

Aportes a la discusión sobre reforma tributaria en Nicaragua

2009 - 2010



FUNIDES
FUNDACION NICARAGUENSE PARA EL
DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL

Aportes a la discusión sobre reforma tributaria en Nicaragua

2009 - 2010



FUNIDES
FUNDACION NICARAGUENSE PARA EL
DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL

Tabla de Contenidos

Finanzas públicas y consideraciones generales sobre el sistema tributario de Nicaragua (FUNIDES)

1. Reseña de la evolución reciente de las finanzas públicas.	pg. 13
2. Características de un buen sistema tributario, evolución y evaluación del sistema tributario nicaragüense.	pg. 16
a. Características de un buen sistema tributario.	pg. 16
b. Evolución y evaluación del sistema tributario nicaragüense	pg. 18
3. Temas que deben considerarse antes de decidir sobre el monto y consideración de una posible reforma fiscal.	pg. 20
4. Recomendaciones de política para mejorar el sistema tributario vigente.	pg. 21

La Reforma Tributaria Análisis de la propuesta del Gobierno y lineamientos alternativos de reforma tributaria (Jose Luis Medal)

Resumen ejecutivo. Conclusiones y recomendaciones	pg. 27
Introducción	pg. 33
Capítulo I. Principales características del sistema tributario y la disminución reciente de las recaudaciones	pg. 34
Capitulo II. La reforma del impuesto sobre la renta	pg. 40
Capitulo III. Analisis de otros aspectos centrales de la propuesta del gobierno	pg. 53

La Reforma Tributaria Análisis y consideraciones sobre sistema tributario en Nicaragua (Santos Acosta)

Introducción	pg. 67
I. La continua variabilidad de las normas tributarias	pg. 68
1. La Reforma Fiscal 1979-1989	pg. 68
2. La Reforma Fiscal 1990-1996	pg. 68
3. La Reforma Fiscal 1997-2001	pg. 69
4. La Reforma Fiscal 2002-2006	pg. 69
5. La Reforma Fiscal de 2010-2011	pg. 69

Tabla de Contenidos

II. La concentración de la recaudación y de los contribuyentes	pg. 71
1. La Estructura del Universo de Contribuyentes y de la Recaudación	pg. 71
2. Consecuencia de la Concentración de la Recaudación	pg. 72
3. Consecuencia de la Concentración de los Contribuyentes	pg. 72
4. Tratamiento Diferenciados de Contribuyentes	pg. 72
5. Tratamiento de los Grandes Contribuyentes	pg. 72
6. Tratamiento para los Pequeños Contribuyentes	pg. 73
7. La Estructura de Carga Tributaria por Sector Económico	pg. 74

III. La capacidad administrativa	pg. 75
---	--------

IV. Análisis técnico tributario de las medidas fiscales y su impacto en los contribuyentes	pg. 76
1. Análisis de las Medidas sobre las Rentas del Trabajo	pg. 76
2. Análisis de las Medidas sobre la Rentas de Actividades Económicas	pg. 77
3. Análisis sobre las Medidas sobre las Rentas de Capital	pg. 80
4. Análisis de las Medidas para el ISC e IVA	pg. 81
5. Análisis de las Medidas sobre Exenciones y Exoneraciones	pg. 81
6. Análisis de las Medidas sobre Otros Temas	pg. 82

V. Conclusiones: hacia dónde debe dirigirse la reforma	pg. 83
---	--------

VI. Propuestas de medidas fiscales	pg. 84
---	--------

ANEXO I: Matriz comparativa de propuestas del Gobierno y alternativas de consultores (FUNIDES)	pg. 88
---	--------

ANEXO II: Ley de reformas y adiciones a la ley de equidad fiscal (Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional Unida Nicaragua Triunfa)	pg. 92
--	--------

Introducción

La Fundación Nicaragüense para el Desarrollo Económico y Social (FUNIDES), ante la discusión y propuestas de reformas tributarias que han ocurrido a lo largo de 2009, tomó un papel activo en aportar al sector privado y al gobierno, análisis e información que pudiese contribuir a la toma de decisiones. Este tema es de carácter delicado, puesto que reformas al sistema impositivo, en especial al impuesto sobre la renta, afectan las decisiones de ahorro – inversión y empleo en la economía y también el balance político-social del país.

Con el ánimo de contribuir a la discusión, FUNIDES solicitó a un par de consultores independientes expertos en el tema, José Luis Medal y Santos Acosta, sus consideraciones a la propuesta de concertación tributaria que el gobierno presentó al país en agosto del 2009.

En el marco de este proceso de discusión, hemos decidido publicar estos aportes que tienen vigencia debido a que la discusión sobre una concertación tributaria oficialmente continúa abierta. Si bien en el mes de diciembre de este año se aprobó una reforma a la ley de equidad fiscal (la cual incluimos como anexo en esta publicación), la misma sólo pretende cerrar la brecha fiscal del año 2010, mientras que la discusión sobre la propuesta de ley de concertación tributaria ha sido postergada para el próximo año.

Esta publicación contiene varias secciones. En primer lugar, FUNIDES hace una breve reseña sobre la evolución de las finanzas públicas y plantea una discusión sobre las características de un buen sistema tributario, con énfasis en los desarrollos recientes del caso nicaragüense. Dicha sección valora tareas pendientes y propone temas que deben considerarse antes de decidir sobre el monto y la idoneidad de una reforma fiscal.

El trabajo de José Luis Medal, analiza las principales características del sistema tributario nicaragüense y discute las reducciones recientes en la recaudación como antecedentes a la discusión. También, analiza en detalle la propuesta del gobierno presentada en agosto, cuyo enfoque propone un cambio al régimen para el impuesto sobre la renta. Igualmente, discute el resto de reformas propuestas y presenta alternativas y recomendaciones detalladas en el resumen ejecutivo.

El trabajo de Santos Acosta nos muestra la secuencia de leyes tributarias en el país y expone la variabilidad experimentada. Dicha contribución analiza la problemática de la concentración del pago de los impuestos en Nicaragua y la necesidad de un tratamiento diferenciado de los contribuyentes. Igualmente, ilustra la diferenciación que debe hacerse entre empresas recaudadoras y las contribuciones propias de estas empresas, enfatizando la necesidad de realizar una segmentación en la discusión, para una adecuada formulación de políticas. Adicionalmente, analiza las propuestas de reformas y presenta recomendaciones con respecto a las distintas medidas propuestas. El énfasis de este trabajo es en aspectos administrativos.

Como complemento, se presenta un resumen comparativo de la propuesta gubernamental y distintas alternativas presentadas por los autores.

Finalmente en el anexo II se presenta la ley de reformas y adiciones a la ley de Equidad Fiscal que fue aprobada por la Asamblea Nacional.

Finanzas públicas y consideraciones generales sobre el sistema tributario de Nicaragua

FUNIDES

Tabla de Contenidos

1. Reseña de la evolución reciente de las finanzas públicas.	pg. 13
2. Características de un buen sistema tributario, evolución y evaluación del sistema tributario nicaragüense	pg. 16
a. Características de un buen sistema tributario.	pg. 16
b. Evolución y evaluación del sistema tributario nicaragüense	pg. 18
3. Temas que deben considerarse antes de decidir sobre el monto y consideración de una posible reforma fiscal.	pg. 20
4. Recomendaciones de política para mejorar el sistema tributario vigente	pg. 21

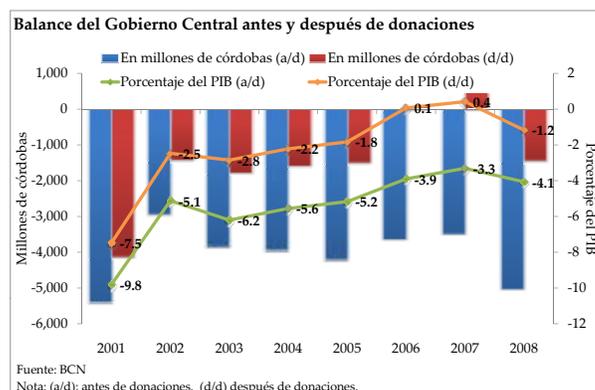
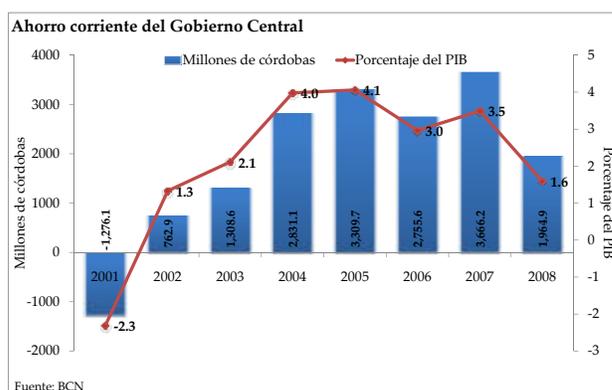
Finanzas públicas y consideraciones generales sobre el sistema tributario de Nicaragua

I. Reseña de la evolución reciente de las finanzas públicas.

A comienzos de la década del 2000-10 el déficit fiscal alcanzó niveles insostenibles debido al crecimiento excesivo del gasto y a un entorno interno y externo desfavorable que impactó negativamente en los ingresos tributarios. La deuda pública equivalió al doble del PIB, y el gobierno tuvo que afrontar las obligaciones generadas por las quiebras bancarias y las indemnizaciones a los confiscados de los años ochenta.

Ante esta situación, la Administración del presidente Bolaños inició una política fiscal orientada a la consolidación de las finanzas públicas y acordó un programa económico (PGRF por sus siglas en inglés) con el FMI para el período 2002-2005¹. El objetivo fue lograr la sostenibilidad fiscal a través de la restricción del gasto (especialmente el corriente sin afectar el gasto social) y del incremento de los ingresos a través de una reforma tributaria que se plasmó en la Ley de Equidad Fiscal de 2003.

Los resultados de estas medidas fueron favorables. El ahorro corriente del Gobierno Central, negativo en 2001, alcanzó un promedio de 2.9 por ciento del PIB durante 2002-2006; y el déficit del Gobierno Central antes de donaciones se redujo de casi 10 por ciento, a un promedio de 5.2 por ciento del PIB, principalmente debido al aumento en la carga tributaria. Después de donaciones, el déficit promedió 1.7 por ciento del PIB.



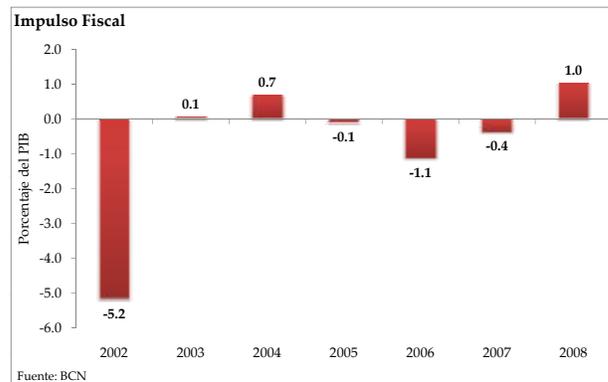
La nueva administración heredó, por lo tanto, una situación macroeconómica más sólida que la de sus antecesores, lo que le brindó un mayor margen de maniobra para impulsar programas de combate a la pobreza y a favor del crecimiento económico.

La Administración del Presidente Ortega ha continuado la prudencia fiscal de su antecesor. El déficit del gobierno central antes de donaciones promedió 3.7 por ciento del PIB durante 2007-08. Sin embargo, preocupa el crecimiento en el gasto corriente de 1.5 puntos porcentuales del PIB (y la disminución en el ahorro de casi 2 puntos porcentuales), mientras que el gasto de capital muestra una caída de más de un punto porcentual. También después de donaciones, el Gobierno Central experimentó en 2008 un déficit equivalente a 1.2 por ciento del PIB. Este es el primer saldo negativo desde que toma posesión la administración actual y representa un cambio en la tendencia observada desde 2001. Las donaciones externas, por su parte, constituyen un recurso significativo, representando alrededor del 12.5 por ciento del gasto total del Gobierno Central y 3 por ciento del PIB en 2008.

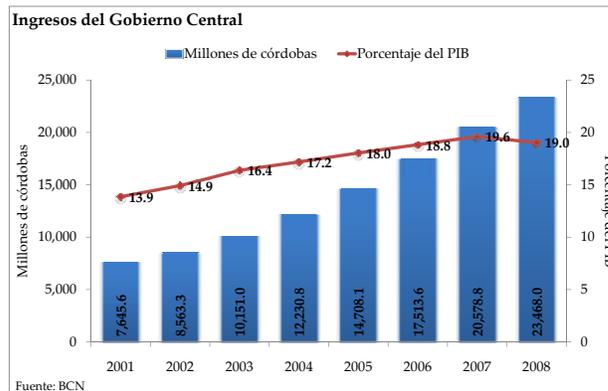
¹ El gobierno consiguió en el último año una extensión del mismo hasta finalizar en 2006 con el cumplimiento satisfactorio de las metas establecidas.

Finanzas públicas y consideraciones generales sobre el sistema tributario de Nicaragua

Bajo el prisma del indicador del impulso fiscal, que mide la contribución de la política fiscal a la demanda agregada, la política fiscal fue sumamente contractiva en 2002, debido a la necesidad de bajar el déficit fiscal, básicamente neutral en el 2003, 2005 y 2007, expansiva en 2004 y 2008, y contractiva en 2006.

