sobre el financiamiento genuino de los municipios y especialmente los efectos financieros que se derivan del nuevo régimen de previsión social. Estos elementos deben tomarse en cuenta en el diseño e implementación de una reforma tributaria de tipo estructural.

⁵ Con posterioridad a la finalización de este estudio (mayo de 2002), las autoridades de Nicaragua tomaron algunas medidas en el sentido de las aquí propuestas, las que se comentan a pie de página en las secciones siguientes.

progresividad, ya que en caso contrario se estaría sesgando la imposición sobre el sector de la población de menores recursos que quedaría alcanzado por el peso desproporcionado que tiene la imposición indirecta en el país.

II. Análisis del comportamiento de los principales impuestos

El impuesto sobre la renta

En lo que se refiere a su contribución respecto al total de ingresos tributarios recaudados, la imposición a la renta aportó en los últimos años alrededor del 15% del total, habiendo mantenido una participación constante a pesar de las reformas introducidas en la legislación en 1997 y 1999, debido al crecimiento del producto. Sin embargo, a partir de 2001 y, sobre todo tras la reforma de 2002, se ve una tendencia creciente ya que en esos años alcanzó 18% y 20% del total, respectivamente. No obstante, esta cifra resulta relativamente exigua ya que el impuesto incluye en su ámbito de imposición a los ingresos de las personas naturales, las utilidades de las personas jurídicas, las ganancias de capital obtenidas por la totalidad de los contribuyentes, la imposición a las herencias y el impuesto mínimo a la renta. Durante el último quinquenio su participación respecto al PIB ha oscilado en torno al 2,2% para situarse en 2,8% en 2002, cifra que no resulta significativa.

Como se desprende del cuadro 5, el 63% de la recaudación del tributo proviene de dos fuentes principales. En primer lugar, el anticipo de 1% aplicado cada mes, sobre los ingresos brutos mensuales de las sociedades que llevan registros contables, proporciona el 32% de la recaudación de este impuesto. En segundo lugar, la retención correspondiente a pago de sueldos, salarios y otras compensaciones a empleados en el país que contribuye con el 31% del total y que tributan según la tasa progresiva sobre el monto percibido. Además, el 20% de la recaudación del tributo proviene de la retención del 1% que se efectúa sobre toda venta de bienes o prestación de servicios gravados. Asimismo, los profesionales quedan sujetos a una retención en la fuente de 5% de sus honorarios al igual que las dietas de los directores de sociedades. Finalmente, en el caso de personas no residentes se les presume una renta gravable en porcentajes distintos según la actividad y sobre esa base imponible presunta se aplican distintos niveles de retención.

De esta manera, es interesante observar, en primer lugar, que el 85% de la recaudación total ingresa a las arcas fiscales a través de un sistema de anticipos y retenciones en la fuente pagadora (y de estas últimas el 60% de las mismas corresponde a la retención por pago de sueldos y salarios) y, por lo tanto, el ingreso neto de las declaraciones juradas aporta solamente un 15%. La causa de ello se encuentra en los aumentos de las tasas de retención y de anticipos que el Gobierno ha realizado en los últimos años con el fin de incrementar la recaudación mensual convirtiendo a los mismos en la práctica en un pago mínimo y final del tributo ya que la elevación de los niveles de anticipos y retenciones no ha incrementado el impuesto global anual, lo que se constata en el bajo nivel de las declaraciones juradas. De hecho, el cuadro 5 señala que, como resultado de la declaración jurada, los primeros cuatro tramos de renta del total de contribuyentes presentan un saldo a su favor o cercano a cero, es decir que han sido retenidos o anticiparon impuestos en exceso, mientras que solamente el último tramo de ingreso contribuye positivamente con recaudación adicional.⁶

⁶ En ese sentido, cabría observar que la ausencia de actualización de los tramos de renta gravable combinada con el aumento del nivel de precios de la economía pueden haber producido una acumulación en los estratos superiores de la escala de tramos del impuesto.

En segundo lugar, la relación de la renta neta imponible respecto a la renta bruta arroja un reducido 5,9%. Evidentemente ello indica problemas en la amplitud de la base gravada ya que, a la vez que se define al impuesto sobre un concepto amplio de renta, posteriormente se le desvirtúa mediante generosas exenciones o deducciones. Asimismo, esta reducida cifra podría indicar una sobreestimación de los gastos deducibles presentados por las empresas que requiere ser analizado por la vía de la fiscalización.

Un tercer aspecto es el que se refiere a la alícuota efectiva del tributo. Se observa que para el conjunto de contribuyentes el promedio de ésta es de sólo 20,0% de la renta imponible (para la renta bruta es de 1,2%). Claramente dichos resultados señalan un muy escaso peso del tributo para producir un efecto redistributivo del ingreso significativo.

Por último, se observa una marcada concentración de la recaudación en pocos contribuyentes. En ese sentido, el 9% de éstos contribuye con el 86% del tributo (en el caso de las personas naturales sólo el 6% de los casos aporta el 70% del total del tributo y en el caso de las personas jurídicas el 16% de las mismas aporta el 90% del total). La recaudación del impuesto proviene esencialmente de las grandes empresas y en particular de aquéllas que se encuentran dentro de la llamada "industria fiscal". En términos absolutos, 861 casos correspondientes al período julio 2000 / junio 2001 han contribuido con el 86% de la recaudación producida a través de las declaraciones juradas lo que indicaría que, desde el punto de vista de la administración, no deberían existir impedimentos para el control y la fiscalización.

Cuadro 5

Impuesto a la Renta por rango de renta imponible Período julio 2000 \ junio 2001 (en miles de córdobas)

Total de contribuyentes

Renta Imponible	Nº Contrib.	Renta bruta	Renta neta gravable	Impuesto	Saldo a pagar
De 0 a 50,000	4.956	4.275.452,2	70.682,8	5.439,6	-16.173,2
De 50,001 a 100,000	2.121	1.396.617,6	137.236,2	7.537,3	-1.944,2
De 100,001 a 200,000	1.114	2.260.099,6	158.658,5	19.092,2	376,0
De 200,001 a 300,000	459	1.608.257,2	112.178,7	16.803,3	-325,8
De 300,001 a más	861	20.284.415,1	1.272.809,4	301.095,6	107.810,7
Total	9.511	29.824.841,7	1.751.565,7	349.967,9	89.743,6

Fuente: División de Informática y Sistemas de la DGI.

Nota: No incluye renta gravable negativa.

El impuesto a la renta de Nicaragua utiliza el principio de fuente territorial y grava a los ingresos ordinarios conjuntamente con las rentas accidentales o extraordinarias (incluyendo las ganancias de capital y la percepción de herencias, legados y donaciones) por lo cual se acerca a la definición teórica de "consumo más variación patrimonial operada en el período fiscal". La estructura de las tasas no distingue entre ambos tipos de rentas. Los dividendos o participaciones de utilidades que repartan las sociedades que tributan en el IR no se consideran renta gravable, y quedan exclusivamente gravados en cabeza de la sociedad, lo que implica un criterio cédular y no personal.

Adicionalmente, la ley otorga un sinnúmero de exenciones distinguiendo entre exenciones subjetivas y objetivas (o ingresos no gravables). A los fines de la determinación de la renta neta pueden efectuarse las deducciones necesarias para obtener la renta, señalándose en ese aspecto una cierta liberalidad. En lo que respecta a la deducción de intereses pagados por deudas contraídas, las mismas sólo son deducibles en los montos que excedan a los intereses cobrados. Un aspecto que debe remarcar es la aplicación amplia y general, según la conveniencia del contribuyente de un régimen de depreciación acelerada, que permite amortizar la totalidad del valor de los activos en un lapso menor a lo que se considera su vida útil.⁷

Las alícuotas aplicadas actualmente en el caso de las personas jurídicas y naturales se presentan en el cuadro 6.⁸

Cuadro 6

Tasas del Impuesto a la Renta

(los montos se hallan expresados en córdobas)

A- Tasas para las Personas Naturales:

Renta Imponible	Pagarán		
	un mínimo de C\$	más el	sobre el excedente de
1 a 50,000	0	0%	0
50,001 a 100,000	0	10%	50.000
100,001 a 200,000	5.000	15%	100.000
200,001 a 300,000	20.000	20%	200.000
más de 300,001	40.000	25%	300.000

B- Tasa para las Personas Jurídicas: 25%

La legislación establece criterios presuntivos para la determinación de la renta neta de ciertos contribuyentes y actividades utilizando montos presuntivos a consideración del fisco. En lo que respecta a los pequeños negocios, la DGI podrá establecer categorías o clasificaciones en razón del volumen de sus operaciones anuales y de su ubicación a los efectos de determinar la renta anual presuntiva. Esta facultad ha dado lugar a una extraordinaria cantidad de distintos niveles de renta presuntiva en razón de que los criterios indicados en esa ley son tan generales que permiten un amplísimo margen para la determinación de la misma.

En el año 1997, se introdujo como pago mínimo a cuenta del impuesto a la renta un impuesto de 1,5% sobre el valor de los activos fijos tangibles y de los inventarios para los sectores económicos no agropecuarios, pero debido a que se limitó la aplicación de

⁷ En septiembre de 2002 el Congreso aprobó la Ley de Ampliación de Base Tributaria (LABT), en febrero de 2003 las leyes 447 y 448, y en mayo de 2003 la Ley de Equidad Fiscal (LEF) por las cuales se eliminó parcialmente las exenciones a las rentas financieras, se implementó el uso de retenciones en la fuente, se aumentó la tasa marginal de personas naturales y de personas jurídicas a 30%, se adoptó un impuesto mínimo a la renta del 1% sobre el valor de los activos, y se eliminó el régimen de depreciación acelerada excepto para los exportadores.

⁸ La LABT dividió en dos el último tramo del impuesto a la renta de las personas naturales, gravando con un 25% a las rentas entre C\$ 300.001 y C\$ 500.000, y con un 30% a las rentas superiores a C\$ 500.001. Además, la tasa para las personas jurídicas se elevó a 30%.

la norma a aquellas empresas que no lleven libros contables legalmente autorizados, el efecto de la medida quedó prácticamente anulado.⁹

El impuesto general al valor

La importancia del impuesto general al valor desde el punto de vista de su impacto recaudatorio resulta muy significativa en Nicaragua. Durante el año 2002, el fisco obtuvo el 41% del total de sus recursos merced a este tributo. En términos de su relación con el PIB, ésta se mantuvo cercana al 6% desde 1998 -en que la recaudación del mismo creció sustancialmente.