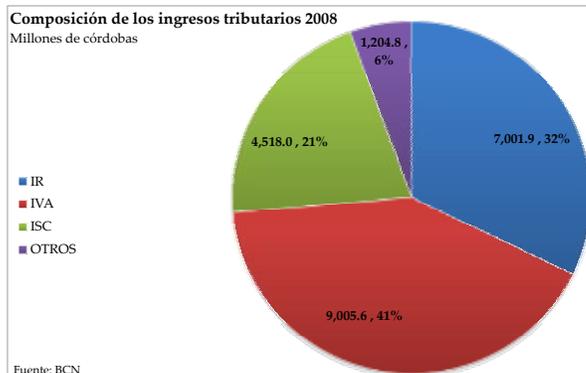
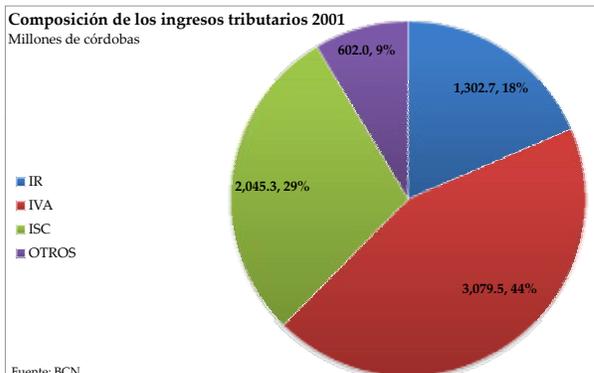


Los ingresos del Gobierno Central pasaron del 13.9 por ciento del PIB en 2002 al 19.6 por ciento en 2007 pero, disminuyeron al 19 por ciento del PIB en 2008.

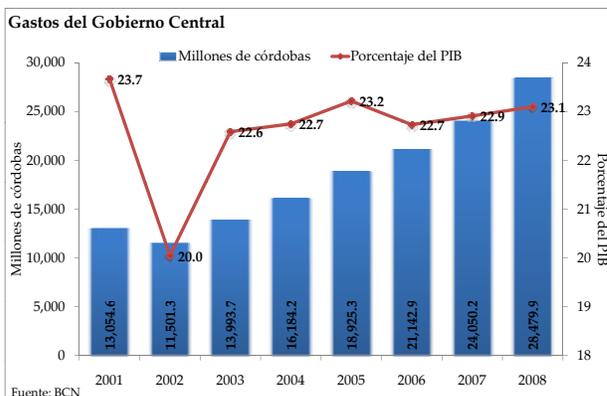


Entre 2001 y 2008 ha habido importantes cambios en la estructura tributaria. En 2001 el 44 por ciento de los ingresos tributarios correspondió al impuesto al valor agregado (IVA), 18 por ciento al impuesto sobre la renta (IR), y 29 por ciento al impuesto selectivo de consumo (ISC). Mientras en 2008 el 41 por ciento de los ingresos tributarios correspondió al IVA, el 32 por ciento al IR y el 21 por ciento al ISC.

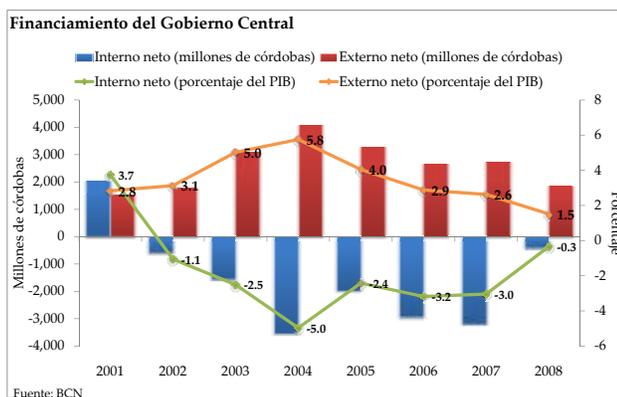
Finanzas públicas y consideraciones generales sobre el sistema tributario de Nicaragua



El gasto total del Gobierno Central, bajó de casi 24 por ciento del PIB en 2001 al 20 por ciento en 2008 pero ha promediado alrededor del 23 por ciento desde entonces. Como ya se comentó, preocupan las tendencias de crecimiento del gasto corriente y caída del gasto de capital que se ha dado en los últimos tres años.

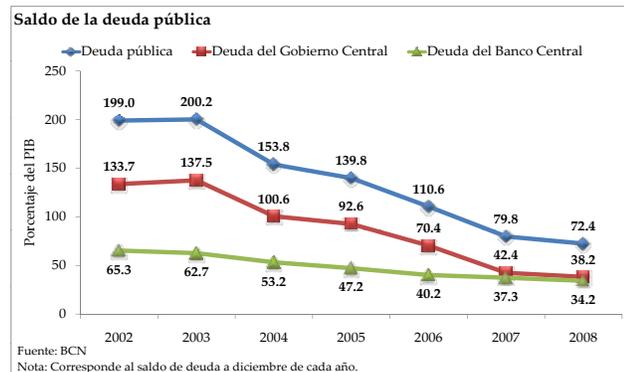
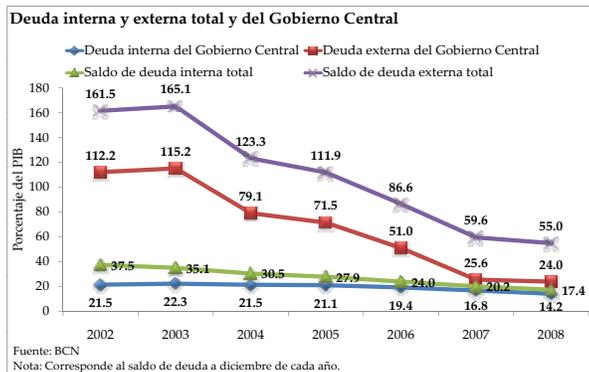


Desde 2002 el financiamiento externo ha sido mayor que el déficit del gobierno después de donaciones, lo que ha permitido la reducción del crédito interno y facilitado la acumulación de reservas internacionales. Sin embargo, en 2008 el financiamiento externo fue bastante cercano al déficit por lo que la reducción del crédito interno fue mucho menor que en años anteriores.



Finanzas públicas y consideraciones generales sobre el sistema tributario de Nicaragua

El saldo de la deuda pública, incluyendo la del BCN, se ha reducido considerablemente, pasando de 200 por ciento del PIB en 2002 al 72 por ciento en 2008. La reducción proviene fundamentalmente de los beneficios de la iniciativa para países pobres altamente endeudado (HIPC, por sus siglas en inglés) y del MDRI, registrando un alivio promedio anual de US\$567.1 millones durante 2002 – 2008, por lo que la deuda externa bajó del 112 por ciento del PIB en 2002, al 55 por ciento en 2008. Por su parte, la deuda interna bajó del 37.5 por ciento del PIB en 2002 a 17.5 por ciento del PIB en 2008.



2. Características de un buen sistema tributario, evolución y evaluación del sistema tributario nicaragüense

a. Características de un buen sistema tributario.

Un buen sistema tributario debería regirse por los siguientes principios: 1) Contribuir a financiar un nivel “esencial” de gasto público y mantener bajo control los desbalances fiscales, 2) Minimizar la ineficiencia económica, es decir las distorsiones que los impuestos ocasionan en las decisiones de las personas y empresas, 3) Distribuir la carga tributaria equitativamente 4) Ser fácil de administrar, transparente y estable. Estos principios a veces pueden entrar en conflicto y, en la práctica, la importancia relativa que se les da depende de las prioridades de las distintas sociedades.

Eficiencia y equidad del sistema tributario para un nivel de ingresos dado.

Eficiencia económica. De acuerdo con este principio, un impuesto debe recaudar lo necesario y minimizar las distorsiones en la asignación de los recursos (admitiendo que no existe la tasación no distorsionaria o que es muy difícil de aplicar). Es decir, en una economía caracterizada por una distribución eficiente de los recursos y modelada por las fuerzas del mercado, un impuesto debe ser lo más neutro posible en sus efectos sobre esta distribución. Sin embargo, en la medida en que las imperfecciones del mercado, los bienes públicos y las externalidades contribuyen a una distribución ineficiente de los recursos, los impuestos pueden ser aplicados para alcanzar una mejor distribución de los recursos.

Equidad en la distribución de la carga tributaria. Este principio está relacionado con el objetivo de la sociedad de alcanzar una distribución equitativa de la carga tributaria y de la riqueza. La equidad horizontal requiere que aquellos en circunstancias similares paguen impuestos iguales. La equidad vertical requiere que aquellos que están mejor económicamente paguen más impuestos. En forma más amplia, la equidad fiscal debe tomar en cuenta no sólo la distribución de la carga tributaria sino también la distribución del gasto público. De hecho, los impuestos combinados con las transferencias son empleados con el propósito de redistribución.

Finanzas públicas y consideraciones generales sobre el sistema tributario de Nicaragua

Aunque no existe una estructura tributaria óptima ni una prescripción única para el diseño de un sistema tributario o de un impuesto en particular, la teoría económica y la experiencia tributaria de los países sirven de guía para establecer y aplicar algunos principios generales de buenas prácticas tributarias congruentes con los principios de equidad y eficiencia.

Composición de los ingresos. Uno de los temas más debatidos de la política tributaria es la importancia relativa que se le debe dar al impuesto a la renta y al impuesto al consumo. Bajo el principio de eficiencia, el consenso es que el impuesto al consumo conlleva a menos distorsiones que el impuesto a la renta, ya que sólo desincentiva la oferta de trabajo, mientras que el impuesto a la renta además desincentiva el ahorro.

Sin embargo, bajo el punto de vista de equidad vertical se considera que el impuesto al consumo es regresivo ya que es muy difícil, por no decir imposible, recaudar impuestos progresivos al consumo. Se debe notar, sin embargo, que en la práctica los impuestos al consumo pueden resultar más progresivos que el impuesto a la renta ya que gravan el consumo de algunos sectores que no pagan impuesto a la renta. En cualquier caso, la equidad de la política fiscal debe tomar en cuenta el impacto distributivo tanto de los impuestos, como del gasto.

En la práctica, la importancia relativa que se le da a estos impuestos refleja no sólo consideraciones de eficiencia y equidad, sino también los aspectos estructurales de la economía y la facilidad administrativa.

Impuestos al consumo como el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto Selectivo al Consumo (ISC). Uno de los temas más discutidos sobre los impuestos al consumo es si se deberían establecer tasas diferenciadas o una tasa única. Aunque en principio la teoría económica indica que lo óptimo, cuando no se dispone de impuestos no distorsionarios, sería establecer tasas diferenciadas en función de la complementariedad de los bienes con el ocio, el nivel de información que se requiere para diseñar un sistema de tasas diferenciadas es prohibitivo particularmente en países en desarrollo como el nuestro. Por tanto, se ha llegado a la conclusión de que lo mejor es establecer una tasa uniforme salvo en el caso de algunos bienes complementarios con el ocio, y bienes que generan externalidades sociales, los que deberían tener tasas mayores y diferenciadas.

Impuesto sobre la renta (IR). Los temas más discutidos en cuanto a los impuestos sobre la renta son si debe existir una sola tasa para el IR a las personas naturales o un conjunto de tasas progresivas y si se deben tasar los ingresos de capital (que incluyen los intereses, dividendos y ganancias de las empresas). En cuanto al primer tema, la teoría indica que una tasa única es preferible en términos de eficiencia y puede ser bastante redistributiva si es complementada con subsidios a los pobres. En cuanto al segundo tema, el consenso teórico es que los impuestos a los ingresos del capital no sirven para fines de eficiencia y redistribución debido a que este tipo de impuesto desalienta la inversión y, por tanto, disminuye las posibilidades de crecimiento del país.

Tasación al comercio internacional y los bienes intermedios. Consideraciones en la distribución del ingreso o imperfecciones de mercado pueden justificar el uso de impuestos en la oferta de los factores de producción (como el IR) o el consumo de los bienes finales (como el IVA y el ISC). Sin embargo, los principios de un buen sistema tributario no justifican distorsiones adicionales como impuestos al comercio exterior o impuestos que afecten la forma como se organiza la producción (impuesto a los insumos intermedios y materias primas que utilizan las empresas).

Ampliación de la base tributaria. En países en vías de desarrollo, como Nicaragua, la base tributaria es tan estrecha que los Gobiernos se apoyan en altas tasas impositivas para generar ingresos tributarios. Esto significa que las distorsiones generadas por los impuestos en estos países son mayores que en países de más alto desarrollo. Por tanto, la ampliación de la base tributaria debe ser una prioridad para mejorar el sistema tributario.

Finanzas públicas y consideraciones generales sobre el sistema tributario de Nicaragua

Factibilidad administrativa. Un impuesto no puede ser tan complejo que no pueda ser comprendido por el contribuyente. Sin embargo, debe ser suficientemente bien diseñado que la evasión sea minimizada. Se requiere de simplicidad para facilitar la administración de los impuestos. De igual forma, un impuesto debe ser barato de administrar en relación a los ingresos que genera y suficientemente flexible para ser modificado en respuesta a condiciones económicas cambiantes.

b. Evolución y evaluación del sistema tributario nicaragüense.