Es interesante diferenciar esta recaudación según provenga de ventas domésticas o de las importaciones. El cuadro 3 muestra que dicha recaudación se reparte en partes casi iguales entre ambas fuentes, y si bien entre los años 1999 y 2001 pareciera observarse una tendencia a una mayor participación del impuesto proveniente del mercado interno, en 2002 volvió a ubicarse en torno al 45%. Un aspecto preocupante de la alta importancia del IGV importado es la relación inversa que existe entre este tributo y el resultado de la balanza comercial. El país cerró su balanza comercial externa con un 26% de déficit respecto al PIB en 2002 y este monto, dado el principio de destino por el cual se devuelve el IGV a las exportaciones y se gravan las importaciones, constituye el saldo neto sobre el que opera el tributo. En la medida en que se tienda a reducir el déficit comercial es de esperar que se reduzca la recaudación del tributo. Esta gran dependencia de la recaudación obtenida en las aduanas constituye un aspecto crítico para el logro de un financiamiento sustentable del sector público.

Cabe destacar dos aspectos de la estructura de la recaudación del IGV. En primer lugar, la concentración de la recaudación en un pequeño grupo de grandes contribuyentes, definidos como aquéllos que tienen ventas por C\$ 6 millones anuales, los cuales contribuyen con el 76,6% de la recaudación, cifra que se eleva a 96% en el caso del sector manufacturero (cuadro 7). En segundo lugar, la falta de aporte de algunos sectores económicos es manifiesta, como el agropecuario y el de construcciones. En ese sentido, las exenciones vigentes han excluido a los mismos de toda contribución al IGV, convirtiendo al tributo en un gravamen sobre los sectores industrial y comercial. Este aspecto afecta la neutralidad del tributo al distorsionar la estructura de precios.

⁹ Ver nota 8 en la página 10.

Cuadro 7

Recaudación del IGV en el año 2001 por sector económico (*)
(en millones de córdobas)

Sector Económico	Total Contribuyentes		Grandes Contribuyentes		Resto		GG.CC./ Total
	C\$	%	C\$	%	C\$	%	
Agropecuario y Minero	10,7	0,7	1,1	0,1	9,6	2,7	9,9
Manufacturero	430,4	28,3	413,4	35,5	17,0	4,8	96,0
Electricidad	193,4	12,7	178,6	15,3	14,8	4,2	92,4
Construcción	49,6	3,3	14,1	1,2	35,5	10,0	28,4
Comercio y Transporte	521,7	34,3	350,6	30,1	171,1	48,1	67,2
Financiero y Servicios	314,8	20,7	207,4	17,8	107,4	30,2	65,9
Total	1.520,6	100,0	1.165,1	100,0	355,5	100,0	76,6

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Oficina de Análisis de la DGI.

(*): Los datos de la recaudación total y de Grandes Contribuyentes corresponde exclusivamente al universo de los sujetos administrados por la DGI.

El IGV es un impuesto general al consumo sobre los bienes y servicios que se aplica siguiendo los supuestos clásicos de un impuesto al valor agregado "tipo consumo" (se permite la deducción inmediata de los créditos fiscales correspondientes a la compra de bienes de capital o activos fijos en el mismo mes en que se realice la compra o importación de dichos bienes) y se aplica el principio jurisdiccional de destino, determinado de acuerdo con la técnica de impuesto contra impuesto, y que se encuentra vigente en el país desde enero de 1985 (Decreto 1531). El tributo tiene una alícuota general de 15% sobre la enajenación e importación de bienes, al igual que la prestación de servicios, pero además, posee dos tasas diferenciales: 6% para el transporte aéreo al exterior y 5% para la venta o importación de cemento sin pulverizar y de cemento gris. Adicionalmente, utiliza la tasa cero (0%) para determinadas operaciones y enajenaciones de bienes, por lo que los productores e importadores gravados con dicha alícuota gozan del derecho de compensación o devolución del IGV que pagaron al comprar los insumos requeridos en el proceso de elaboración de los bienes finales sujetos a dicho régimen.¹⁰

La ley grava todo acto o contrato que conlleve la transferencia de la propiedad, toda serie de actos asimilados a ésta, así como el valor de todos los bienes tangibles de origen extranjero y la enajenación en el país de bienes adquiridos mediante franquicia aduanera. En el caso de los servicios, éstos están gravados de manera general, en la medida en que sean provistos de manera total o parcial en el territorio del país por personas residentes o no residentes. En ese sentido, las normas siguen los criterios usuales de un impuesto a las ventas de base amplia, si bien existe una larga lista de exenciones, además de las operaciones sujetas a tasa cero.¹¹

Las personas naturales cuyas ventas o prestación de servicios sea inferior a C\$ 20 mil mensuales quedan sujetas a un régimen de cuota fija (existen más de 300 niveles distintos) sobre la base de una estimación inicial de los ingresos por ventas. Estos

¹⁰ Mediante la LABT (2002) y la LEF (2003) se limitó el uso de la tasa cero sólo para exportaciones y algunos casos especiales. Además, se aprobó la convergencia progresiva de las alícuotas diferenciales a la tasa general para el año 2006.

¹¹ La LEF extendió la base imponible a los servicios en general y redujo el número de bienes exentos incluidos en la canasta familiar.

contribuyentes quedan liberados de la obligación de expedir factura en la que se especifique el impuesto, independientemente del valor de la transacción.

En el caso en que se produzca un saldo a favor del contribuyente, existen dos modalidades. En la primera, cuando el saldo se origina por la aplicación de una tasa sobre las ventas inferior a la tasa general, el contribuyente puede compensar el exceso de impuesto con otras obligaciones impositivas, y si subsistiera aún un saldo a su favor podrá solicitar su devolución. En la segunda, cuando los saldos a favor se originan por la aplicación de la tasa cero sobre sus ventas, tiene dos posibilidades: negociar con el comprador de sus bienes la devolución directa del IGV pagado en la producción de los mismos entregando las facturas originales de sus compras de insumos, u optar por una devolución del impuesto pagado a través de la DGI siguiendo los procedimientos establecidos.

Los impuestos específicos de consumo (IEC)

El conjunto de bienes sujetos al impuesto específico de consumo establecido por el Decreto 23 de 1994, comprende dos subconjuntos bien diferenciados. Por una parte, para los bienes indicados en el anexo I, el impuesto afecta a cerca de 950 bienes o productos identificados a través de la nomenclatura arancelaria (SAC) que quedan sujetos a distintas alícuotas y que en la práctica opera como un arancel adicional ya que en su gran mayoría no existe producción local de los mismos. Por otra parte, el IEC grava a un reducido número de bienes de consumo masivo y que producen una importante recaudación, razón por la cual se los denomina “industria fiscal”. Este grupo comprende a los derivados del petróleo, las bebidas alcohólicas (incluyendo cervezas), las bebidas gaseosas y los tabacos.¹²

Mientras que la importancia recaudatoria de los primeros resulta ser reducida ya que no aportan más de 0,3% del PIB, la industria fiscal aportó C\$ 1.934 millones en 2002, es decir, 3,4% del PIB. Destaca la importancia del gravamen sobre petróleo y sus derivados que constituye la mayor fuente recaudatoria en el país y cuyo origen proviene de sólo dos contribuyentes.

Otro aspecto que distingue a los bienes de la industria fiscal es su tratamiento respecto del IGV. Todos ellos están gravados a la tasa general del 15%, a excepción de los derivados del petróleo y gas de petróleo (que se incorporó al tributo para los balones domésticos de más de 25 kilos en 1997).

Las alícuotas de estos bienes han sido cambiantes durante los últimos años, produciéndose inicialmente un incremento de las mismas seguido de una reducción. La última reforma estableció una escala de imposición decreciente con los siguientes niveles: 37,0% para ron y cervezas, 40,0% para tabaco, 14,5% para gaseosas, 0,6985 U\$S/Galón para la gasolina súper, 0,6955 U\$S/Galón para la gasolina regular y 0,5415 U\$S/Galón para el diesel.¹³

El valor sobre el cual se aplican las tasas del impuesto se ha modificado en 1997 (Ley 343) estableciéndose criterios distintos para los bienes de la industria fiscal y para los bienes sujetos al IEC fuera de la industria fiscal. En este último caso la base de imposición es el precio de venta del fabricante o productor en el caso de los productos nacionales y el valor CIF más otros impuestos aplicables en el caso de los bienes

¹² En 2003, la Ley 448 creó un impuesto extraordinario a los bancos comerciales equivalente al 0,20% del saldo promedio mensual de los depósitos de cada entidad.

¹³ En 2003, la Ley 447 elevó a 43% la tasa aplicada a los productos de tabaco.

importados. Por el contrario, para los bienes de la industria fiscal (excepto petróleo y derivados) la base de aplicación del tributo es el precio de venta al detallista pudiendo tomar los productores como crédito fiscal el impuesto pagado anticipadamente en el momento de la importación. Para esto los fabricantes o importadores deben publicar y comunicar a la DGI el precio al detallista de los distintos bienes a fin de evitar maniobras elusivas en el manejo de precios entre empresas vinculadas.

El impuesto al petróleo y sus derivados constituye en Nicaragua una de las fuentes de recaudación de mayor significación unitaria pero el monto del impuesto por unidad que ingresa al fisco es indeterminado ya que el mismo surge de la diferencia entre el valor de las ventas al público menos el precio base-tubería (en el caso de la importación de petróleo crudo y refinación nacional) o el valor CIF (en el caso de la importación de derivados), menos los márgenes de comercialización de las empresas distribuidoras y estaciones de servicios. Por eso, las tasas indicadas más arriba son las resultantes implícitas. En síntesis, ya que los márgenes de producción y comercialización constituyen una variable exógena a los efectos de la determinación del impuesto, lo que hace el fisco es determinar el precio de venta al público y capturar el 100% de esta diferencia¹⁴. Respecto al precio de venta al público, éste debe ser comunicado por las únicas dos empresas importadoras y productoras a la DGI y sus valores publicados a nivel nacional. En términos comparativos con países centroamericanos, se observa que los precios de los combustibles en Nicaragua medidos en dólares por galón se encuentran levemente por encima del promedio de la región.