En los años noventa e inicios de la presente década, se emprendieron revisiones y reformas fundamentales del sistema tributario. La primera reforma se dio mediante la aprobación y entrada en vigencia de la Ley de Justicia Tributaria y Comercial de 1997. La segunda reforma mediante la Ley de Ampliación de la Base Tributaria (LABT) de 2002 y Ley de Equidad Fiscal (LEF) de 2003.

El objeto de la primera reforma era establecer una política impositiva en consonancia con los principios de generalidad, neutralidad y equidad de los tributos. La segunda reforma partió de la crítica situación fiscal de 2001 y el objetivo fue aumentar la base tributaria mediante la eliminación de exenciones y exoneraciones, reducción de la inequidad, mejoramiento de la eficiencia administrativa y la eliminación de las discrecionalidades. En 2005 se aprobó la Ley de Reformas y Adiciones a la Ley de Equidad Fiscal que incluía una serie de medidas en materia de IR principalmente dirigidas al sector financiero.

Principales logros de las reformas de la última década.

Los principales logros de estas reformas son el aumento en las recaudaciones como porcentaje del PIB, avances en la ampliación de la base tributaria y un pequeño impacto en la equidad (el coeficiente de Gini de la distribución del consumo cayó después de la última reforma tributaria). La importancia del IR en la recaudación total ha aumentado, y la de los ISC disminuido. La dispersión de las tasas del ICS es ahora menor, y al igual que en el resto de la región, la importancia de los impuestos al comercio internacional se ha reducido.

Por otra parte, la productividad del IVA ha mejorado sustancialmente. En 2008 el incremento de la productividad fue de 23.3 por ciento en relación a 2001, año donde todavía no se habían efectuado las reformas de la Ley de Equidad Fiscal². Stotsky (2002) estimó que la productividad promedio del IVA en Centroamérica es de 0.48, por lo que Nicaragua está muy cerca del promedio regional.

Asimismo, los costos en que incurre la administración al recaudar los impuestos han bajado. Según cálculos de FUNIDES, en 2001 de cada cien córdobas que el Gobierno Central recaudó, cuatro córdobas fueron asignados a las instituciones recaudatorias, sin embargo desde 2006 la cifra se redujo a 2.2 córdobas.

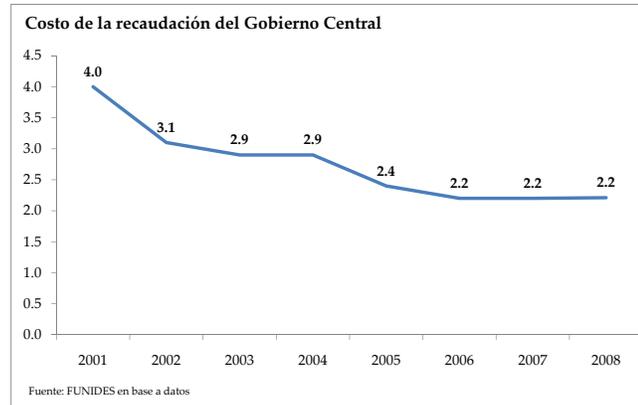
Índice de productividad del IVA

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
	(Millones de córdobas)							
IVA recaudación total	3,079.5	3,355.9	3,812.9	4,575.1	5,598.7	6,806.3	8,025.3	9,005.6
Gasto en consumo final	53,744.1	57,508.8	62,576.1	70,688.8	81,192.1	92,810.3	105,784.9	127,494.1
Tasa estándar	0.15	0.15	0.15	0.15	0.15	0.15	0.15	0.15
Productividad del IVA (Valor índice)	0.38	0.39	0.41	0.43	0.46	0.49	0.51	0.47
Valor base 100=2001	100.0	101.8	106.3	113.0	120.3	128.0	132.4	123.3

Fuente: FUNIDES en base a datos BCN

2 La Ley de Equidad Fiscal, por ejemplo contemplaba un cambio de tratamiento de varios bienes y servicios (en su mayoría los de la canasta básica) de la tasa cero a exentos. El objetivo era elevar la recaudación.

Finanzas públicas y consideraciones generales sobre el sistema tributario de Nicaragua



Tareas pendientes

A pesar de estos logros, nuestro sistema tributario presenta varios problemas. Hay una amplia y compleja lista de exoneraciones y exenciones. En el caso del IVA, se incluyen entre otros los bienes finales que conforman la canasta básica, los servicios de salud, los libros y las prendas de vestir producidas en el país. Lo anterior se traduce en una gran erosión de las bases tributarias y un importante potencial recaudatorio perdido.

Además, esto hace que el sistema sea poco neutral pues está beneficiando a unos sectores a costa de otros. Es muy probable que la ineficiencia en la asignación de recursos, debido a la excesiva concentración de la recaudación en unos pocos sectores³, distorsione los precios internos, la tasa de cambio real y el nivel de producción, además de afectar la base gravable.

La estructura actual del IR no es eficiente debido a que las tasas progresivas a las personas naturales desalientan aún más la oferta de trabajo y promueven actividades fuera del mercado formal, mientras que el impuesto a los ingresos del capital afectan el ahorro y la inversión. Sin embargo, no disponemos de datos que permitan cuantificar las distorsiones adicionales que está causando el diseño actual del IR en comparación con un diseño óptimo. Tampoco disponemos de datos que permitan calcular cuánto está afectando el bienestar de las personas a lo largo del tiempo la tasa del impuesto a las ganancias de capital (impuestos sobre los intereses, dividendos e IR a las personas jurídicas) en la medida que esto desincentiva el ahorro, la inversión y, por consiguiente, el empleo y los ingresos.

Equidad del sistema tributario

Es importante destacar que no hay estudios actualizados acerca de la incidencia distributiva del sistema tributario actual. Sin embargo, estimaciones realizadas por Artana (2003), las reformas contenidas en la LEF tendrían un impacto distributivo igualador menor, aunque no insignificante.

Según las estimaciones de Artana, el coeficiente de Gini de la distribución del consumo familiar equivalente caería después de la reforma tributaria 0.3 puntos si la recaudación resultante de la reforma se distribuyera proporcionalmente, y 1.1 puntos si se distribuyera en términos iguales per cápita. Aunque la caída no sería de gran magnitud, resultaría estadísticamente significativa. Asimismo, el sistema tributario lograría mover la curva de Lorenz hacia mayor igualdad. El aporte de la reforma en ese sentido sería positivo, aunque modesto⁴.

³ Según cifras de la Dirección General de Ingresos (DGI) en el año 2007 de la recaudación total casi el 60 por ciento provino de la industria y comercio.

Finanzas públicas y consideraciones generales sobre el sistema tributario de Nicaragua

El trabajo de Artana trata esencialmente de temas de equidad vertical. Sin embargo, sus estimaciones del coeficiente de variación de la carga tributaria antes y después de la reforma reflejan una caída en la dispersión de la misma en todos los deciles, menos en el superior, lo cual indica un movimiento hacia mayores niveles de equidad horizontal.

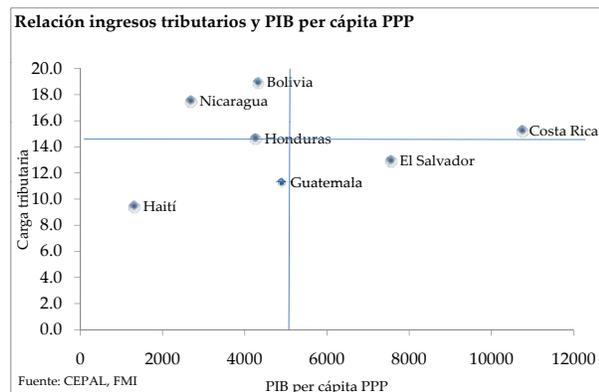
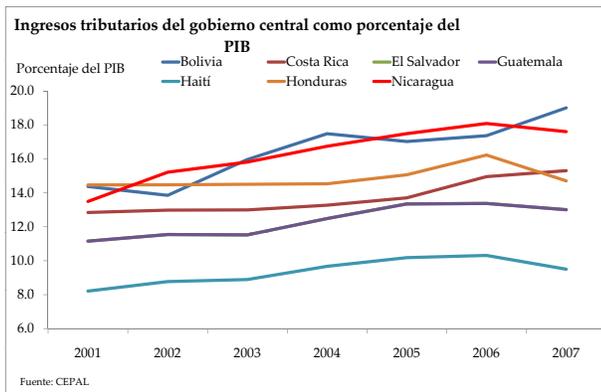
3. Temas que deben considerarse antes de decidir sobre el monto y consideración de una posible reforma fiscal.

La carga tributaria y el gasto público como proporción del PIB

Dado que los impuestos tienen costos económicos, cualquier discusión sobre política tributaria y/o sobre la necesidad de mayores impuestos tiene que tomar en cuenta el nivel de la carga tributaria, el nivel y la efectividad del gasto público y la necesidad de mayores gastos, el balance fiscal y el nivel de la deuda pública. Preguntas fundamentales son ¿Cuál es el costo económico del nivel actual de impuestos y/o de un aumento en los ingresos fiscales? ¿Es menos costoso disminuir el gasto? ¿Llevará el aumento en los ingresos fiscales a mayor ahorro público o será absorbido por gastos de baja prioridad? En principio, sólo respondiendo a este tipo de preguntas se puede determinar si conviene o no aumentar la recaudación, o si, más bien, se debería reducir.

Los ingresos tributarios del Gobierno Central como proporción del PIB (carga tributaria) han crecido desde 2001 a una tasa promedio anual de 6.4 por ciento, alcanzando 17.6 por ciento del PIB en 2008

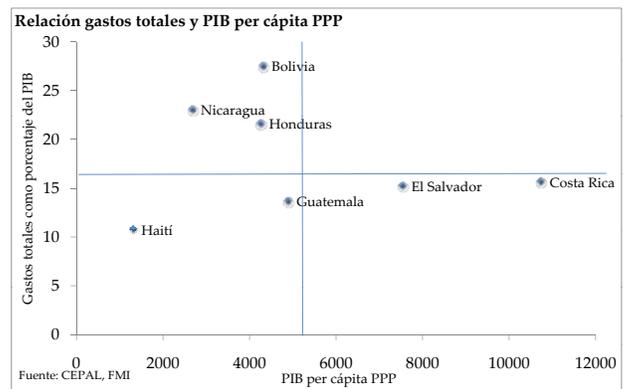
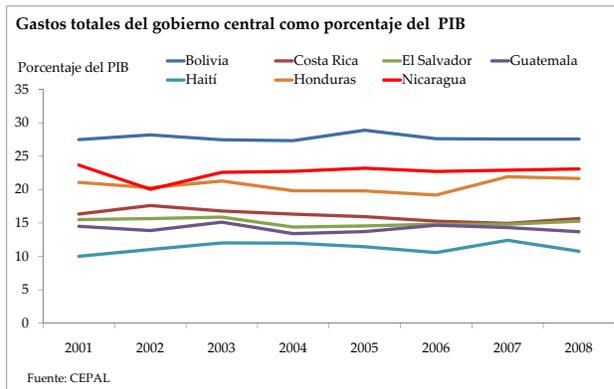
Nuestra carga tributaria es alta en comparación con los países de Centroamericana y países con niveles similares de PIB per cápita. Como se observa a continuación, algunos países seleccionados de Latinoamérica se dividen en cuatro cuadrantes. El primero (superior izquierdo) contiene los países con una carga tributaria mayor al promedio y por debajo del PIB per cápita promedio. Aquí resaltan Bolivia, Honduras y Nicaragua. En el segundo cuadrante (inferior izquierdo), se encuentran países con una baja carga tributaria y un bajo PIB per cápita (Haití y Guatemala). El Salvador se sitúa en el tercer cuadrante (inferior derecho) con un PIB per cápita superior al promedio y una tributación menor al promedio. Mientras que Costa Rica se sitúa en el cuarto cuadrante (superior derecho) con un PIB per cápita por encima del promedio, pero también con una carga tributaria por encima del promedio.



4 Artana, Daniel (2003). La incidencia distributiva de la Ley de Equidad Fiscal de Nicaragua.

Finanzas públicas y consideraciones generales sobre el sistema tributario de Nicaragua

El gasto del Gobierno Central que alcanzó 23.1 por ciento del PIB en 2008, también es alto en comparación con los países de la región centroamericana o países con similares o mayores niveles de PIB per cápita. Al igual que el gráfico 3, en el gráfico 4 los países de Latinoamérica se dividen en cuatro cuadrantes. El primero (superior izquierdo) contiene los países con gasto gubernamental mayor al promedio latinoamericano y por debajo del PIB per cápita promedio de la región. Aquí sobresalen Bolivia, Honduras y Nicaragua. En el segundo cuadrante (inferior izquierdo), con bajo gasto público y bajo PIB per cápita, se encuentran Haití y Guatemala. El Salvador y Costa Rica se sitúan por encima del PIB per cápita promedio pero por debajo del gasto público promedio en el tercer cuadrante (inferior derecho).



El nivel de deuda pública

Aunque la deuda pública ha bajado considerablemente su nivel, es todavía relativamente alto. Por ejemplo, para países como Nicaragua el Banco Mundial y el FMI recomiendan niveles de deuda externa del orden del 30-40 por ciento, mientras que la nuestra es del orden del 55 por ciento. Esto indica la importancia de mantener el déficit del gobierno central antes de donaciones a niveles que reduzcan, o al menos no aumenten la deuda pública.

4. Recomendaciones de política para mejorar el sistema tributario vigente.

Para poder evaluar la necesidad de mayores tributos se requeriría información del gobierno sobre los lineamientos de política fiscal para los próximos años tanto en cuanto al aumento del gasto y su distribución, como opciones de apoyo y financiamiento. En todo caso, dado que ya tenemos una de las cargas tributarias más altas de América Latina, cualquier reforma impositiva debería tener como objetivo primordial mejorar la eficiencia y equidad del sistema y ampliar la base tributaria. Asimismo, para mantener la carga tributaria a niveles razonables, se debe mejorar la eficiencia del gasto del sector público, lo que permitiría proveer el mismo nivel de bienes públicos a menor costo, así como reasignar el gasto en una forma congruente con los objetivos económicos y sociales de la nación—por ejemplo, focalizando mejor el gasto en educación. También se deberían crear condiciones que permitan una mayor participación del sector privado en el desarrollo de la infraestructura del país y así liberar recursos públicos.

La Reforma Tributaria

Análisis de la propuesta del Gobierno y lineamientos alternativos de reforma tributaria

José Luis Medal Mendieta

Estudio elaborado por José Luis Medal, Ph.D. Consultoría de 15 días con FUNIDES, financiado por PROCAFTA.
Managua, Septiembre, 2009.

Tabla de Contenidos

Resumen ejecutivo. Conclusiones y recomendaciones	pg. 27
Introducción	pg. 33
Capítulo I. principales características del sistema tributario y la disminución reciente de las recaudaciones.	pg. 34
Capítulo II. la reforma del impuesto sobre la renta	pg. 40
Capítulo III. análisis de otros aspectos centrales de la propuesta del gobierno	pg. 53

Resumen Ejecutivo

Un sistema tributario debe basarse en los principios de neutralidad, equidad y generalidad de los tributos. El principio de neutralidad es necesario ya que los tratamientos e incentivos fiscales preferenciales causan distorsiones en la asignación de recursos y son inequitativos. Idealmente, el sistema impositivo debe minimizar la ineficiencia que los impuestos producen en la asignación de recursos y en la distorsión de los precios relativos. Una base tributaria amplia y tasas impositivas bajas producen menos distorsiones en los incentivos económicos tanto del trabajo, como del capital. Para orientarse tendencialmente a un sistema de base impositiva amplia y tasas bajas, es necesario dismantelar el amplio sistema de exenciones, exoneraciones y tratamientos especiales. La propuesta gubernamental tiene un objetivo recaudatorio y es incongruente con los criterios de equidad y eficiencia, como se indicará posteriormente.

El objetivo recaudatorio descansa en tres medidas

La propuesta del gobierno tiene como objetivo incrementar las recaudaciones en 2.41% del Producto Interno Bruto, PIB, (versión de agosto). El logro de ese objetivo descansa fundamentalmente en: a) introducir un pago mínimo del 3% sobre ventas, con un poder recaudatorio supuestamente de cerca del 2% del PIB (el gobierno no precisa su estimación en la versión de agosto); b) establecer un sistema cédular gravando a las ganancias de capital (dividendos e intereses) de las personas físicas con una tasa del 10%, lo que generaría una recaudación del 0.68% del PIB; y c) una retención del 25% sobre intereses pagados a no residentes, que produciría el 0.31% del PIB. Las tres medidas conjuntamente generarían recaudaciones de cerca del 3% del PIB.

Los aspectos positivos de la reforma tienen un elevado costo fiscal

La propuesta también incluye aspectos que aunque positivos, introducen costos recaudatorios elevados: depreciación acelerada, reducción del 30% al 25% de la tasa del IR para actividades económicas y crédito fiscal al Impuesto al Valor Agregado (IVA) por tres años. El costo recaudatorio de estas tres medidas es de cerca de 1.2% del PIB, lo que resulta insostenible en el contexto de una reforma cuyo objetivo es recaudatorio, más aún cuando esos beneficios se pretenden financiar con el 3% del pago mínimo sobre ventas.

El pago mínimo del 3% sobre ventas tiene efectos negativos

El pago mínimo del 3% sobre ventas (la principal base recaudatoria de la propuesta) implica establecer un impuesto sui generis sobre ventas con efectos de cascada, que es, además, de carácter confiscatorio para empresas con pérdidas o con bajo margen de utilidades sobre ventas. Tiene, también, un efecto pro cíclico en una situación recesiva como la actual. Favorece, además, la importación de bienes con alto valor agregado en contra de la importación de insumos y, al ser de hecho un impuesto sobre ventas, afecta la competitividad del país “ya que los bienes exportados incorporan una carga impositiva mayor que si se hubiese pagado el impuesto a la renta” (Gómez Sabaini). Un impuesto sobre ventas no permite a los exportadores -como hace el IVA-- acreditar el impuesto aplicado a los insumos, lo que vendría a afectar la competitividad internacional.

El crédito fiscal del Impuesto al Valor Agregado (IVA)

Uno de los aspectos positivos de la reforma propuesta, el crédito fiscal del IVA para la importación de maquinaria y equipo por un período de tres años, tiene un elevado costo recaudatorio de 0.5% del PIB, por lo que no es factible considerando el objetivo del gobierno de incrementar los ingresos fiscales. La mejor manera de enfrentar el problema de liquidez que produce el IVA colectado en aduana es a través de un sistema expedito de acreditación de este impuesto. En todo caso, el IVA es técnicamente un impuesto al consumo y no a las empresas. Lo que propone el Gobierno viene a debilitar el IVA; , Esta medida no se considera sostenible por la manera en

Resumen Ejecutivo

que se financiaría ya que su elevado costo recaudatorio sería compensado con la introducción del 3% de pago mínimo sobre ventas.

La propuesta de acelerar el período de depreciación

De la misma manera, aunque es positivo acelerar el período de depreciación, en el contexto de una reforma con objetivos recaudatorios, su costo recaudatorio se considera insostenible. Tampoco es conveniente que se financie con el pago mínimo definitivo del 3% sobre ventas. Su financiamiento no se considera viable (salvo si se adopta la alternativa de la Renta Global). Se recomienda, en todo caso, mantener la depreciación acelerada para el sector exportador, como se estableció en el Arto. 19 de la Ley de Equidad Fiscal. Si se adoptase un sistema global para la renta de capital de las personas físicas, sería más factible acelerar el período de depreciación para todos los sectores.

La reducción del Impuesto sobre la Renta (IR) al 25% para las empresas y la doble tributación de los dividendos

La propuesta de reducir al 25% la tasa del Impuesto sobre la Renta (IR) de las actividades económicas es positiva, ya que tasas bajas estimulan la inversión. En relación a los dividendos, consideramos preferible que éstos sean incorporados bajo la renta global de las personas físicas y que se neutralice, o alivie, el tratamiento de doble tributación. Esto se puede hacer ya sea introduciendo un sistema de acreditación para los accionistas, deduciendo de su impuesto personal la parte proporcional pagada a nivel de impuestos de sociedades, o gravando en la renta personal de los accionistas en un determinado porcentaje de los dividendos que reciban.

El sistema de renta dual

La propuesta gubernamental establece un tratamiento preferencial a la renta del capital de las personas físicas (10%) menor a la tasa mayor para la renta empresarial (25%) y menor a la tasa marginal máxima de las personas físicas (35%). Esta medida discrimina tanto contra de la tributación a la renta empresarial, como a la renta del trabajo. Consideramos más conveniente alinear la tasa marginal máxima de las personas físicas con la tasa lineal del 25% que se propone para la renta empresarial, estableciendo a la vez menos estratos y tasas al impuesto sobre la renta de las personas naturales. El IR a las personas físicas debería ser de carácter global, no cedular, e incluir en la base gravable dividendos e intereses.

El sistema cedular que propone el Gobierno para la renta de capital (intereses y dividendos) de las personas naturales produce una recaudación que es menor que la que produciría la mejor alternativa de introducir el sistema global (no cedular) para la renta de capital de las personas físicas. Lo anterior, además de no ser equitativo, reduce el margen de maniobra de la reforma. Por su parte, la retención del 25% sobre los intereses pagados a no residentes es discriminatoria vis-à-vis la tasa del 10% a aplicar a residentes.

El IR para pequeñas empresas

El gobierno propone en general, una tasa uniforme del 25% para la renta empresarial. Se sugiere, alternatively, establecer un sistema diferenciado de IR para las pequeñas empresas con sólo dos estratos de 10% y 15%. Esta sugerencia está más acorde con el principio de equidad, pero produciría un mayor costo tributario que la propuesta gubernamental. El sistema podría ser diseñado de tal manera que el costo tributario de disminuir las tasas para la renta del trabajo y para las pequeñas empresas no exceda del 0.8% del PIB. La viabilidad de poder

Resumen Ejecutivo

asumir ese costo depende de la introducción del sistema de renta global y/o de la disminución o eliminación de algunos de los costos de recaudación que contiene la propuesta del gobierno.

El caso de la bolsa agropecuaria

En relación al sector agropecuario, no se considera adecuado mantener un régimen especial según el canal de comercialización que se utilice. La retención de transacciones en la bolsa debe ser baja, sin carácter de definitivas, con lo que el sector quedaría incorporado en el sistema general del IR aplicado a todos los sectores, lo que está más acorde con la equidad inter sectorial.

La eliminación de 520 partidas del Sistema Arancelario Centroamericano (SAC)

Se considera inoportuno en estos momentos eliminar 520 partidas SAC del Anexo del Impuesto Selectivo de Consumo (ISC). Aunque los impuestos selectivos deben de aplicarse a un número reducido de bienes con externalidades negativas, no es conveniente en estos momentos la eliminación de 520 partidas. Esta sugerencia se debe tanto por el costo recaudatorio de las partidas del SAC (0.05%), que aunque no es elevado, sigue siendo relevante, como por el hecho de que introduce un grado de progresividad en los impuestos al consumo de bienes suntuarios.

El gradualismo en la eliminación de tratamientos especiales

El gobierno propone dismantelar en un período de 5 años las exenciones, exoneraciones y tratamientos especiales. Sería preferible que esta medida se diera de manera más expedita, preferiblemente desde la entrada en vigencia de la reforma, considerando que por el principio de irretroactividad de la ley, la derogación de exenciones sería efectiva hasta la expiración de los contratos. El efecto recaudatorio de la eliminación de exoneraciones y tratamientos especiales puede ser significativamente mayor que el 0.2% del PIB estimado en la propuesta gubernamental y, por ende, debería elevarse a no menos del 0.4% del PIB.

Mantener exoneraciones vinculadas a la canasta básica, salud, educación y al sector exportador (además de las Constitucionales)

Se recomienda en general que sólo se mantenga las exenciones vinculadas con la canasta básica, educación, salud y el sector exportador y, como caso especial, lo que más adelante se señala para las zonas francas e inversiones en energía renovable.

El caso de las zonas francas y las inversiones en generación de energía

En relación con las zonas francas, cabe mantener su tratamiento especial (establecido en el Decreto No. 46-91) por su fuerte generación de empleo, hasta que lo permita la OMC. No obstante, sería oportuno que las empresas de las zonas francas cuyas empresas matrices o sus accionistas tributen bajo el sistema de renta mundial, pagasen IR en Nicaragua.

Igualmente, se recomienda mantener temporalmente las exenciones especiales para la inversión en generación de energía renovable. Como en el caso de las empresas de las zonas francas, se propone no exonerar del IR a aquellas inversiones cuyas empresas o accionistas estén bajo el sistema de renta mundial y terminen tributando en sus países los impuestos que no paguen en Nicaragua.

Resumen Ejecutivo

La necesidad de reforzar los incentivos pro exportadores

El abultado déficit comercial requiere reforzar los incentivos pro exportadores. Para ello son necesarias las siguientes medidas: a) prorrogar (no eliminar como propone el Gobierno) el crédito del 1.5% sobre el valor exportado establecido en el Arto. 102 de la Ley 453; b) Revisar y simplificar los requisitos para acceder a los beneficios de la Ley de Admisión Temporal y Perfeccionamiento Activo de Exportaciones, creando un sistema más simple para que las PYMES puedan acceder a los beneficios del mismo; c) Establecer un sistema más expedito de devolución (o de acreditación contra el IR) del IVA y de otros impuestos que hayan pagado los exportadores (en base al principio de que los impuestos no se exportan); e) No introducir el pago mínimo sobre ventas, ya que este sistema no permite acreditación a los exportadores y disminuye la competitividad internacional; f) Descongelar el ISC sobre los combustibles en dos partes: una mitad en ISC y la otra en IVA, lo que permitiría la acreditación del IVA a los exportadores. Esta medida implicaría, sin embargo, un costo recaudatorio que debe de ser sostenible, lo que lamentablemente no es posible por ahora; y g) proponer a nivel centroamericano una reforma al DAI (Derecho Arancelario de Integración), que establezca para las materias primas y bienes de capital producidos en Centroamérica un arancel del 10%, arancel que debe reducirse a cero para bajar los costos de producción.