Hay que señalar que el impuesto permanece como uno de los pocos casos residuales de impuesto "conglobado" o único y, en consecuencia, no se pueden gravar sus ventas con otros tributos de carácter local, quedando por lo tanto exento del IGV. Por otro lado, estos bienes están casi totalmente exentos de aranceles, por lo que del total de exoneraciones a nivel de la Aduana, la correspondiente al petróleo y derivados constituye casi el 50%.

La tributación al comercio exterior

Similarmente a otros países de la región, Nicaragua ha implementado una importante apertura al comercio exterior durante los últimos años. Por un lado, no aplica impuestos de ningún tipo a la exportación y ha estado en un proceso de reducción del arancel temporal de protección (ATP) que había fijado en julio de 1997 sobre todos los bienes a la alícuota del 5% y con niveles de tasas distintas para los bienes indicados en los anexos I y II del Decreto 22/94 (bienes no comprendidos en la industria fiscal). Actualmente las importaciones están gravadas únicamente por los derechos arancelarios de importación (DAI) y por el impuesto de 35% a las importaciones provenientes de Honduras y Colombia (denominado impuesto soberano y que fue sancionado a partir de diciembre de 1999 a raíz de disputas sobre la soberanía territorial) ya que no existen restricciones cuantitativas al comercio. Adicionalmente, el régimen tarifario se encuentra enmarcado dentro de las pautas del Mercado Común Centroamericano (MCCA).

La apertura de la economía y el establecimiento de zonas francas (ZF) en los últimos años están destinadas a impulsar el crecimiento de las exportaciones, y desde 1996 se observa un crecimiento de las mismas de 27%, que alcanzaron US\$ 592 millones en 2001, a pesar de la apreciación real del córdoba durante los últimos años.

¹⁴ La LEF modificó esta forma de tributación imponiendo un monto fijo por galón.

La recaudación de los impuestos al comercio exterior ha venido reduciéndose desde 1998, cuando comenzó la reducción gradual del ATP. La participación del arancel temporario pasó de 14,2% del total de los ingresos tributarios en 1998 a 7,7% en 2001, año en que fue derogado. Por otra parte, y a pesar de la reducción de los niveles arancelarios del DAI, la participación de estos derechos en el total recaudado sólo ha experimentado una leve tendencia descendente, comportamiento que se explica por el constante crecimiento de las importaciones que alcanzaron US\$ 1.796 millones en 2002.

Por último, y según se observa en el cuadro 8, el promedio efectivo de los derechos de importación respecto al valor CIF de las importaciones arroja un porcentaje que oscila en torno a 2%, lo que indica que el nivel absoluto del gravamen no debiera alterar el funcionamiento económico ni la neutralidad asignativa.

Para analizar la estructura arancelaria hay que considerar que Nicaragua es parte del MCCA, que a partir de 1990 recibió un nuevo impulso destinado a formar una unión aduanera. El programa de integración contempla como meta un esquema de arancel externo común con cuatro tasas:¹⁵ una tasa de 0% para materias primas, bienes intermedios y bienes de capital no producidos en la región centroamericana; una tasa de 5% para materias primas producidas en la región; una tasa de 10% para bienes intermedios y bienes de capital producidos en la región; y una tasa de 15% para bienes finales.

Cuadro 8

DAI promedio

	1997	1998	1999	2000	2001	2002 (a)
DAI (mill. C\$)	233,9	360,2	448,4	464,6	450,1	573,6
Importaciones CIF (mill. C\$)	13697,9	15785,3	21985,0	22899,1	23923,1	25675,7
PIB (mill C\$)	31967,1	37804,5	44197,8	50144,6	53653,5	57051,3
DAI/Importaciones (en %)	1,7	2,3	2,0	2,0	1,9	2,2
DAI/PIB (en %)	0,7	1,0	1,0	0,9	0,8	1,0
Importaciones/PIB (en %)	42,8	41,8	49,7	45,7	44,6	45,0

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DGSA y el BCN.

(a): Preliminar.

Esta estructura reconoce muchas exenciones a la norma general en razón de salvaguardas interpuestas por el país y negociaciones comerciales con los socios de la región, por lo que los DAI se aplican con tasas de 0%, 5%, 10% y 15% sobre la mayoría de los bienes, mientras que los productos agropecuarios quedan sujetos a aranceles de 20% para la leche, 30% para maíz y arroz, 40% para pollos enteros y 55% para el azúcar. Un nivel excepcionalmente alto de protección es el que reciben los muslos y patas de pollos que quedan sujeto a un arancel de 170% (cuadro 9).

Un aspecto que resulta llamativo en Nicaragua es el elevado porcentaje de bienes que ingresan al país amparados en normas de exención. En ese sentido, mientras que el

¹⁵ A partir de 1993 el MCCA acordó dividir las partidas arancelarias en tres partes: la parte I comprende los derechos arancelarios equiparados, que comprende materias primas y bienes de capital, para las cuales se ha establecido un arancel externo común. La parte II comprende los derechos arancelarios en proceso de equiparación, y la parte III comprende bienes que no se producen en Centroamérica, por lo que cada país posee amplia libertad arancelaria.

arancel (DAI) promedio liquidado para el conjunto de los bienes importados giró en torno al 3,9% en 2000, el arancel efectivamente pagado no superó 2,2%. Los principales bienes exonerados del pago de los DAI son el petróleo, combustibles y lubricantes que se encuentran casi totalmente exonerados, al igual que los bienes de capital para el sector agropecuario y, en menor proporción, los destinados al resto de los sectores. En síntesis, en 2000 de C\$ 827 millones liquidados o facturados, C\$ 368 millones quedaron exonerados del pago de los derechos arancelarios, es decir, cerca de 45% del total. Estas exoneraciones erosionan la recaudación, crean enormes dificultades de control a la administración aduanera y aumentan la tasa de protección efectiva de los sectores que sustituyen importaciones, en detrimento de la eficiencia general de la economía y de los sectores no protegidos.

Cuadro 9

Cantidad de posiciones por nivel y tipo de impuesto

NIVEL DEL IMPUESTO (en %)	DAI ⁽¹⁾	IEC ⁽²⁾	IGV ⁽³⁾
0	2989	5846	588
1 a 5	1698	37	2
6 a 10	342	92	-
11 a 15	1270	235	5613
16 a 170	33	122	0
Exento	-	-	129
Posiciones Totales	6332	6332	6332
Promedio Simple (en %)	5,2	1,2	13,3
Promedio Efectivo ⁽⁴⁾ (en %)	2,2	0,6	7,0

Fuente: Elaboración propia en base a datos del SAC y de la DGA.

(1): El DAI se calcula sobre el valor CIF de las importaciones.

(2): El IEC se calcula sobre la suma del valor CIF de las importaciones más el DAI.

(3): El IGV se calcula sobre la suma del valor CIF de las importaciones más el DAI y el IEC.

(4): Los promedios efectivos se calcularon como el cociente entre el impuesto pagado y el valor CIF de las importaciones para el año 2000.

Además, no puede dejar de señalarse el efecto que producen los bienes comprendidos en el Anexo I de la ley del IEC, que alcanza a más de 900 productos que no están incluidos en la industria fiscal y que casi en su totalidad no son producidos internamente, de modo que el tributo actúa como un símil arancelario otorgando una mayor protección a los bienes sustitutos producidos en el país.

Medidas referidas a estimular la exportación

Dos medidas están relacionadas con este aspecto: el régimen de zonas francas (ZF) y el de admisión temporal. Ambas disposiciones legales apuntan a orientar la política económica hacia una apertura exportadora y a la generación de empleo.

Las normas que regulan a las ZF industriales de exportación otorgan beneficios tributarios que alcanzan a las llamadas empresas operadoras de las ZF (aquellas que tienen como objeto único la administración de la zona) y a las empresas usuarias (aquellas que se encuentran habilitadas para operar dentro de una de las ZF). Con relación a las empresas operadoras, los beneficios tributarios más significativos son los siguientes: exención del 100% del impuesto a la renta durante 15 años; exención de los DAI correspondientes a las maquinarias, equipos, herramientas, etc. necesarios para el funcionamiento de la ZF; exención del impuesto de timbres; exención total de impuestos indirectos, de venta o selectivos al consumo; y exención de impuestos

municipales. Respecto de las empresas usuarias, la exención del impuesto a la renta se limita a los 10 primeros años, luego de los cuales las empresas deben pagar 60% del IR correspondiente. También están exonerados de los DAI por la introducción al país de materias primas, materiales, equipos y maquinarias, y equipo de transporte necesarios para el funcionamiento normal de las empresas en las ZF. Un beneficio adicional, que no está contemplado en el decreto de constitución de las ZF sino en la ley del IGV es el tratamiento de tasa cero a las ventas de insumos, materias primas, bienes intermedios y bienes de capital a empresas acogidas a este régimen especial.

El segundo instrumento para fomentar el empleo y la apertura exportadora sancionado en abril de 2001 es el régimen de admisión temporal (AT) con suspensión de derechos e impuestos a la importación, o con devolución de impuestos, y que permite el ingreso de mercaderías que serán sometidas a un proceso de transformación o elaboración para ser posteriormente exportadas por aquellas empresas que exporten de manera directa o indirecta un mínimo de 25% de sus ventas totales. Para ello se debe tipificar el contenido de impuestos que gravan los insumos importados utilizados en la producción de cada tipo de bien exportado. Cabe destacar que este régimen considera a las ventas a ZF como una actividad exportadora por lo que una persona natural o jurídica que efectúe ventas de mercaderías a empresas en ZF puede importar libre de DAI materias primas y demás insumos para ser elaborados en el país y posteriormente vendidos a los operadores ubicados en las ZF.

En tercer lugar, cabe mencionar la ley de incentivos turísticos que define a los beneficiarios de manera amplia, incluyendo no sólo a los servicios de la industria hotelera, sino además a los sitios o áreas de interés turístico, y a otros muchos servicios y actividades que operan en dichos sectores. Este régimen otorga incentivos exclusivamente tributarios (ya que no se hace referencia a ningún otro instrumento de política económica) a las personas naturales o jurídicas que operan en cada una de las áreas turísticas y cubre todo el espectro de instrumentos tributarios y arancelarios existentes, aunque en proporciones variables. En general, las mismas se refieren a exoneraciones de derechos e impuestos a la importación y del IGV a la compra o importación de materiales, insumos, bienes de capital, accesorios, etc., destinados a la actividad. Asimismo, en algunos casos exonera hasta el 100% del impuesto a la renta generada por la actividad turística por plazos de entre 10 a 15 años, así como la exención de impuestos a los bienes inmuebles y la exoneración del IGV aplicable a los servicios de diseño e ingeniería. En síntesis, el régimen vigente es suficientemente amplio como para definir que, tanto las inversiones realizadas en el sector como las rentas generadas por el mismo, han quedado prácticamente fuera del esquema tributario del país.¹⁶

Finalmente, existen otros regímenes promocionales como el de cooperativas, el de transacciones bursátiles, el de inversiones hospitalarias, y el de transporte aéreo, entre otras actividades.¹⁷

¹⁶ La LEF modificó el régimen de incentivos turísticos eliminando el mecanismo de crédito fiscal y sustituyéndolo por la canalización de esos recursos a través de los Fondos de Capital de Inversión Turística.

¹⁷ La LEF eliminó los beneficios en materia de inversiones hospitalarias que se asimilaban al régimen de promoción turística en materia hotelera.

Principales problemas detectados

Formalmente el régimen impositivo de Nicaragua contiene los instrumentos de todo sistema tributario moderno pero esa estructura formal contrasta con la existente en la práctica cuando se analizan las características particulares de cada tributo ya que el sistema se torna de alta complejidad debido a la gran cantidad de exenciones, tratamientos discrecionales y criterios de aplicación que afectan la transparencia del mismo.

El impuesto a la renta deja de ser personal y global, ya que a la vez que no toma en consideración las características personales del sujeto al no contemplar deducciones en razón del tamaño de la unidad familiar del contribuyente, ha sufrido la progresiva desaparición de los ingresos de capital dentro de su base imponible debido a que no se globalizan los dividendos y participaciones distribuidas por las personas jurídicas en la base imponible de las personas naturales y se encuentra exenta la casi totalidad de los ingresos generados por operaciones con instrumentos financieros. Por el contrario, se incluye en la base imponible a las herencias, a las donaciones y a las ganancias de capital percibidas en el ejercicio. Este tratamiento, que no suele ser usual en las legislaciones tributarias ya que no diferencia entre los ingresos ordinarios de los accidentales o extraordinarios y que en principio daría lugar a un alto nivel de imposición, en la práctica carece de efectos concretos debido a disposiciones contenidas en la legislación y en el reglamento del impuesto.¹⁸

Los impuestos de tipo patrimonial han sido trasladados a las jurisdicciones municipales para su administración, pero la Dirección del catastro permanece en la órbita nacional, así como la potestad de legislar sobre estos impuestos. En la práctica, el tributo grava valuaciones históricas, si bien se están realizando esfuerzos para lograr una mejora de los catastros.

El impuesto general al valor responde a los criterios de un impuesto al valor agregado pero adolece de dos problemas centrales. El primero es el uso de la tasa cero a las importaciones o enajenaciones relacionadas con una larga lista de bienes y sectores como ZF, turismo, maquinarias y equipos, etc. Además existe otra lista de bienes y servicios que se encuentran exentos en el momento de su venta o importación. La teoría y la experiencia internacional aconsejan evitar el uso de la tasa cero para todo lo que no sea estrictamente una operación de exportación de bienes. Dicha tasa no sólo reduce el potencial recaudatorio del tributo, lleva inexorablemente a estimular el fraude fiscal y limita la capacidad de la administración tributaria para dedicarse a su tarea específica que es el cobro de los tributos, sino que además la obliga a destinar grandes recursos y esfuerzos internos en el proceso de controlar el tratamiento de los créditos del impuesto y la devolución de impuestos. Además, la ley contiene otras exenciones subjetivas y por destino que también limitan el efecto recaudatorio del tributo.¹⁹

Existe también un tratamiento diferenciado para los pequeños contribuyentes en el IGV llamado “de cuota fija” que alcanza a las personas naturales cuyo valor de ventas o prestación de servicios es inferior a una suma fija que periódicamente determina la DGI. Lo que resulta inusual es el hecho de que hayan determinado más de 300 niveles de cuotas fijas distintas según el monto de ventas del contribuyente, lo que ilustra el grado de discrecionalidad que tiene el organismo administrador en esta materia.

¹⁸ Ver notas 8 y 9 en la página 10.

¹⁹ Ver notas 11 y 12 en la página 12.

Respecto a la imposición selectiva al consumo, existe un conjunto integrado por pocos bienes, compuesto por los derivados del petróleo, las bebidas alcohólicas y gasificadas y los cigarrillos y tabacos, que produce cerca de 3,4% del PIB (industria fiscal). Éstos coexisten con otra larga lista de bienes que afecta a más de 950 productos, en casi su totalidad importados, y que no aportan más de 0,3% del producto. Por otra parte, la forma de determinar el monto del tributo estimula una serie de maniobras entre empresas vinculadas debido a que la base imponible considera el precio al detallista de los bienes y no el valor en la planta productora. La aplicación de ese criterio hace perder la esencia de este impuesto dada por el escaso número de contribuyentes que son productores o importadores de esos bienes y cuyo control efectivo resulta factible para la administración.²⁰

Es útil señalar que los grandes contribuyentes fiscalizados por la DGI se componen de un número relativamente reducido de empresas (1.049) que representan menos de 1,5% del total. La facilidad para controlar a este grupo se evidencia cuando se considera que la DGI cuenta con una fuerza de fiscalización de alrededor de 280 funcionarios, lo que implica menos de cuatro 4 empresas por inspector. Esto es muy significativo ya que los grandes contribuyentes proporcionan el 74% de la recaudación total.

Dos problemas parecen ser determinantes de la situación actual. Por un lado, la presión ejercida por distintos grupos económicos que consiguen a lo largo de los años y de las sucesivas reformas introducir modificaciones a la normativa tributaria y que con el transcurso del tiempo han ido moldeando un sistema, que aunque formalmente sencillo, en la práctica resulta complejo y discrecional. Por ejemplo, el 56,8% de los impuestos teóricos correspondientes a las importaciones de 2001 están exonerados (45,4% para el DAI, 47,4% para el ATP, 85,9% para el IEC y 47,2% para el IGV). Asimismo, en el impuesto a las ventas el proceso de devolución de los créditos amplifica el impacto de la larga lista de exoneraciones: sectores como el agropecuario se encuentran al margen de la imposición, mientras que los sujetos organizados como cooperativas y la actividad financiera tienen un margen importante de maniobra para determinar su renta neta gravable como consecuencia de la ausencia de normas específicas.

Por otra parte, la administración tributaria tiene una escasa capacidad de gestión y difícilmente puede lograr controlar un sistema que presenta tantas perforaciones o vías de elusión y evasión. Por ello, muchas veces trata de superar sus limitaciones estableciendo regímenes sustitutos o de cuota fija aunque sin existir una clara explicación del enorme abanico de categorías. Además, se observa que por las limitaciones de control se delega en los propios contribuyentes esta responsabilidad constituyéndolos en retenedores de impuestos que resultan después difíciles de controlar. Igualmente en el control de los créditos y débitos en el IGV se permite a los productores que venden a sujetos promovidos o en las zonas francas la transferencia de las facturas en las que se encuentra asentado el crédito de impuesto correspondiente para que sean éstos los que posteriormente soliciten su devolución, sin tomar las medidas necesarias para controlar la enorme cantidad de fraudes fiscales que pueden producirse bajo esa modalidad. Por ello las propuestas de reforma deben tomar en consideración estas dos limitaciones apuntando a fortalecer la administración tributaria en todos sus aspectos y a estructurar un sistema más transparente y simple y con un bajo nivel de discrecionalidad por parte de los administrados y de la administración.²¹

²⁰ Ver notas 13 y 14 en la página 13 y nota 15 en la página 14.

²¹ La LEF implementó un mecanismo de control de las exoneraciones. Ver además notas 17 y 18 en la página 18.

En cuanto al nivel de alícuotas, no parece ser elevado. Respecto al impuesto a la renta la alícuota marginal de cuatro tramos que llega a 25% y que incluye un mínimo no imponible de C\$ 50 mil anuales es razonable y da un margen para un incremento moderado²². Una tasa general del impuesto a las ventas de 15% encaja perfectamente en el promedio de alícuotas de los países de América Latina y el Caribe que es de 13,5% (a nivel mundial es 16%). Por ello si se lograra una ampliación de la base del tributo, la recaudación excedente debería ser destinada a eliminar o reducir otros tributos más distorsivos. En cuanto a la cantidad de tasas que tiene el IGV, las dos tasas adicionales de 5% y 6% tampoco parecen ser excesivas²³. Respecto a los impuestos selectivos al consumo los esfuerzos deberían concentrarse exclusivamente en la industria fiscal, tratando de atenuar el nivel de las tasas a fin de evitar los problemas de contrabando que generan, y de eliminar la larga lista de bienes sujetos a la tributación específica que se aplica casi con exclusividad en las importaciones. Por último, los aranceles temporales ya han sido eliminados y el arancel externo se encuentra negociado en el seno del MCCA (unión aduanera centroamericana) por lo que el mismo no requeriría de mayores modificaciones.

En síntesis, la visión general señala la necesidad de introducir reformas para darle esencialmente mayor transparencia al sistema tributario, simplificando las alternativas técnicas aplicadas, eliminando facultades discrecionales en la fijación de bases imponibles, ampliando las mismas de modo de reducir los efectos distorsivos sobre el sistema económico, mejorar la equidad horizontal y vertical, e incrementar el nivel de captación de recursos tributarios para facilitar la labor de la administración tributaria.