Otros aspectos de la propuesta del Gobierno

La propuesta gubernamental incluye además: a) aumento en los impuestos a las mesas de juego, lo que es conveniente; b) sustituir el régimen de cuota fija por una tasa fija del 6% sobre ventas, lo que afectaría seriamente a pequeños negocios con reducido margen de utilidad sobre ventas. Cabría más bien revisar el sistema de cuota fija y excluir del sistema a grandes y medianos empresarios que, de hecho, permanecen en ese sistema; c) la retención en la fuente por transmisión de propiedades inmuebles del 1% al 4%. Aquí cabría, como en muchos países, establecer un tratamiento diferenciado para la transmisión de casas de habitación y d) la eliminación de la deducción del ISC del combustible de la industria fiscal, aunque elevaría los costos de producción de esta industria. La reforma de este tratamiento debe enfocarse en la descongelación del ISC de los combustibles que señalamos anteriormente.

Alternativas y recomendaciones

En el Cuadro No. I a continuación, se presenta la propuesta gubernamental y tres alternativas a la misma. La alternativa A se basa en el sistema de renta global, la B es la propuesta gubernamental modificada y la alternativa C conserva un mayor grado de relación al estatus quo del IR. Esta consultoría recomienda como mejor opción la alternativa A que se reseña a continuación y que se fundamenta en: introducir el sistema de renta global, reformar la estructura del IR para la renta del trabajo y para la renta de pequeñas empresas, conservar la propuesta de reducir del 30% al 25% el IR para las actividades económicas y reducir el período de depreciación. Excluye de la propuesta gubernamental, por no ser financiable, el crédito del IVA para las importaciones de maquinaria y equipo. Por otro lado, mantiene el ISC a las 520 partidas del SAC y excluye la eliminación de la deducción del ISC a la industria fiscal. El ajuste a la estructura del IR que se presenta tiene un elevado costo recaudatorio que resulta financiable con la introducción del sistema de renta global y las otras medidas que se reseñan en el cuadro adjunto. No se recomienda introducir un pago mínimo sobre ventas. Se recomienda, no obstante, aumentar al 0.4% del PIB la recaudación por eliminar exenciones y tratamientos especiales, lo que se considera factible. Los otros aspectos de la propuesta se reseñan en el Cuadro I. El efecto recaudatorio la alternativa A sería de 0.73% del PIB.

Resumen Ejecutivo

Cuadro I: Alternativas de Reforma Tributaria y sus Efectos Recaudatorios				
Cuantificación Base Anual	Gobierno	A	B	C
	% PIB	% PIB	% PIB	% PIB
I. Impuestos sobre la Renta	2.73%	0.42	0.31	0.06
1.Reforma a Renta del Trabajo	-0.06%	-0.59	-0.34	-0.34
2. Establecer impuestos sobre la renta de actividades económicas	1.44%	-0.61	-0.26	0.00
Establecer una tasa de pago mínimo del 3.0% sobre ingresos brutos		0.00	0.00	0.00
Reducción del 30% al 25% de la tasa del IR para las actividades económicas		-0.26	-0.26	0.00
Reducir periodo de depreciación para edificios, maquinaria y equipo		-0.35	0.00	0.00
3. Establecer rentas a las ganancias de Capital	0.68%	1.1	0.68	0.17
Establecer una tasa del 10% sobre dividendos	0.51%		0.51	0.00
Aplicar tasa del 10% a todos los ingresos por intereses nacionales	0.08%		0.08	0.08
Gravar ingresos por intereses de título y valores emitidos por el Estado	0.09%		0.09	0.09
4. Retención del 25.0% sobre intereses pagados a no residentes.	0.31%	0.31	0.12	0.12
5. Sustituir el régimen de cuota fija por una tasa fija del 6% sobre ingresos brutos	0.08%	0.00	0.00	0.00
6. Retención del 5% a transacciones en Bolsa Agropecuaria	0.17%	0.17	0.17	0.17
7.Modificación a mesas de juego y máquinas de moneda	0.08%	0.08	0.08	0.08
8. Retención en la fuente por transmisión de propiedades inmuebles del 1% al 4%	0.03%	0.03	0.03	0.03
9. Tasas de IR menores a pequeñas empresas	0.00%	-0.17	-0.17	-0.17
II. Impuestos al Valor Agregado	-0.50%	0.00	0.00	0.00
1. Crédito fiscal del IVA por tres años a la importación de maquinaria y equipo	-0.50%	0.00	0.00	0.00
III. Impuesto Selectivo de Consumo	-0.02%	0.00	0.00	0.05
1. Eliminar el ISC a 520 partidas SAC con montos liquidados menores a C\$ 1.5 millón	-0.07%	0.00	0.00	0.00
2. Eliminar deducción del ISC del combustible a la industria fiscal.	0.05%	0.00	0.00	0.05
IV. Exenciones y Exoneraciones	0.21%	0.41	0.41	0.41
1. Eliminar exoneraciones para licores, cervezas, cigarrillos, perfúmenes y cosméticos	0.01%	0.01	0.01	0.01
2. Racionalizar exenciones y exoneraciones de sectores no productivos.	0.19%	0.40	0.40	0.40
Total	2.41%	0.73	0.72	0.57
Fuente: propuesta del Gobierno y alternativas propias				

Alternativa B

La alternativa B conserva algunos elementos de la propuesta gubernamental, como el sistema de renta dual, introduce menores tasas de IR a las pequeñas empresas y reduce, en relación a la alternativa A, el costo recaudatorio de la reforma a la renta del trabajo (sólo financiable plenamente si se introduce el sistema de renta global). Elimina, por no ser financiable, la reducción del período de depreciación, lo mismo que el crédito fiscal del IVA. Los otros aspectos de esta alternativa se visualizan en el Cuadro I. Su efecto recaudatorio se estima en 0.72% del PIB.

Alternativa C

La alternativa C mantiene prácticamente el actual sistema del IR (no se introduce el sistema de renta dual ni el de renta global). Dicha opción conserva en 30% la tasa marginal máxima del IR para las personas naturales y la uniforme del 30% para las jurídicas y no introduce tributación a los dividendos. Igualmente, eleva a C\$75,000 la base

Resumen Ejecutivo

exenta del trabajo y mantiene el alineamiento entre la tasa marginal máxima del 30% de las personas naturales, con el de las personas jurídicas. Naturalmente que no resultan financiables en esta alternativa la depreciación acelerada, ni el crédito fiscal del IVA. Su potencial recaudatorio descansa fundamental en dismantelar exenciones y exoneraciones. Sobre esto último, cabe destacar que en las tres alternativas que se presentan se supone una mayor reducción de exenciones, exoneraciones y tratamientos especiales en comparación con la alternativa del Gobierno. El cuadro siguiente reseña el diferente tratamiento al IR según las alternativas presentadas.

Cuadro No. II: Alternativas del Sistema del IR				
	Rentas del trabajo	Renta de actividades económicas	Rentas del capital (intereses y dividendos)	Rentas de no residentes (intereses)
Gobierno	Tabla progresiva del 10% al 35%. Exención C\$75,000.00	Tasa uniforme del 25%	Tasa del 10% (sistema cedular)	Tasa del 25%
Alternativa A	Tabla progresiva del 10% al 25%. Exención: C\$100,000.	Tasa del 25% para el sector formal. Tasas del 10% y 15% para pequeñas empresas	Tasa progresiva del 10% al 25% (sistema de renta global)	Tasa del 25%
Alternativa B	Tabla progresiva del 10% al 25%. Exención: C\$100,000	Tasa del 25% para el sector formal. Tasas del 10% y 15% para pequeñas empresas	Tasa del 10% (sistema cedular)	Tasa del 25%
Alternativa C	Conservar actual tabla progresiva del IR. Aumentar exención a C\$75,000.	Conservar tasa uniforme actual del 30% para las personas jurídicas	Aplicar tasa del 10% a todos los intereses	Retención del 10% a intereses

Fuente: Propuesta del gobierno y alternativas propias

La necesidad de adoptar medidas del lado del Gasto

Es necesario, además, adoptar medidas fiscales no sólo por el lado de los ingresos, sino también de los egresos. Por el lado del gasto público, previo o paralelo a la reforma, se requiere aprobar una Ley de Regulación de los Salarios de todo el Sector Público y otra relativa a Pensiones extraordinarias dentro del Sector Público. Esas medidas permitirían disminuir gastos vinculados a los altos niveles de la burocracia estatal. Paralelamente, la incorporación del financiamiento del Grupo de Apoyo Presupuestario y de la cooperación venezolana en el Presupuesto, permitiría expandir los gastos en salud y educación al igual que la inversión en infraestructura. La incorporación de esos recursos disminuiría asimismo, notablemente la presión actual para implementar una reforma tributaria recesiva, de carácter recaudatorio. Si se adoptasen las medidas anteriores, sería factible disminuir la brecha fiscal, lo que incluso facilitaría una reforma tributaria integral.

En el marco de una economía pequeña y abierta como la de Nicaragua, predomina el denominado enfoque monetario fiscal de la balanza de pagos, lo que implica que políticas fiscales expansivas anti cíclicas tienen como condición previa para su viabilidad disponer de un adecuado nivel de reservas internacionales. En ese contexto, el reestablecimiento del financiamiento del Grupo de Apoyo Presupuestario y la incorporación de la cooperación venezolana (en su componente de donación) son condiciones previas necesarias para poder implementar una política fiscal no pro cíclica o recesiva, lo que es válido en cualquiera de las alternativas sugeridas. Debe además disminuirse el riesgo país. Si no se cumplen esas condiciones, la implementación de la propuesta gubernamental o de cualquier otra alternativa, difícilmente tendrá efectos positivos.

Introducción

Este trabajo se divide en tres capítulos. En el primero reseñamos brevemente las características principales del sistema tributario y nos referimos a la desaceleración de las recaudaciones, lo que condujo (adicionado a la disminución del financiamiento del Grupo de Apoyo Presupuestario) a la propuesta de una reforma tributaria de carácter recaudatorio. En el segundo, después de señalar los fundamentos de una reforma tributaria integral, nos concentramos en la reforma que propone el Gobierno al impuesto sobre la renta (sistema cedular) y la alternativa de un sistema de renta global señalando también los efectos recaudatorios de ambas opciones. Se discute también la propuesta del Gobierno de una nueva estructura del IR para la renta del trabajo y el tratamiento a las pequeñas empresas.

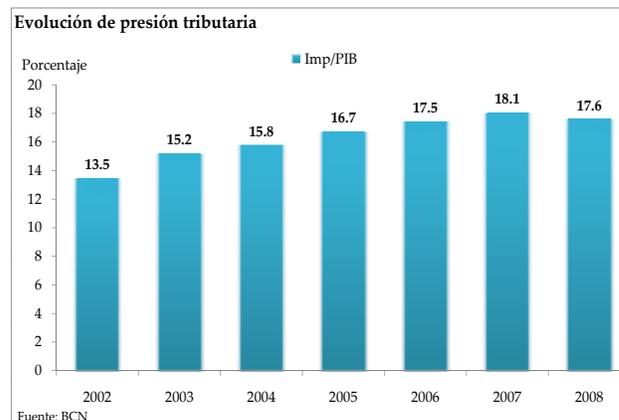
En el capítulo III, se analizan varios aspectos centrales de la propuesta gubernamental, incluyendo el elevado costo recaudatorio de los incentivos que incluye (depreciación acelerada, crédito al IVA aplicable a la importación de maquinaria y equipo) y el “trade off”, con las medidas recaudatorias que se incluyen para financiar esos incentivos, particularmente la introducción de un pago mínimo del 3% sobre ventas brutas. Se analiza también el caso de la bolsa agropecuaria y de las zonas francas, el desmantelamiento gradual de exenciones y exoneraciones y la necesidad de reforzar los incentivos pro exportadores. Las principales conclusiones y recomendaciones se incluyeron ya en el resumen ejecutivo y, por brevedad, no se repiten al final del documento.

I. Principales Características del Sistema Tributario y la Disminución Reciente de las Recaudaciones

Este capítulo reseña brevemente las principales características del sistema tributario de Nicaragua y hace referencia a la disminución reciente de las recaudaciones. La disminución en el ritmo de crecimiento de los ingresos tributarios conjuntamente con la disminución del financiamiento del Grupo de Apoyo Presupuestario y la negativa de incluir la cooperación venezolana en el presupuesto, son los principales factores que indujeron al Gobierno a presentar la propuesta de reforma tributaria (cuyo objetivo central es recaudatorio), propuesta que se analiza en este documento.

La presión tributaria

La presión tributaria (ingresos fiscales/PIB) ha promediado 18% durante los últimos tres años, cifra cercana al promedio latinoamericano y centroamericano, aunque naturalmente menor a la presión tributaria en los países de la OCDE. La relación ingresos fiscales PIB se ha incrementado en los últimos años como resultado de la reforma tributaria de 2003 y de mejoras en la administración fiscal. La presión tributaria era de 13.5 % en 2002 y se incrementó a 18.1% en 2007. Sin embargo, en 2008 la recaudación de impuestos creció en 14 %, aumento similar a la tasa de inflación de ese año (13.8%), por lo que en córdobas constantes la recaudación se estancó. En el Cuadro 1.1 y en el Gráfico No. 1 se muestra la evolución de la presión tributaria. En el Cuadro No. 1.2 se reseñan los principales impuestos en Nicaragua. Mayor detalle aparece en el Cuadro A -1 del anexo estadístico.



Cuadro 1.1: Evolución de la Presión Tributaria (Millones de Córdoba)

Año	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Impuestos	7739	9422	11253	13646	16262	18984	21730
PIB	57376	61958	71156	81524	93017	104983	123307
Imp/PIB	0.135	0.152	0.158	0.167	0.175	0.181	0.176

Fuente: elaborado en base a datos del BCN (Anuario de Estadísticas Económicas 2001-2008)

I. Principales Características del Sistema Tributario y la Disminución Reciente de las Recaudaciones

Ingresos	2006	2007	2008
Ingresos Gob. Central	18.8	19.6	19.0
Impuestos	17.5	18.1	17.6
Impuesto sobre el ingreso, utilidades y ganancias de capital	5.1	5.5	5.7
IVA	7.3	7.6	7.3
IVA interno	2.8	3.0	2.5
IVA externo	4.5	4.7	4.8
Impuestos Selectivos	4.0	3.9	3.7
Derivados del Petróleo	2.0	2.0	1.8
Cervezas y bebidas alcohólicas	0.6	0.6	0.6
Tabaco	0.1	0.2	0.1
Otros	1.2	1.2	1.2
Aranceles a las importaciones (DAI)	1.0	1.0	1.0
Otros Ingresos no tributarios	1.3	1.5	1.4

Fuente: elaborado en base a datos del BCN (Anuario de Estadísticas Económicas 2001-2008)

La estructura y la regresividad del sistema tributario

Como se observa en el Cuadro No.1.2 y en el Cuadro A1 del anexo, el grueso de los ingresos tributarios del Gobierno Central descansa en los impuestos indirectos: El Impuesto al Valor Agregado (IVA), los impuestos selectivos al consumo y los aranceles a las importaciones. El impuesto sobre la renta representa el 32.3 % de los ingresos tributarios y los indirectos el 67.7% de las recaudaciones. Esta estructura impositiva es indudablemente regresiva. El coeficiente de Gini post impuestos refleja una mayor desigualdad en el ingreso al compararlo con el coeficiente de Gini antes de impuestos, como se reseña en el Cuadro 1.3.

	Coeficiente de Gini
Gini antes de Impuestos	0.5103
Gini post impuestos	0.6923

Fuente: Gómez Sabaini, 2005.

La prevalencia de exenciones, exoneraciones y tratamientos especiales

Una característica que ha prevalecido por muchos años es la existencia de un amplio sistema de exenciones, exoneraciones y tratamientos especiales que erosiona la base tributaria e impide avanzar tendencialmente a un sistema de base amplia y tasas bajas. El Cuadro No.1.4 ilustra lo anterior. Cabe destacar que un cuadro similar (Medal, 2002)¹ fue elaborado previo a la reforma tributaria de 2003. A pesar que la Ley de Equidad Fiscal de 2003 estableció en teoría un sistema basado en la generalidad y neutralidad de los tributos, la influencia de los grupos de presión no permitió alcanzar ese objetivo. De hecho todos los intentos de introducir el principio de neutralidad al sistema tributario han fracasado.

Una Ley anterior (La Ley de Justicia Tributaria y Comercial de 1997) partió supuestamente del principio de neutralidad fiscal e intentó derogar en su Artículo 30 “todas las disposiciones legales que otorguen exenciones o exoneraciones”. El mismo objetivo tuvo la Ley de Equidad Fiscal de 2003 que señaló en su Arto.1 que la misma tenía como “objeto adecuar el régimen fiscal nacional a los principios de generalidad, neutralidad y equidad

1 Medal Mendieta, José Luis. La Reforma Tributaria en Nicaragua: una reforma para el desarrollo. Managua, 2002.

I. Principales Características del Sistema Tributario y la Disminución Reciente de las Recaudaciones

de los tributos”. El Cuadro No. 1.4 mostró claramente que no se alcanzó ese objetivo. Dado que en economía no hay nada gratis, lo que no pagan unos sectores lo pagan otros. Las exoneraciones y tratamientos especiales impiden avanzar tendencialmente a un sistema de base amplia y tasas bajas.

Sector	DAI	ISC	IVA	IR
Zonas Francas	Exento	exento	Exento	Exento
Turismo	Exento	exento	Exento	Exento
Sector Agropecuario	Exento	exento	Exento	no exento
Forestal(proyectos)	Exento	exento	Exento	Exento
Pesca	Exento	exento	no exento	no exento
Pequeña Empresa	Exento	exento	Exento	no exento
Exportaciones	no exento	no exento	no exento	no exento
Exportaciones bajo la ley de admisión temporal	Exento	exento	Exento	no exento
Inversiones en hospitales	Exento	exento	Exento	Exenciones
Inversiones en sector energia	Exento	no exento	Exento	Exenciones
Transporte public	Exento	Exento	Exento	Exento

Fuente: Gobierno de Nicaragua, Propuesta (filminas) de Reforma Tributaria. Agosto, 2009.

Dado el entorno político de un mayor riesgo país, difícilmente se avanzará en dismantlar estas amplias exoneraciones. De hecho, la propuesta gubernamental, aunque señala el amplio sistema de exenciones y exoneraciones, no presenta medidas coherentes, alineadas al objetivo de establecer un sistema tributario basado en la neutralidad, en la equidad y en la generalidad de los tributos. Tampoco es conveniente el dismantamiento total de las mismas. Esta consultoría sostiene que sólo se justifican exenciones y exoneraciones vinculadas con la canasta básica, salud y educación, al sector exportador y los casos especiales de las zonas francas y la inversión en energía renovable. Estos aspectos se discuten con amplitud en el Capítulo III, de este documento.

La concentración de la recaudación tributaria

Dado el amplio sistema de exenciones, exoneraciones y tratamientos especiales, la recaudación se concentra en pocos sectores y en un reducido número de contribuyentes. La distribución sectorial de los impuestos internos en 2008 se muestra en el Cuadro No.1.5. No existe relación entre la participación el PIB de un determinado sector y su aporte a las recaudaciones. La recaudación descansa en el comercio, la industria y el sistema financiero (aunque este último inclusive es favorecido con la ausencia de imposición a los intereses de títulos valores emitidos por el gobierno).

El Gobierno destaca que existe una base recaudatoria estrecha que descansa en un número reducido de contribuyentes y sectores económicos e indica que de 58,394 contribuyentes que declaran ante la Dirección General de Ingresos (DGI), 1,136 grandes contribuyentes (2.3%) aportan el 71.1% del total recaudado. Ello, sin embargo, no es una novedad, es una característica de vieja data del sistema tributario nicaragüense. Tampoco se observa en la propuesta gubernamental de reforma tributaria, ninguna medida que pretenda ampliar realmente la base tributaria en el corto plazo. El dismantamiento de las exenciones y exoneraciones se pospone supuestamente para 5 años. Dada la experiencia que señalamos antes en relación a las Leyes de Justicia Tributaria de 1997 y la Ley de Equidad Fiscal de 2003, difícilmente se logrará ese objetivo.

I. Principales Características del Sistema Tributario y la Disminución Reciente de las Recaudaciones

Sector Económico	Impuesto sobre la Renta							Total	
	Annual	Anticipos	Retención		Cuota Fija	IVA	ISC		Otros
			Salarios	Otras					
Agricultura, ganadería, caza y silvestre	51.8	65.0	51.0	83.6	0.3	58.0	1.6	27.3	338.6
Minería	15.7	1.6	15.3	19.3	0.0	15.8	0.0	46.2	113.9
Industria manufacturer	184.0	599.6	289.8	264.5	1.6	822.8	2,627.2	132.3	4,921.8
Electricidad, agua y gas	39.0	88.8	45.4	36.1	0.0	376.9	0.0	2.6	588.8
Construcción	22.9	18.2	28.5	73.8	0.0	113.1	0.0	2.5	259.0
Comercio	390.4	735.3	351.7	346.6	92.5	970.8	771.4	233.9	3,892.6
Transporte, almacén y telecomunicaciones	289.8	151.9	119.5	140.0	0.4	562.1	0.0	60.7	1,324.4
Financiero	330.9	98.6	363.5	275.6	0.7	659.3	0.2	325.3	2,054.1
Servicio	51.8	31.1	733.4	533.8	3.4	146.7	0.0	48.7	1,548.9
Total	1,376.3	1,790.1	1,998.1	1,773.3	98.9	3,725.5	3,400.4	879.5	15,042.1

Fuente: Gobierno de Nicaragua, Propuesta (filmín) de Reforma Tributaria. Agosto, 2009.

La disminución de las recaudaciones en 2009

En 2009 la economía nicaragüense entró en una fase recesiva como resultado de los efectos de la crisis internacional y de los problemas de gobernabilidad (vinculadas con las elecciones municipales de 2008) lo que repercutió en la suspensión de parte importante del financiamiento del Grupo de Apoyo Presupuestario. La contracción económica incidió negativamente en las recaudaciones. Conforme un informe reciente del Ministerio de Hacienda, la tasa de crecimiento de los ingresos totales del primer semestre de 2008 fue de escasamente 0.66% y con tendencia a disminuir. El Cuadro 1.6 reseña el comportamiento de las recaudaciones en el período enero-agosto del año en curso. La mayor contracción en las recaudaciones tuvo lugar en la Dirección General de Aduanas, como resultado principalmente de la disminución en las importaciones en lo que va de 2009. Esa desaceleración de las recaudaciones es, como indicamos, uno de los factores que indujo a la propuesta de reforma tributaria con objetivo recaudador, la que más adelante analizamos.

	Ejecución Enero Agosto 2008	Ejecución Enero Agosto 2009	Presupuesto Anual Modificado
Dirección de Ingresos (DGI)	9721.8	10829.2	15396
Dirección de Aduanas (DGSA)	5425.9	4416.2	7899
Tesorería (DGT)	609.2	512.3	909.2
	15756.9	15757.7	24204.2

Fuente: MHCP

El Financiamiento del Déficit del Gobierno Central

Nicaragua ha sido marcadamente dependiente de la cooperación internacional durante los últimos años, financiando así buena parte del Programa de Inversión Pública. El Cuadro No. 1.7 resume las fuentes de financiamiento del déficit del Gobierno Central en los últimos tres años. Como se observa, el financiamiento externo ha sido determinante para cubrir el déficit. Sin embargo, el financiamiento externo disminuyó de 6.3% del PIB en 2007 a 4.4% del PIB en 2008 y muestra una tendencia decreciente para 2009.

Las donaciones que se muestran en el Cuadro 1.7 provienen en buena parte del financiamiento del Grupo de Apoyo Presupuestario. Como se observa, disminuyeron de 3.7% del PIB en 2007 a 2.9% del PIB en 2008. El financiamiento interno del déficit del Gobierno Central ha sido negativo, lo que está vinculado a pagos al Banco

I. Principales Características del Sistema Tributario y la Disminución Reciente de las Recaudaciones

Central. Por otra parte, los ingresos por privatizaciones han desaparecido. El Cuadro 1.7 evidencia el carácter fundamental de la cooperación internacional, a través de donaciones y préstamos, para financiar el déficit del gobierno central. A pesar de ello, no se ha seguido una adecuada política en las relaciones con los cooperantes.

	2006	2007	2008
I. Financiamiento Externo	6.8	6.3	4.4
1. Préstamos netos	2.9	2.6	1.5
2. Donaciones	4.0	3.7	2.9
II. Financiamiento Interno	(3.2)	(3.0)	(0.3)
III. Ingresos de Privatización	0.2	0.0	0.0
TOTAL	3.9	3.3	4.1

Fuente: elaborado en base a datos del BCN (Anuario de Estadísticas Económicas 2001-2008)

La disminución del financiamiento del Grupo de Apoyo Presupuestario

El menor financiamiento externo del déficit del gobierno está vinculado con tres factores. Primero, existe una tendencia en algunos países cooperantes a canalizar mayores recursos a países de África, de menor desarrollo relativo que los de América Latina. Segundo, la ausencia de gobernabilidad democrática ha contribuido significativamente a la disminución del financiamiento del Grupo de Apoyo Presupuestario, lo que se estima en un monto no menor de US\$50 millones para 2009. Más que la tendencia de largo plazo de algunos cooperantes a disminuir su cooperación con Nicaragua, la contracción de ese financiamiento en el corto plazo está vinculado a problemas de gobernabilidad interna. Tercero, por diversas razones el Gobierno se ha negado a incluir en el Presupuesto de la República la cooperación venezolana, cooperación que conforme cifras del Banco Central alcanzó un monto de US\$457 millones en 2008 (Véase el Cuadro 1.8). Sobre esto último cabe señalar que el acuerdo inicial entre Venezuela y Nicaragua era un acuerdo entre Estados. Se señaló en el mismo que el componente de donación correspondía al Gobierno de Nicaragua. Posteriormente, se decidió utilizar los recursos de esa cooperación de manera extrapresupuestaria, con reducida transparencia y elevada discrecionalidad.