III. Los efectos de la política tributaria sobre la distribución del ingreso²⁴

Estructura tributaria considerada

En esta sección se muestra la asignación de los impuestos consolidados del sistema vigente en Nicaragua en 2000 (considerados en forma integral) sobre grupos de población de diferente nivel de ingreso. El universo de impuestos estudiado responde a un concepto más amplio que el utilizado en investigaciones anteriores realizadas en Nicaragua. Como resultado, la recaudación tributaria tomada como base para este análisis alcanzó en 2000 los C\$ 9.002,3 millones. En este caso se consideran el impuesto inmobiliario y el impuesto a las ventas de la Ciudad de Managua (C\$ 46 y C\$ 300 millones, respectivamente) y las contribuciones a la seguridad social (C\$ 1.392 millones), compuestas por jubilaciones y pensiones y servicios médicos netos de las contribuciones del gobierno. Con un PIB a precios de mercado de C\$ 30.740 millones, la presión tributaria es de 29,3%.

En términos agregados, el 59,9% del total de la recaudación se compone de impuestos sobre bienes y servicios (17,5% del PIB). Entre estos tributos, los impuestos generales a las ventas aportan más de la mitad (32,7% del total), siendo el IGV importado el rubro de mayor importancia en la estructura. Con 16,2% del total le siguen los impuestos sobre los derivados del petróleo, y luego el IGV doméstico con 15,6% del total. El 13,1% del total está compuesto por los impuestos sobre los ingresos y las ganancias (3,8% del PIB); los tributos sobre la seguridad social aportan 15,5% del total (4,5% del

²² Ver nota 9 en la página 10.

²³ Ver nota 11 en la página 12.

²⁴ Los cálculos de incidencia de esta sección fueron realizados utilizando el PIB con base 1980. Sin embargo, a partir de reestimaciones preliminares, puede decirse que los resultados y conclusiones expuestos en esta sección no varían significativamente si se toma el PIB con base 1994.

PIB), mientras que los impuestos sobre el comercio y las transacciones internacionales representan 7,1% y 2,1% del total, respectivamente, quedando un 4% registrado como “otros ingresos”. Esto refleja la característica central del sistema tributario de Nicaragua: gran importancia relativa de la imposición al consumo en detrimento de la imposición al ingreso.

La traslación de la carga generada por los tributos

Para los impuestos a la renta, se llevó a cabo una asignación separada para las personas físicas y las personas jurídicas. En el primer caso, se dividió entre las personas en relación de dependencia y cuentapropistas, haciendo recaer la imposición sobre las primeras según la distribución del ingreso por fuente empleado u obrero, y la imposición sobre las segundas según el ingreso de los cuentapropistas, independientes o autónomos. Para el impuesto a la renta de las personas jurídicas se adoptó la hipótesis de que la carga tributaria recae sobre el capital, dado que la asumen los patrones o empleadores.

Para los impuestos al patrimonio el cálculo se realizó según la distribución del gasto en viviendas.

Para el caso de los denominados impuestos al trabajo, o relacionados con la seguridad social, el sector en quien recae la carga depende de las diferentes elasticidades de oferta de los factores, o el grado de apertura de la economía que permita trasladar el tributo a los precios de los productos que utilicen como insumo al factor trabajo, entre otras variables. Como criterio de traslación, se decidió adoptar la hipótesis de que los trabajadores soportan la carga, haciendo recaer la misma sobre la distribución del ingreso por fuente empleado.

En el caso de la asignación de los impuestos sobre los bienes y servicios, se establecieron criterios diferentes según la materia imponible de cada tributo, seleccionando básicamente tres grupos. Inicialmente, el IGV doméstico e importado se asignó según un ponderador construido con todos los rubros de la Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares (EGIH) que se refirieran a bienes y servicios gravados: vestuario y calzado; equipamiento y mantenimiento de la casa; esparcimiento, equipo y servicios recreativos; otros bienes y servicios; bebidas no alcohólicas; bebidas alcohólicas nacionales y extranjeras; alimentos y bebidas adquiridas fuera del hogar.

Para los impuestos específicos al consumo sobre tabaco, cervezas y bebidas alcohólicas y no alcohólicas, la carga se asignó según los rubros asimilables de la EGIH que expresaran el gasto por quintil de ingresos (consumo de cigarrillos, tabaco y sus accesorios; consumo de bebidas alcohólicas; y consumo de bebidas no alcohólicas, respectivamente).

Para los derivados del petróleo, la carga se distribuyó según la estructura de recaudación por tipo de combustible y cada uno de ellos se asignó según los rubros correspondientes de la EGIH: turbo aeropuerto (gasto en transporte por viaje), gasolina *premium* y regular (gasto en transporte privado), kerosene (gasto en combustible para el uso del hogar), diesel (gasto en transporte público), fuel oil y otros pesados (gasto en transporte público).

El total de los impuestos sobre las importaciones así como el resto de los impuestos específicos se asignaron según el consumo global.

El ingreso y su distribución antes que actúen los impuestos

Los hogares expandidos a partir de la muestra de la EGIH son 339.485 y las personas: 1.402.484. Los hogares en el total nacional se estiman en 1.227.648 mientras que el número de habitantes en 2000 se aproximaba a 5.071.670. Las cifras relevantes para los cálculos se encuentran en el cuadro 10. Cabe advertir que en todos los casos los datos son estimados, adaptando la información disponible a las necesidades particulares del estudio.

La información reunida de las cuentas nacionales permitió realizar una detallada enumeración de los conceptos que forman parte del ingreso personal disponible (IPD) y de aquellos que deben excluirse de su estimación. Se inicia con el valor del PIB a precios de mercado y se suman y restan conceptos hasta arribar al ingreso neto disponible de las familias. Ese procedimiento llevó los C\$ 30.740 millones del PIB a precios de mercado a C\$ 15.749 millones del IPD.

Cuadro 10

Distribuciones originales para cálculos de incidencia tributaria
Datos básicos de los quintiles individuales de ingreso familiar
Total del país

	Quintiles de hogares					Total
	1	2	3	4	5	
Hogares sin expandir	67.886	68.099	67.681	67.905	67.914	339.485
Hogares expandidos	245.490	246.260	244.748	245.560	245.590	1.227.648
Personas sin expandir	234.542	276.605	293.931	295.238	302.166	1.402.484
Personas expandidas	848.154	1.000.262	1.062.916	1.067.642	1.092.696	5.071.670
Ingreso medio por hogar	1.182	2.183	3.386	5.444	20.235	6.486
Ingreso total quintil	80.210	148.631	229.139	369.656	1.374.202	2.201.839
% del ingreso total	3,64%	6,75%	10,41%	16,79%	62,41%	100,00%
Ingreso disponible anual	573.704	1.063.090	1.638.921	2.643.974	9.829.011	15.748.700
Consumo agregado anual	830.017	1.286.296	1.799.105	2.577.602	6.686.686	13.179.706
Coefficiente de GINI						0,510302

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central de Nicaragua.

La inclusión de conceptos en esta clase de estimaciones presenta distintas alternativas que dependerán de la disponibilidad de información proveniente de las cuentas nacionales así como del concepto de ingreso considerado en las encuestas base utilizadas.

En este capítulo se realiza una aproximación restrictiva a la determinación del IPD. Los rubros de mayor importancia excluidos del ingreso disponible son los impuestos indirectos (C\$ 6.395 millones), las amortizaciones de capital fijo (C\$ 2.521 millones), y los impuestos directos (C\$ 2.608 millones), mientras que tanto para el excedente de explotación no distribuido como para el servicio de la vivienda imputado no existen datos suficientes a nivel nacional para realizar una estimación medianamente confiable. Al flujo de ingresos se sumaron las transferencias que benefician al sector familias, dentro de las cuales las jubilaciones y pensiones representan la mayor parte.

El Cuadro 10 está construido en base a cifras mensuales y anuales. El ingreso de la EGIH original es de C\$ 2.201 millones mensuales (total expandido). El equivalente anual de la cifra ajustada es de C\$ 15.748 millones. A partir de los datos de consumo

promedio por quintil de ingresos que surge de la encuesta, puede determinarse el consumo anual agregado, que es de C\$ 13.180 millones.

El indicador de bienestar empleado para todos los cálculos de distribución del ingreso, y que fueron tomados como punto de partida para los análisis de incidencia, es el ingreso total familiar (ITF), lo que determinó los ordenamientos por quintil. A partir de los datos, puede estimarse que el índice de desigualdad de Gini antes de impuestos es de 0,51 lo que indica una clara concentración de la distribución del ingreso en Nicaragua (el primer quintil concentra el 3,6% del total del ingreso, mientras el quinto concentra el 62,4%).

Cabe consignar que la subdeclaración de ingresos y consumos en la encuesta es muy importante tanto en la corrección global como en la diferencial por estratos, y en la concentración del ingreso por quintiles. En este caso, tanto la disponibilidad de datos como los diferentes enfoques sobre el particular no permiten realizar un ajuste por subregistro.

La incidencia distributiva cuando se considera el total de los impuestos

A continuación se evalúan los efectos del sistema impositivo en términos agregados sobre la distribución del ingreso. Los resultados se presentan en los cuadros 11 y 12 y el gráfico 1. En ellos puede apreciarse la evolución por quintil de la presión tributaria diferencial por impuesto y del sistema tributario en su conjunto, tanto en relación con el ingreso como en proporción al consumo promedio de cada quintil de ingresos. Además, se muestran los índices de concentración, tanto del ingreso antes impuestos (coeficiente de Gini), como de los tributos, la diferencia entre ambos (índice de Kakwani, K), y el índice de la concentración del ingreso después de impuestos. Finalmente, se presenta la incidencia distributiva del sistema comparando las curvas de Lorenz antes y después de la intervención del gobierno.