Cooperación Venezolana en el Marco del ALBA		
(Millones de dólares)		
Conceptos	2007	2008
Total	185	457
1. Cooperación Petrolera	70	293
Donaciones (Fondo ALBA)	34	147
Préstamos (PDVSA/Albacaruna)	36	146
2. Cooperación Bilateral	69	33
Donaciones al sector público	19	2
Donaciones al sector privado	40	22
Préstamos al sector privado	10	9
3. Inversión Extranjera directa	46	131

Fuente: BCN

I. Principales Características del Sistema Tributario y la Disminución Reciente de las Recaudaciones

Los factores indicados (desaceleración de las recaudaciones, disminución del financiamiento del Grupo de Apoyo Presupuestario, la no inclusión en el Presupuesto de la cooperación venezolana) condujeron al Gobierno a mayores colocaciones de títulos (aumentando la deuda pública) y a la propuesta de reforma tributaria que más adelante comentamos. El Cuadro No.1.9 resume las proyecciones de gastos e ingresos del Gobierno Central para 2009 y 2010. Se observa en el mismo que para 2010 se proyecta un menor desembolso de recursos líquidos externos, una mayor colocación de títulos del Estado y una disminución de la recaudaciones (del 18.9% del PIB en 2009 al 17.9% del PIB en 2010).

Nicaragua indudablemente requiere diseñar una estrategia de mediano y largo plazo para disminuir la dependencia de la ayuda internacional. Sin embargo, la reducción del financiamiento en el Presupuesto en 2009 no responde a ninguna estrategia de tal naturaleza, sino a los factores de gobernabilidad antes señalados. Se adoptó la decisión política de cerrar la brecha fiscal con una reforma tributaria recaudatoria. No se realizaron paralelamente esfuerzos para restablecer el financiamiento del Grupo de Apoyo Presupuestario, o para incluir el componente de donación (Véase Cuadro 1.8) de la cooperación venezolana en el Presupuesto General de la República. En los capítulos que siguen analizamos la propuesta de reforma gubernamental. En el Cuadro 1.9 mostramos las proyecciones del gobierno para 2009 y 2010. Para este último año se evidencia en la proyección una disminución de los ingresos líquidos externos, un mayor uso de deuda pública interna y una caída en las recaudaciones, lo que se intentará compensar con la reforma tributaria, que en todo caso sólo puede entrar en vigencia a partir del próximo año fiscal.

	2008	2009	2010	2008	2009	2010
	Millones de Córdoba			Porcentaje (%) del PIB		
Gasto Total	31,847.4	35,231.9	35,312.2	25.8%	27.5%	26.0%
Gasto Corriente y de Capital	27,123.0	29,900.2	29,160.3	22.0%	23.3%	21.5%
Servicio de la Deuda Interna	3,462.6	3,806.6	4,501.9	2.8%	3.0%	3.3%
Servicio de la Deuda Externa	1,261.8	1,525.1	1,650.0	1.0%	1.2%	1.2%
Financiamiento						
Recaudaciones	23,468.0	24,204.2	24,311.5	19.0%	18.9%	17.9%
Colocaciones de Títulos	867.3	1,786.4	2,769.2	0.7%	1.4%	2.0%
Desembolsos líquidos externos	587.9	1,863.5	1,358.9	0.5%	1.5%	1.0%
Desembolsos Atados	6,367.8	7,450.4	6,733.9	5.2%	5.8%	5.0%
Otros	556.2	(72.6)	138.7	0.5%	-0.1%	0.1%

Fuente: Gobierno de Nicaragua, Propuesta (filminas) de Reforma Tributaria. Agosto, 2009

II. La Reforma del Impuesto Sobre la Renta

Los fundamentos de una reforma tributaria integral

La propuesta del Gobierno se centra en reformas al Impuesto Sobre la Renta (IR). Previo a un análisis de esa propuesta, corresponde reseñar los principios básicos de un sistema impositivo eficiente. Un sistema tributario debe basarse en los principios de neutralidad, equidad y generalidad de los tributos. El principio de neutralidad es necesario ya que los tratamientos e incentivos fiscales preferenciales causan distorsiones en la asignación de recursos y son inequitativos. Idealmente, el sistema impositivo debe minimizar la ineficiencia que los impuestos producen en la asignación de recursos y en la distorsión de los precios relativos. Una base tributaria amplia y tasas impositivas bajas, produce menos distorsiones en los incentivos económicos tanto del trabajo, como del capital. Para orientarse tendencialmente a un sistema de base impositiva amplia y tasas bajas, es necesario dismantelar primero el amplio sistema de exenciones, exoneraciones y tratamientos especiales.

El principio de equidad (horizontal, vertical e intersectorial) es fundamental para el sistema tributario. Ello implica mayor tributación a mayores niveles de renta (que los que ganan más paguen más y que los que ganan menos paguen menos) y tratamiento igual a los iguales. Sin embargo debe señalarse que el sistema impositivo puede diseñarse de tal manera, que disminuyendo el grado de regresividad actual, es posible inclusive disminuir las tasas impositivas, en la medida que se aplique el principio de generalidad y neutralidad de los tributos dismantelando el amplio sistema de tratamientos especiales.

El Departamento Fiscal del FMI, suele recomendar un sistema tributario basado en: a) igual tratamiento a todos los sectores; b) impuestos al consumo basados en el IVA con una tasa única entre el 10% y el 15% y con tasa cero sólo para las exportaciones y mínimas exenciones; c) impuestos especiales mayores para algunos bienes consumo con externalidades negativas (cigarrillos, bebidas alcohólicas); d) no deben existir impuestos a las exportaciones (los impuestos no se exportan. Afectan la competitividad a nivel internacional); e) Reducidos aranceles a las importaciones (el DAI en nuestro caso) preferiblemente a una tasa ad valorem uniforme con reducida dispersión (que no es el caso del DAI, ya que a pesar de su reducción significativa en los últimos 20 años todavía presenta escalamiento arancelario).

En relación al impuesto sobre la renta, el FAD del FMI ha sostenido que la redistribución de los ingresos debe realizarse por el lado del gasto público más que por el lado de la estructura impositiva (lo que refleja la influencia de los economistas del lado de la oferta). Asimismo, favorece disminuir las tasas marginales del IR. Por otro lado, existe una tendencia ya concretizada en algunos países de Europa del Este, de establecer una tasa flat, uniforme o lineal, como impuesto sobre la renta, aunque los países de la OCDE conservan un sistema progresivo para las utilidades empresariales.

Otros economistas difieren de la tendencia a disminuir las tasas del IR y sostienen que es necesario un mayor peso de los impuestos directos sobre los indirectos, para lo que sugieren mayor progresividad en las tasas del IR para las empresas. Esta posición ignora dos aspectos centrales: primero, mayores tasas impositivas desestimulan la inversión, inciden negativamente en el crecimiento económico y fomentan la evasión; segundo, es posible

II. La Reforma del Impuesto Sobre la Renta

introducir progresividad al sistema (o al menos reducir la regresividad) con tasas bajas, en la medida en que se aplica el principio de generalidad y neutralidad de los tributos. Para ello, además de dismantelar exoneraciones y tratamientos especiales, habría que avanzar en el corto plazo a un sistema de renta global y en el largo plazo, a un sistema de renta mundial.

El sistema de renta global versus el sistema de renta cedular

En relación al impuesto sobre la renta para las personas físicas la posición predominante en los países desarrollados es del sistema de renta global, no cedular. En el sistema de renta global, la persona natural como sujeto pasivo del impuesto, incluye en su renta gravable todas sus diferentes fuentes de renta, sean del trabajo o del capital (intereses, dividendos, alquileres). A su renta gravable global o total, se le aplica la tasa del IR progresiva para las personas naturales. Bajo el sistema cedular, los ingresos de capital de las personas naturales (dividendos, intereses, alquileres) se pueden gravar a una tasa diferenciada. La propuesta gubernamental se basa en un sistema cedular (que denominan dual).

El sistema de renta global para las rentas de capital de las personas naturales (sujeto a una tabla progresiva), predomina en los países de la OCDE y es el más conveniente desde el punto de vista de la equidad y generalidad de los tributos. En relación al IR para las empresas, también predomina en los países de la OCDE el sistema de tasas progresivas. En los países de Europa del Este se ha establecido para las empresas una tasa lineal, uniforme o flat para el IR aplicable a las empresas.

Las alternativas de reforma tributaria

La propuesta del Gobierno

La reforma tributaria de 2003 logró avances significativos particularmente en relación al IVA. La propuesta actual del gobierno se centra en reformas al impuesto sobre la renta (IR). Se adoptó como punto de partida, un estudio elaborado por los consultores del BID (Garcimartín y Díaz)² y se le introdujeron modificaciones a esa propuesta (aumentando la tasa marginal máxima de las rentas del trabajo al 35% y no introduciendo el tratamiento preferencial a las pequeñas empresas que propusieron esos autores).

Básicamente, la propuesta del Gobierno en relación a la reforma del IR, es introducir un sistema de renta dual, basado en una tasa uniforme del 25% a la renta empresarial (de las actividades económicas), una alícuota lineal, flat o uniforme del 10% para las rentas de capital de las personas físicas y una tasa progresiva del 10% al 35% para las rentas del trabajo. En el Cuadro No.2.1 se reseña tanto la propuesta del Gobierno, como la opción de renta global para las rentas del capital de las personas físicas (alternativa A), como la Alternativa B que introduce modificaciones a la propuesta gubernamental de renta dual y la C, que es la más conservadora, en el sentido que mantiene lo más posible el estatus quo del Impuesto sobre la Renta (IR).

² Garcimartín Carlos y Díaz Santiago. Tributación Nicaragua. Imposición Sobre la Renta. Borrador, Noviembre, 2008.

II. La Reforma del Impuesto Sobre la Renta

Cuadro 2.1: Alternativas del Sistema del IR				
ALTERNATIVAS	Rentas del trabajo	Renta de actividades económicas	Rentas del capital (intereses y dividendos)	Rentas de no residentes (intereses)
Propuesta del Gobierno	Tabla progresiva del 10% al 35%. Exención C\$75,000.00	Tasa uniforme del 25%	Tasa del 10% (sistema cedular)	Tasa del 25%
Alternativa A	Tabla progresiva del 10% al 25%. Exención: C\$100,000.	Tasa del 25% para el sector formal. Tasas del 10% y 15% para pequeñas empresas	Tasa progresiva del 10% al 25% (sistema de renta global)	Tasa del 25%
Alternativa B	Tabla progresiva del 10% al 25%. Exención: C\$100,000	Tasa del 25% para el sector formal. Tasas del 10% y 15% para pequeñas empresas	Tasa del 10% (sistema cedular)	Tasa del 25%
Alternativa C	Conservar actual tabla progresiva del IR. Aumentar exención a C\$75,000.	Conservar tasa uniforme actual del 30% para las personas jurídicas	Aplicar tasa del 10% a todos los intereses	Retención del 10% a intereses

Fuente: Propuesta del gobierno y elaboración propia de alternativas

El gobierno propone, en relación al sistema de IR, un sistema de menores tasas de IR para las rentas de capital de las personas físicas y mayores para el factor trabajo, discriminando en contra de este último. El mayor impacto negativo de la discriminación de tasas caería en los sectores medios asalariados. La propuesta también discrimina en contra de la renta empresarial (las utilidades de las empresas, que serían gravadas a una tasa del 25%) y a favor de las rentas de capital de las personas físicas (que serían gravadas a una tasa menor del 10%). Hubiese sido preferible introducir en la propuesta un tratamiento menos desigual a los diferentes tipos de renta, tanto del trabajo como del capital (el aplicable a las utilidades empresariales y el aplicable a las rentas de capital de las personas físicas, minimizando en este último caso una eventual doble tributación).

La alternativa de la renta global

El sistema de renta global prevalece en los países de la OCDE con tasas de IR progresivas para las empresas. Sin embargo también es compatible con la corriente que se denomina Fundamental Tax Reform, la que establece una tasa uniforme o flat reducido incorporando en la base gravable la generalidad de las rentas.

Gómez Sabaini³, se inclina por una reforma integral para los países del Istmo Centroamericano, basada en el establecer un sistema de renta global, ampliando la base imponible del gravamen, eliminando una extensa gama de ingresos exentos, tales como la renta financiera, ganancias de capital e ingresos en especie. Está a favor de las grandes líneas del intento de reforma que se dio en Costa Rica con el proyecto de Ley de Ordenamiento Fiscal: a) el tránsito hacia un sistema de imposición sobre la renta global; y b) la evolución hacia la imposición de la renta mundial del contribuyente, gravando la renta independientemente del país donde se origine, con lo que modificaría el concepto de renta territorial que prevalece en Centroamérica. Sugiere, además, para Centroamérica, una

3 Juan Carlos Gómez Sabaini. La tributación a la renta en el Istmo Centroamericano: análisis comparativo y agenda de reformas. CEPAL. Santiago de Chile, julio del 2005. Serie Macroeconomía del Desarrollo.

II. La Reforma del Impuesto Sobre la Renta

tasa marginal máxima del 35% para esa renta global, lo que nos parece excesivo. Resulta preferible orientarse hacia un sistema como el de los países de Europa del Este, con una tasa uniforme, lineal o flat reducida, para las actividades económicas. Para ello, naturalmente, habría que dismantelar primero el amplio sistema de exenciones vigentes y adoptar el sistema de renta global.

Vito Tanzi⁴, por su parte, se inclina parcialmente por aceptar un tratamiento cedular a los intereses. Señala que esta alternativa resulta un compromiso práctico aceptable para contribuyentes que tienen principalmente ingresos del trabajo. Sin embargo, considera que para personas naturales con fuerte renta de capital, un tratamiento cedular con una tasa baja (como la del 10%) resulta una ventaja excesiva en contra del principio de equidad.