La presión tributaria diferencial (PTF) de cada grupo de ingresos debe oscilar alrededor del promedio. Los quintiles 1 a 4 (señalados en sentido creciente del ingreso) registran valores muy superiores al promedio, aunque en forma decreciente. La cifra para el primer quintil es muy elevada, aunque responde en parte a una característica común a la mayoría de las encuestas de gastos: los sectores de menores recursos declaran consumos que exceden su ingreso monetario corriente, provocando que los gravámenes ligados a esos gastos -especialmente en sistemas basados en impuestos a los consumos- aparezcan con mucha importancia en dichos grupos. En el otro extremo, el 20% de la población de mayores ingresos soporta una presión tributaria menor respecto a sus ingresos.

Los cálculos evidencian un sistema impositivo completamente regresivo. Esto es confirmado por la estimación de los índices de desigualdad. La condición de proporcionalidad no es deseable desde el punto de vista de la equidad, pues se espera que un sistema impositivo bien estructurado cumpla con el requisito de equidad vertical, según el cual los que reciben mayores ingresos tienen una presión tributaria mayor que los grupos de menores ingresos. Es decir, que ante determinada relación promedio “impuestos /ingresos”, dicho cociente debería ser inferior al promedio en los sectores de menores recursos y superior al promedio en los grupos de mayores ingresos. Esa condición no se cumplía en Nicaragua en 2000.

Cuadro 11**Distribución de los impuestos por niveles de ingreso en el año 2000**

Quintiles de hogares de ingreso total familiar

Relación porcentual entre la presión tributaria de cada quintil
respecto a la presión tributaria promedio del impuesto

DENOMINACIÓN	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5
TOTAL INGRESOS TRIBUTARIOS	195,9%	154,7%	133,4%	112,4%	79,6%
Ingresos y ganancias	62,5%	69,8%	76,1%	85,7%	113,3%
Declaraciones juradas total contribuyentes	25,8%	29,3%	35,2%	58,5%	133,9%
Anticipos personas jurídicas	5,7%	9,8%	18,2%	48,4%	142,8%
Resto anticipos	5,7%	9,8%	18,2%	48,4%	142,8%
Retenciones sueldos y salarios	102,2%	103,4%	100,2%	96,9%	100,3%
Resto retenciones	103,2%	118,2%	128,5%	122,3%	87,1%
Patrimonio y propiedad (1)	126,4%	110,2%	99,8%	106,8%	95,6%
Contribuciones a la Seguridad Social (2)	102,2%	103,4%	100,2%	96,9%	100,3%
Bienes y servicios	261,6%	193,3%	158,4%	122,4%	64,7%
<u>General a las ventas</u>	255,6%	189,8%	158,2%	129,9%	63,5%
Doméstico	255,6%	189,8%	158,2%	129,9%	63,5%
Importado	255,6%	189,8%	158,2%	129,9%	63,5%
<u>Selectivos al consumo</u>	269,9%	198,2%	158,7%	112,1%	66,4%
Derivados del petróleo	317,6%	215,0%	166,2%	110,7%	61,0%
Cervezas	68,6%	110,3%	113,3%	104,6%	97,3%
Bebidas alcohólicas	68,6%	110,3%	113,3%	104,6%	97,3%
Tabaco	497,5%	396,5%	241,4%	110,6%	18,3%
Bebidas gasificadas	212,1%	184,1%	177,3%	139,9%	60,8%
<u>Específicos al consumo</u>	172,9%	144,6%	131,2%	116,5%	81,3%
<u>Timbres y estampillas</u>	172,9%	144,6%	131,2%	116,5%	81,3%
<u>Resto (3)</u>	172,9%	144,6%	131,2%	116,5%	81,3%
Comercio y transacciones internacionales	172,9%	144,6%	131,2%	116,5%	81,3%
<u>Importaciones</u>	172,9%	144,6%	131,2%	116,5%	81,3%
Derecho arancelario a la importación	172,9%	144,6%	131,2%	116,5%	81,3%
Arancel temporal de protección	172,9%	144,6%	131,2%	116,5%	81,3%
Imp. de 35% sobre Honduras y Colombia	172,9%	144,6%	131,2%	116,5%	81,3%
Resto	172,9%	144,6%	131,2%	116,5%	81,3%
<u>Exportaciones</u>					
Otros ingresos con destino específico	172,9%	144,6%	131,2%	116,5%	81,3%
PRESIÓN TRIBUTARIA CON RESPECTO AL CONSUMO PROMEDIO	113,3%	107,0%	101,7%	96,5%	97,9%

Notas:

(1): Incluye Impuesto inmobiliario de la Ciudad de Managua.

(2): Las contribuciones a la Seguridad Social están expresadas en términos netos de las contribuciones del Gobierno.

(3): Incluye el impuesto a las ventas de la Ciudad de Managua.

El método desarrollado permite observar el comportamiento distributivo de cada impuesto y ubicarlo dentro de su agrupación y del conjunto de gravámenes. En el cuadro 11 se especifica la llamada presión tributaria diferencial. Si todo el sistema respondiera a una pauta impositiva proporcional, cada quintil registraría una cifra de 100% respecto al promedio (sea de un impuesto en particular o de un acumulado cualquiera). El promedio del sistema indica que el primer quintil paga un 95,9% más en impuestos de lo que debería pagar si existiera un sistema tributario proporcional al ingreso. Sólo el último quintil paga por debajo del 100% (casi un 21% menos). Si se considera la PTF sobre el consumo promedio de los quintiles definidos de ingreso, el primero soporta un 13% más que el promedio y el último sólo 2% por debajo del promedio.

La regresividad del sistema tributario de Nicaragua puede verificarse al evaluar los índices de Gini (cuadro 12). A partir de un Gini para el ingreso antes de impuestos de 0,51, el índice de concentración de impuestos es menor (0,37), lo que determina que el índice de Kakwani arroje valores negativos (-0,14). Esto hace que el coeficiente de Gini después de impuestos sea mayor (0,69), reflejando una mayor desigualdad en la distribución. De ordenarse los principales impuestos de acuerdo a su regresividad, el primer lugar lo ocuparían los impuestos a los derivados del petróleo ($K = -0,28$), seguidos del general al valor ($K = -0,23$), selectivos al consumo ($K = -0,15$), y al comercio exterior ($K = -0,12$). Los únicos impuestos progresivos son los que gravan a las ganancias e ingresos ($K = 0,08$).

Cuadro 12

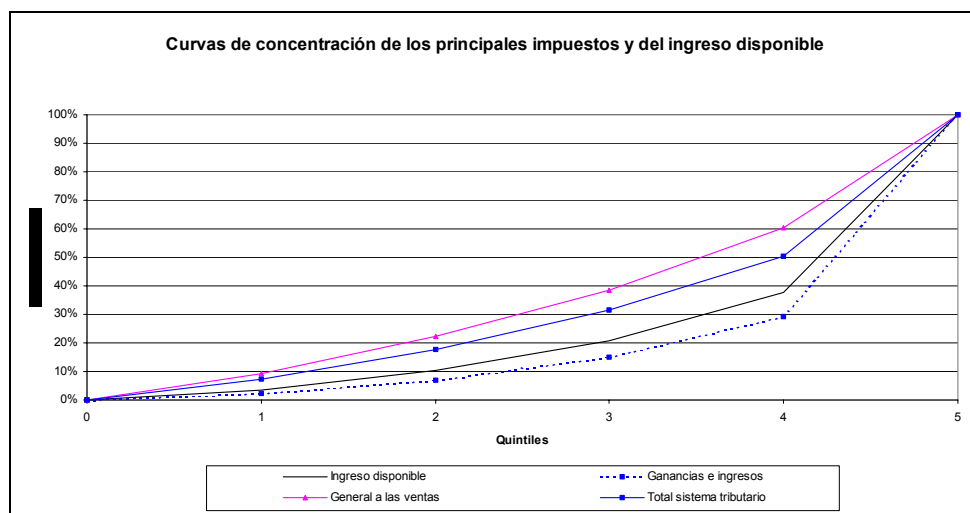
Resumen de los índices de concentración en el año 2000 Quintiles de hogares de ingreso total familiar

IMPUESTOS	INDICES			
	Gini- Distribución del Ingreso	Concentración Impuestos	Kakwani	Gini Post-impuestos
<i>Incidencia sobre el ingreso</i>				
Ganancias e ingresos	0,51030	0,58605	0,07575	0,50416
Patrimonio y propiedad	0,51030	0,48227	-0,02803	0,51091
Seguridad social	0,51030	0,50818	-0,00213	0,51051
General a las ventas	0,51030	0,27838	-0,23193	0,56364
Selectivos al consumo	0,51030	0,36464	-0,14566	0,51488
Derivados del petróleo	0,51030	0,22804	-0,28226	0,53909
Resto bienes y servicios	0,51030	0,39469	-0,11562	0,51185
Comercio exterior	0,51030	0,39469	-0,11562	0,51521
Otros específicos	0,51030	0,39469	-0,11562	0,51304
<i>Total Sistema Impositivo</i>	0,51030	0,37396	-0,13634	0,69223
<i>Incidencia sobre el consumo</i>				
<i>Total Sistema Impositivo</i>	0,39470	0,37400	-0,02070	0,43930

Fuente: Cálculos propios.

En el gráfico 1 se muestra el efecto agregado de la política tributaria sobre la distribución del ingreso en términos de curvas de concentración. Del análisis surge que sólo el impuesto a las ganancias e ingresos resulta progresivo, mientras que en el resto de tributos la regresividad es la norma al estar todas las curvas de concentración por encima de la curva de Lorenz de la distribución del ingreso disponible (en el gráfico sólo se muestran las del IGV, las del IR y las del total del sistema tributario). Esto corrobora los resultados expresados anteriormente en términos de índices de desigualdad.

Gráfico 1



Comentarios finales

La presión tributaria promedio del sistema arroja cifras particularmente elevadas como consecuencia de varios factores, tales como:

1. el concepto de impuestos adoptado es más amplio que el habitual en otras investigaciones;
2. existe evidencia acerca de una subestimación del PIB;
3. la definición del ingreso neto disponible de las familias es sensiblemente más restringida que la usada en otros estudios; y
4. en todos los casos, el ingreso disponible es mucho menor que el PIB, por lo que la presión tributaria respecto al producto bruto (presión tributaria convencional) es inferior al cociente entre la misma masa de impuestos y el ingreso disponible.

El análisis permite definir al sistema impositivo de Nicaragua como completamente regresivo, conclusión confirmada por la estimación de los índices de desigualdad mencionados. Varias son las causas de este fenómeno, pero la regresividad intrínseca en los impuestos sobre el consumo los bienes y servicios y la creciente participación de estos impuestos en la recaudación tributaria son parte importante de la explicación.

IV. Evaluación global del sistema tributario y recomendaciones de reforma

Los objetivos de la política tributaria

Los objetivos de la reforma tributaria deberían estructurarse alrededor de los siguientes criterios:

- la necesidad de incrementar el nivel de recaudación;
- una clara orientación hacia políticas pro-exportación;
- la reducción del sesgo regresivo de la imposición; y
- la transparencia y la simplificación de las normas para fortalecer a la administración tributaria.

En primer lugar, la información disponible para 2002 señala que Nicaragua enfrenta aún un elevado déficit fiscal (5,8% del PIB) que ha venido creciendo durante los últimos

años hasta alcanzar 10,2% del PIB en 2001. Es por ello que las donaciones externas, ante la ausencia de un mercado de capitales desarrollado, se han constituido en la forma de financiamiento prioritaria. Si bien para cerrar esta brecha se deberá aplicar medidas conjuntas de contención de gastos y de elevación de ingresos durante varios años, resulta de vital importancia el diseño de medidas tributarias para incrementar la recaudación. Se estima que las medidas tributarias a ser aplicadas deberán producir al menos unos 3 puntos porcentuales del PIB (21,7% adicional respecto a la estimación de recursos tributarios del presupuesto público de 2002).²⁵

En segundo lugar, otro importante desequilibrio estructural de la economía nicaragüense es el de la balanza comercial que en el quinquenio 1998-2002 promedió un déficit de 26% del PIB. Por eso es necesario impulsar un proceso de crecimiento económico basado en el estímulo a las exportaciones a fin de reducir la brecha comercial. En consecuencia, las medidas tributarias deberían tener un sesgo pro-exportación, no sólo a través de incentivos tributarios -los que resultan costosos para el fisco- sino aplicando medidas que permitan poner en igualdad de condiciones a las ventas en el mercado doméstico con las ventas al exterior, eliminando el sesgo anti-exportador.

En tercer lugar, existe en Nicaragua una alta concentración del ingreso, tanto antes como después de impuestos. Los datos antes de impuestos muestran una elevada concentración de los ingresos y de los consumos que arroja un coeficiente de Gini en el ingreso familiar de 0,51. Se observa asimismo que en los primeros tres quintiles de ingresos (60% del total de la población), el nivel de sus consumos es superior al nivel de sus ingresos. Esta situación no se corrige por la estructura tributaria, ya que la misma acrecienta el grado de desigualdad elevando el coeficiente de Gini después de impuestos a 0,69, lo que ilustra la alta regresividad de la política tributaria. Esto se explica no sólo por la alta participación de algunos impuestos indirectos -a pesar de que existe un gran número de exenciones y del uso de tasas cero en el IGV-, sino también por la ausencia de normas más estrictas en los impuestos al ingreso y al patrimonio, los cuales tienen una escasa participación. Si no es posible mejorar la distribución del ingreso a través de la política tributaria, por lo menos se debe exigir que ésta no la empeore. Con un impacto proporcional de la imposición sobre la distribución de los ingresos y procurándose un nivel mayor de recaudación, el gobierno debería diseñar medidas de política fiscal que contribuyan a atenuar la concentración de ingresos del país y a aumentar la asistencia a los sectores más necesitados a través del gasto público. Estas medidas no sólo tendrían un impacto positivo sobre la equidad distributiva del sistema sino que, al mismo tiempo, contribuiría a ampliar la base imponible de los tributos y por lo tanto a aumentar la recaudación.

Por último, es necesario considerar la limitada capacidad de gestión que tiene el estado para implementar políticas tributarias. Esto se explica por la presión que ejercen distintos grupos de interés ("*lobby*") y por las continuas modificaciones y cambios en la administración y en las normas tributarias. Por ello es prioritario simplificar al sistema tributario a fin de darle más transparencia y objetividad. Esto puede lograrse con una menor cantidad de tributos y eliminando los criterios diferenciadores en la imposición, tan recurrentes en el sistema tributario nicaragüense. En síntesis, se debe buscar un

²⁵ Si bien las proyecciones de esta sección fueron realizadas utilizando el PIB con base 1980, el recálculo del mismo con base 1994 lo incrementó en un 62%, con lo que se expandió la parte del producto no captada por el sistema tributario aumentando consiguientemente los niveles de erosión y evasión impositivas. Como las medidas de reforma propuestas en esta sección apuntan mayormente a ampliar las bases imponibles de los tributos, se considera que las estimaciones realizadas deben tomarse como una cota mínima del impacto recaudatorio de las mismas.

sistema con pocos tributos y normas claras y generales. La sanción de un nuevo Código Tributario debería ser el comienzo de este proceso.

De manera general, la presión tributaria y la composición del sistema en sus distintos tributos debe responder a la estructura económica del país, a su estrategia de crecimiento y a su capacidad para implementar políticas consistentes con los objetivos planteados.

Análisis de las propuestas de reformas tributarias

Las reformas que se proponen están agrupadas en medidas de corto plazo, en las que se privilegia el impacto fiscal de las mismas, y de mediano y largo plazo, en las que el énfasis se pone en los aspectos de equidad y estructura tributaria.

En el impuesto a la renta, las reformas deberían estar centradas en:

- a. fortalecer las normas técnicas evitando vacíos legales y debilidades en la legislación;
- b. ampliar la base imponible eliminando exenciones y tratamientos diferenciales;
- c. adoptar el principio jurisdiccional de renta mundial a fin de controlar las vías de elusión y evasión más usuales; y
- d. adecuar la estructura de las alícuotas a fin de fortalecer el efecto progresivo del impuesto.

En relación con el impuesto general al valor, las reformas deberían orientarse al logro de los siguientes propósitos:

- a. fortalecer el nivel de recaudación del tributo mediante la ampliación de la base imponible de manera que posibilite una eventual eliminación o reducción de la participación de otros impuestos;
- b. eliminar las disposiciones que atentan contra la neutralidad económica del tributo de manera de colocar en igual situación relativa a los bienes y servicios producidos para el mercado interno con los que se dirigen al exterior;
- c. simplificar las disposiciones técnicas que dan lugar a la devolución o compensación del impuesto por parte del fisco, erosionan la base del tributo, y dificultan el control y cumplimiento; y
- d. atenuar el impacto regresivo del tributo manteniendo la exención sólo para un conjunto limitado de bienes finales que tengan alta ponderación dentro de la canasta de consumo.

En relación con los impuestos específicos al consumo las medidas de reforma deberían atender esencialmente a los siguientes objetivos:

- a. gravar a un conjunto limitado de bienes y servicios finales de baja elasticidad precio y alta concentración en la producción de manera complementaria al IGV, a fin de no aplicar tasas diferenciales en este tributo;
- b. evitar discriminaciones entre el origen de los bienes gravando de igual manera a la producción local e importada;
- c. complementar el IGV aplicando un nivel de imposición mayor a determinados bienes suntuarios, o con alta elasticidad ingreso, en el momento de su venta o importación;

- d. aplicar los criterios de imposición basados en el principio del beneficio gravando a los usuarios de rutas y caminos a través de la imposición a los combustibles; y
- e. contribuir a mejorar los niveles de recaudación ante las dificultades de la administración tributaria para gestionar eficientemente un gran número de contribuyentes.

En cuanto a los derechos arancelarios, los objetivos de la reforma son generalizar y ampliar la base imponible dado el gran número de exenciones que no sólo afectan a los DAI sino también al IGV y a los impuestos específicos de consumo.

En lo referente al estímulo a las exportaciones, las reformas deberían estar orientadas a eliminar el sesgo anti-exportador asociado a los estímulos otorgados a ciertas industrias que producen para el mercado interno. En ese sentido, varias de las propuestas formuladas buscan mejorar el tipo de cambio real efectivo para las exportaciones.

En cuanto a los regímenes de promoción se considera que las reformas deberían estar orientadas hacia una acción de tipo global y general que elimine la mayor parte de los tratamientos exentivos a fin de reducir los gastos tributarios, mejorar la eficiencia global de la economía, eliminar la inequidad horizontal del sistema impositivo y facilitar la labor de la administración tributaria. Ello permitiría reducir las alícuotas de algunos tributos y generar un sistema de incentivos más efectivo para la economía en su conjunto.

A fin de cumplir con los objetivos enunciados se formulan las propuestas específicas para el sistema tributario de Honduras que se encuentran detalladas en el Cuadro 13.²⁶

Efectos económicos de las medidas propuestas²⁷

La carencia de información estadística suficientemente desagregada para analizar los efectos económicos de cada una de las medidas propuestas, además de las propias dificultades de la estimación en algunos casos, aconsejan efectuar un análisis más cualitativo del impacto de las mismas. En el cuadro 13 se presenta una valoración conceptual de cada medida con relación a sus efectos sobre la equidad del sistema tributario, la asignación de recursos y la administración tributaria. Si una medida tiene prioridad o es de fácil implementación se considera aplicable en el corto plazo. En caso contrario, la medida se considera aplicable en el mediano o largo plazo. Esta distinción se precisa en las últimas columnas del cuadro 13.

²⁶ Como se señala en notas anteriores, varias de las medidas aquí mencionadas fueron incluidas en la LABT, en las leyes 437 y 438 y en la LEF que fueron aprobadas con posterioridad a la finalización del estudio original (mayo de 2002). Para un detalle de esas medidas ver notas 8, 9, 11, 12, 13, 14, 15, 17, 18 y 22.

²⁷ Ver nota 26 en página 27.

Cuadro 13

Estimación de las medidas propuestas y sus efectos económicos

Medida	Efecto en la recaud. (% PIB)	Efecto en la equidad	Efecto en la eficiencia	Efecto en la administ.	Corto Plazo	Mediano y Largo Plazo
A Código Tributario: revisión integral		+	+	+	■	
B Impuesto a la renta	0,47%					
1 Derogación de exenciones subjetivas (ONGs y otras)	0,01%	+	+	+	■	
2 Eliminación de la exención a las rentas financieras y dividendos	0,42%	+	+	-	■	■
4 Normas sobre paraísos fiscales y precios de transferencia	n/d	N	+	-	■	■
5 Derogación régimen depreciación acelerada	n/d	N	+	+		■
6 Inclusión de cargas de familia y deducciones personales en personas naturales	-0,05%	+	N	N	■	
7 Aumento tasa marginal personas naturales	0,09%	+	N	N	■	
C Impuesto mínimo a la renta para empresas: generalización	0,43%	N	N	+	■	
D Impuesto mínimo para el sector agropecuario	n/d	N	+	-	■	■
E Impuesto a las ganancias de capital obtenidas por las personas naturales	n/d					
1 Excepción para rotación de vivienda	n/d	+	N	N	■	■
2 Tasa proporcional del 15%	n/d	+	N	-	■	■
F Impuesto a las herencias	n/d					
1 Exención a las herencias y donaciones inferiores a C\$ 1.000.000	n/d	+	N	N		■
2 Tasa proporcional del 1,5%	n/d	+	N	-		■
G Impuesto general al valor	1,65%					
1 Eliminación tasa cero excepto exportaciones (incluye 3, 6, 7 y 8)	2,83%	-	+	+	■	
2 Exención canasta familiar (no tasa cero)	-1,39%	+	-	-	■	
3 Reducción de exenciones a los servicios (excepto salud, educación y vivienda)	ver 1	+	+	+	■	
4 Eliminación de la exención a petróleo y derivados	n/d	N	+	+	■	
5 Limitación cómputo créditos por compra de bienes de capital (*)	1,35%	N	-	+	■	■
6 Reducción de exenciones subjetivas (agro, cooperativas, transporte y ONGs)	ver 1	+	+	+		■
7 Limitación beneficios por ventas a Zonas Francas	ver 1	N	+	+		■
8 Eliminación exención ventas organismos oficiales	ver 1	-	+	+	■	
9 Derogación del mecanismo de venta de facturas	n/d	N	+	+	■	
10 Eliminación tasas diferenciales del 5% y 6%	0,21%	N	+	+	■	
H Regimen sustitutivo de rentas y ventas para pequeños contribuyentes	n/d					
1 Eliminación régimen actual de cuota fija	n/d	+	+	+	■	
2 Aplicación de régimen sustitutivo categorizando pequeños contribuyentes	n/d	+	+	+	■	
3 Establecer cuota fija mensual por categoría	n/d	-	-	+	■	
I Impuestos específicos al consumo	0,51%					
1 Derogación de las reducciones de las tasas de la industria fiscal retrotrayendo a niveles de 1999	0,47%	N	+	+	■	
2 Derogación del uso de los créditos de etapas anteriores excepto para las exportaciones	n/d	N	+	+	■	
3 Adecuación de los niveles de imposición al petróleo por inclusión en la base del IGV	n/d	N	+	-		■
4 Reducir lista de bienes gravados con tasas diferenciales fuera de la industria fiscal	0,04%	-	+	+	■	■
J Derechos de importación	n/d					
1 Limitar alcance exoneraciones y desgravaciones subjetivas y objetivas	n/d	N	+	+	■	
2 Adecuar niveles a la modificación en los impuestos específicos	n/d	N	+	+	■	
K Régimen de Zonas Francas	0,03%					
1 Limitar uso de tasa cero por ventas domésticas	0,03%	N	+	+	■	
2 Estudiar futura aplicación impuesto a la renta a las empresas usuarias	n/d	+	+	N		■
L Regímenes promocionales	n/d					
1 Priorizar regímenes orientados a la exportación	n/d	+	+	+		■
2 Establecer plazos de finalización de los mismos	n/d	+	+	+		■
3 No prorrogar exenciones del art. 35 de la Ley 257	n/d	+	+	+	■	
TOTAL	3,09%					

Un signo positivo (+) / negativo (-) indica que el efecto de la medida será beneficioso / contrario al logro del objetivo buscado. La letra (n) indica que la medida sería neutral, o bien que su efecto no resulta claramente apreciable en uno u otro sentido.

En los casos en los cuales se adoptaron hipótesis alternativas sólo se muestra el impacto de la hipótesis de mínima.

n/d: Significa que al momento de realizarse las estimaciones no se disponía de información suficientemente desagregada como para poder realizar la estimación referente a las mismas.

(*): El efecto no se computó en el total pues esta medida produce una ganancia por única vez en el año de su implementación.

Una carencia notable para efectuar estas estimaciones es la ausencia de estadísticas ordenadas sobre el comportamiento de los impuestos que integran el sistema tributario del país y de las bases impositivas que emergen de las declaraciones juradas. Esta información es fragmentada, en muchos casos con claras inconsistencias entre las distintas fuentes y con falta de seguimiento a lo largo del tiempo, de manera que resultan de dudosa utilidad para analizar el comportamiento de las distintas variables. Asimismo, la ausencia de herramientas cuantitativas (como la matriz de insumo-producto) necesarias para analizar el impacto de una determinada modificación sobre la

estructura productiva, también constituye otro elemento que incrementa la incertidumbre acerca de las estimaciones.

Todo ello limita seriamente las posibilidades de establecer criterios sistemáticos y confiables de estimación de los efectos de las medidas propuestas. Hechas estas salvedades, puede decirse que en el cuadro 13 se presentan las estimaciones del impacto recaudatorio de las principales medidas propuestas y en el cuadro 14 se presenta el impacto que tendrían las medidas de corto plazo propuestas sobre la recaudación de 2002 agrupadas según los principales conceptos.

Cuadro 14

Proyección de la recaudación en el corto plazo con las medidas propuestas

Concepto	Recaudación 2002 (en mill. C\$)	Presión tributaria 2002 (en % PIB)	Estructura 2002 (en %)	Impacto de las propuestas (en % PIB)	Presión tributaria c/reforma (en % PIB)	Efecto Propuestas / recaud. 2002 (en %)
A Código Tributario						
B Impuesto a la renta	1.609,8	2,8	19,8	0,5	3,3	16,7
C Impuesto mínimo a la renta para empresas	n/a	n/a	n/a	0,4	0,4	n/d
D Impuesto mínimo a la renta para el sector agropecuario	n/a	n/a	n/a	n/d	n/d	n/d
E Impuesto a las ganancias de capital obtenidas por las personas naturales	n/a	n/a	n/a	n/d	n/d	n/d
F Impuesto a las herencias	n/a	n/a	n/a	n/d	n/d	n/d
G Impuesto general al valor	3.355,8	5,9	41,2	1,7	7,5	28,1
H Régimen sustitutivo de rentas y ventas para pequeños contribuyentes	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d
I Impuestos específicos al consumo	2.119,5	3,7	26,0	0,5	4,2	13,7
J Derechos de importación	573,6	1,0	7,0	n/d	1,0	n/d
K Régimen Zonas Francas	n/d	n/d	n/d	0,0	0,0	n/d
L Regímenes promocionales	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d
M Resto	478,9	0,8	5,9	n/d	0,8	n/d
Total	8.137,6	14,3	100,0	3,1	17,4	21,7
Producto Interno Bruto base 1994 (en mill. de C\$)	57.051,3					

Fuente: Cálculos de la Misión del BID. No se incluyen ingresos municipales ni de la seguridad social.
n/a: Significa que los datos están comprendidos en la recaudación del impuesto a la renta.
n/d: Significa que los datos no están disponibles.

Bibliografía

- Báez Cortés, J. F. y Báez Cortés, T. 2001. *Todo sobre impuestos en Nicaragua*. Managua, Nicaragua: Instituto Nicaragüense de Investigaciones y Estudios Tributarios.
- Banco Central de Nicaragua. Varios años. *Memorias del Banco Central de Nicaragua*. Managua, Nicaragua: Banco Central de Nicaragua.
- _____. 2001. *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 1998-1999*. Managua, Nicaragua: Banco Central de Nicaragua.
- Byrne, Peter D. 2001. "United States Companies Operating in Latin America: Tax Issues". Washington D.C.: Georgetown Law Center. Mimeo.
- Comisión Nacional de Zonas Francas. 2002. "Memoria 1997-2001". Managua, Nicaragua: Comisión Nacional de Zonas Francas.
- Dirección General de Servicios Aduaneros. 2002. *Memoria 1997-2001*. Managua, Nicaragua: Dirección General de Servicios Aduaneros.
- Dirección General de Ingresos. 2002. "Boletín estadístico". Managua, Nicaragua: Dirección General de Ingresos.
- _____. 2001. "Recaudación anual por sector económico y por impuesto 1993-2000". Managua, Nicaragua: Dirección General de Ingresos.
- Fondo Monetario Internacional. 2001. "Staff Country Report". Números 01/170 y 01/171. Washington D.C.: Fondo Monetario Internacional.
- Gobierno de Nicaragua. 2001. *Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de Pobreza*. Managua, Nicaragua: Gobierno de Nicaragua.
- Jenkins, M., Esquivel, G. y Larraín B., F. 1998. "Export Processing Zones In Central America". Development Discussion Paper, N° 646. Central America Project Series, Harvard Institute for International Development, Harvard University, Massachusetts, EE.UU.
- Jenkins, P. G., Yan Kuo, C. y Shukla, G. P. 2000. "Tax Analysis And Revenue Forecasting, Issues and Techniques". Harvard Institute for International Development, Harvard University, Massachusetts, EE.UU.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. 2002. *Presupuesto General de la República 2002*. Managua, Nicaragua.
- Porter, M. E. 2002. "Preparando a Centroamérica para la Integración Regional y el Libre Comercio con EE.UU.". Tegucigalpa, Honduras.
- Puchet, J. y Torres, F. 2000. "Las Finanzas Públicas y La Política Fiscal en Las Economías de Centroamérica Durante los Años Noventa y Perspectivas de Corto y Mediano Plazo". CEPAL, Santiago de Chile, Chile.
- Spahn, P. B., Haindl, E. y Toro J. 1996. "Nicaragua: Expansión del potencial tributario y fortalecimiento de la recaudación". Departamento Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional, Washington D.C.