Obviamente el corolario es que lo más conveniente desde la perspectiva de la equidad es el sistema de renta global para la renta de capital de las personas físicas. Esta alternativa es también compatible con el objetivo de eficiencia. Es posible establecer una tasa baja lineal, flat o uniforme del IR para las empresas o actividades económicas, por lo que puede diseñarse de manera tal que estimule la actividad empresarial. Las mismas simulaciones realizadas por Garcimartín y Díaz evidencian la posibilidad de establecer un sistema lineal con una tasa baja uniforme basada en un sistema de renta global (Garcimartín y Díaz, *Ibíd*; páginas 31 y ss.). Esos mismos autores insinúan la posibilidad de que aunque la renta cedular que proponen es criticable “por los costos en términos de equidad que introduce... puede ser una solución realista con contribuya, además, a mejorar la información tributaria a nivel individual y abrir posibles vías de reforma en el futuro”.

Al descartarse la alternativa del sistema de renta global, disminuyó la posibilidad tanto de introducir equidad al sistema tributario, como la de orientarse tendencialmente a una tasa lineal aún más baja para las actividades económicas (lo que era la estrategia en el intento de reforma tributaria integral de Costa Rica). El Gobierno, además, introdujo en su propuesta significativos costos recaudatorios (depreciación acelerada y suspensión del IVA para la importación de maquinaria y equipo), medidas que, aunque positivas, implican costos que se buscó compensar a través de un pago mínimo definitivo del 3% sobre ventas. La propuesta gubernamental tampoco incluyó la sugerencia de los autores mencionados de una tasa del 20% de IR para las pequeñas unidades económicas (con ventas anuales menores a C\$1,500.000.).

Los efectos recaudatorios de las alternativas de reforma al Impuesto sobre la Renta

Garcimartín y Díaz hacen inicialmente diversas simulaciones de los efectos recaudatorios de un impuesto global (no cedular) que incluya en la base gravable de las personas naturales las rentas de capital (intereses de depósitos, rendimientos de títulos del Estado y dividendos). Los efectos recaudatorios serían muy significativos (mayores a la alternativa de un impuesto cedular). Para hacer sus simulaciones, estimaron primero el aumento que tendría la base gravable del IR para las personas físicas si se incluye la renta de capital.

El efecto recaudatorio del sistema de renta global

La base gravable del IR aumentaría sustancialmente si se incluyen las rentas de capital de las personas físicas (intereses de depósitos, rendimientos de títulos del Estado y dividendos). Conforme las estimaciones de Garcimartín y Díaz, el total de utilidades distribuibles (después de aplicar el IR empresarial a las utilidades antes de impuestos) en forma de dividendos sería de C\$8,877 millones (el 9.5% del PIB del 2007, año de la estimación). Si la distribución de dividendos fuese del 80%, la renta gravable por dividendos ascendería a C\$7,102 millones. Si esa distribución fuese del 50%, la renta gravable por dividendos ascendería a C\$4,439 millones (datos de 2007).

4 Vito Tanzi and Howell Zee. Tax Policy for Emerging Countries: Developing Countries. IMF Working Paper, March 2000.

II. La Reforma del Impuesto Sobre la Renta

En concepto de intereses percibidos por los particulares (no las empresas), estimaron para 2007, un monto de C\$1,336 millones y por rendimientos de deuda pública C\$780 millones de córdobas. Ello implica una base imponible potencial total de C\$10,363 millones (bajo el supuesto de distribución del 80% de los dividendos) equivalente a 9.87% del PIB del 2007 y de C\$7339 millones bajo el supuesto de distribución del 50% de los dividendos. Nada menos que entre el 9.87% y el 7% del PIB del 2007. Para fines de análisis utilizaremos el supuesto de una distribución del 80% de las utilidades disponibles para dividendos después del IR empresarial, lo que implica que usaremos una base imponible equivalente al 9.87% del PIB.

A esa base imponible potencial puede aplicarse el IR de dos maneras alternativas: a) adicionándola a la base imponible de la renta del trabajo de las persona físicas y aplicando la tasa progresiva del IR personal (sistema de renta global para las personas naturales; o b) aplicándole a esa base imponible una tasa menor (del 10% u otra alícuota lineal), con lo que se establece un sistema cedular o dual. Bajo el sistema de renta global y con el supuesto de distribución de un 80% de las utilidades, la recaudación de IR aumentaría nada menos que en 2.55% del PIB. Siempre bajo el sistema de renta global y con el supuesto de un 50% de distribución de utilidades, la recaudación del IR de las personas físicas se incrementaría en 1.77%.

Destacamos lo anterior por su importancia: el gran potencial recaudatorio del sistema de renta global. Advertimos, sin embargo, que esa simulación se hizo aplicando a la base imponible potencial el actual IR progresivo para las personas naturales. Obviamente que una modificación (que debería de ser preferencialmente a la baja) de la tasa marginal máxima de las personas naturales, disminuiría ese potencial de recaudación. Debe también señalarse que esa simulación no incluye medidas para evitar la doble tributación a los dividendos. Por ambos factores, el potencial recaudatorio de un sistema de renta global para la renta de capital de las personas físicas, sería sustancialmente menor al mencionado 2.55% o 1.77%, pero aún significativo, como mostraremos adelante.

Resumen de la estimación de Garcimartín y Díaz sobre la renta global

Con el riesgo de ser repetitivos, pero para facilitar al lector la discusión de este importante tema, cabe resumir en un cuadro sencillo la estimación de Garcimartín y Díaz del efecto recaudatorio de la renta global. Estimaron, como señalamos, una base gravable de dividendos e intereses por un monto de C\$10,363.7 millones de córdobas (año 2007) lo que representa el 9.87% del PIB. A esa base gravable aplicaron una tasa promedio de IR del 25.9% y obtuvieron un incremento de recaudación de C\$2,686 millones de córdobas, lo que equivale al 2.55% del PIB. El cuadro que sigue, clarifica las estimaciones de esos autores. Como indicamos, esta simulación, se basa en la estructura actual del IR y no introduce ninguna reducción del efecto de doble tributación.

	Dividend.	Intereses sobre. Dep.	Int. títulos	Total
Base gravable	8066.8	1517.2	779.7	10363.7
Tasa promedio IR	0.259	0.259	0.259	0.259
Recaudación	2090.7	393.2	202.07	2686
PIB 2007	104983			
Recaudación/ PIB 2007	0.0256			

Fuente: En base a datos de Garcimartín y Díaz, Ibid.

II. La Reforma del Impuesto Sobre la Renta

Sistema de renta global reduciendo efecto de doble tributación

El rendimiento de la renta global con reducción de tasa empresarial al 25% y reducción del efecto de la doble tributación

Adoptamos el mismo supuesto de un aumento en la base gravable del 9.87% del PIB por la inclusión de dividendos e intereses en la base impositiva de las personas físicas. En el Cuadro 2.3 presentamos una simulación de la tasa de recaudación efectiva que resultaría de establecer un sistema de renta global con una tasa del IR del 25% para la renta empresarial y tasa marginal máxima del 25% para las personas naturales. Para reducir el impacto de la doble tributación, se introduce una deducción del 50% del IR sobre los dividendos. Se supone que todos los accionistas que reciben dividendos están en la tasa marginal máxima de las personas naturales. El efecto recaudatorio sería equivalente al 1.1% del PIB.

		Tasas	Recaudación
Base gravable	0.0987		
Dividendos	0.0768	0.075	0.0058
Intereses de Depósitos	0.0145	0.25	0.0036
Intereses por títulos del Estado	0.0074	0.25	0.0019
Total Base gravable	0.0987	Total Recaudación	0.011

Fuente: elaboración propia en base de datos de Garcimartín y Díaz, Ibid.

Las tasas de recaudación efectiva en las diferentes alternativas

En el Cuadro 2.3 hemos utilizado una tasa marginal del 7.5% que es conveniente explicar para estimar el efecto recaudatorio de la renta global, lo que permite además explicitar las tasas de recaudación efectiva a la renta total del capital (IR empresarial más IR a las rentas de capital de las personas físicas), que, a su vez, resultan de las diferentes alternativas.

La tasa de recaudación efectiva de la propuesta gubernamental

La propuesta del gobierno de disminuir del 30% al 25% el IR para las empresas o actividades económicas, estableciendo a la vez una tasa del 10% a la distribución de dividendos, implica una tasa acumulativa o de recaudación efectiva de 32.5% para una empresa que distribuya el 100% de sus utilidades después de impuestos. La tasa sería del 31 % si se distribuye el 80% de las utilidades después de impuestos, del 30% si se distribuye el 50%, de 27.5% si la distribución es del 25% y del 25% si no se distribuyen utilidades. La estimación se muestra en el Cuadro 2.4, que se explica por sí mismo.

1	2	3=1-2	4	5	6=3 x.10	7=2+6
Renta	IR empresas	Utilidad después de IR	Dividendos distribuidos (Decisión de la empresa)	Tasa a dividendos	Impuesto a pagar sobre dividendos.	Recaudación Efectiva.
C\$100	25	75	75	10%	7.50	32.50
100	25	75	60	10%	6.00	31.00
100	25	75	50	10%	5.00	30.00
100	25	75	25	10%	2.50	27.50
100	25	75	0	10%	0.00	25.00

Fuente: elaboración propia

II. La Reforma del Impuesto Sobre la Renta

La tasa de recaudación efectiva de la propuesta de renta global

Como se observa en el cuadro 2.5 que sigue, en el sistema de renta global, bajo el supuesto de una distribución del 100% de los dividendos, la tasa de recaudación efectiva de la renta total (empresarial más dividendos) aumentaría a 34.37%; si se distribuye el 80% de los dividendos, la tasa de recaudación efectiva sería de 32.5% (cifra que utilizamos para simular el impacto en la recaudación del sistema de renta global a los dividendos). Naturalmente que esta opción es ligeramente mayor que la propuesta gubernamental de un sistema cedular del 25% a la renta empresarial y de 10% a los dividendos. (Cuadros 2.3 y 2.4).

Dada la tasa de recaudación efectiva del 32.5% y la tasa del 25% para la renta empresarial, el efecto o tasa marginal de gravar los dividendos conforme los supuestos de la Alternativa A es del 7.5%, tasa marginal que se utilizó para la estimación de la propuesta de renta global que se cuantificó en el Cuadro No. 2.3.

Cuadro 2.5: Tasa de Recaudación de la Alternativa A						
1	2	3	4	5	6	7=2+6
Renta	IR empresas	Utilidades retenidas	Utilidades distribuidas	Impuesto a dividendos	Impuestos sobre dividendos con deducción del 50%	Recaudación efectiva
C\$100	25	0	75	18.75	9.375	34.375
C\$100	25	15	60	15.0	7.5	32.5
100	25	25	50	12.5	6.25	31.25
100	25	50	25	6.25	3.125	28.125
100	25	75	0	0	0	25

Fuente: elaboración propia

La diferencia entre el sistema de renta global y el dual

Conviene enfatizar que la diferencia entre el sistema de renta global y el de renta cedular es conceptual más que cuantitativa. Se pueden perfectamente modificar los supuestos que utilizamos en los cuadros anteriores y establecer una tasa lineal o uniforme más alta a la renta de capital de las personas físicas, que dé como resultado una tasa de recaudación efectiva más alta que la alternativa que hemos sugerido de renta global. Por ejemplo, con una tasa lineal del 20% a la renta de capital de las personas físicas, la tasa de recaudación efectiva sería mayor que bajo el sistema de renta global que sugerimos. Pueden modificarse los supuestos de tasas y obtener tasas de recaudación efectiva mayores en uno u otro de los sistemas. La diferencia de fondo entre ambos sistemas, no radica en la tasa de recaudación efectiva.

La diferencia fundamental radica en que el sistema de renta global está acorde con el principio de equidad horizontal y vertical, y el sistema dual no. La ventaja del sistema global es que permite al IR adecuarse de acuerdo a la renta de cada contribuyente conforme el principio de equidad horizontal y vertical. No es lo mismo aplicar una tasa uniforme del 10% sobre la renta de capital de una persona (A) equivalente a unos US\$4,000 dólares anuales, que aplicar el mismo 10% a otra persona (B) con rentas de capital de US\$1,000,000 anuales. Si la persona A sólo tiene esas rentas, bajo el sistema global, al declarar conforme la tasa progresiva del IR de las personas naturales no pagaría nada. La persona B pagaría conforme la tasa progresiva del IR de las personas físicas, lo que está acorde al principio de equidad vertical. Igualmente el sistema cedular rompe con el principio de equidad entre las rentas del capital empresarial y las rentas de capital de intereses y dividendos.

II. La Reforma del Impuesto Sobre la Renta

Las ventajas del sistema global

Desde la perspectiva de la equidad, el sistema global presenta mayores ventajas. Igualmente permitiría tendencialmente una mayor reducción de la tasa del IR a la renta empresarial vis-à-vis la renta de capital de las personas físicas. Naturalmente que las rentas de capital de las personas físicas (intereses y dividendos principalmente) resultarían mayormente gravadas que en el sistema cedular. Pero ello pondría en pie de igualdad al tratamiento fiscal a la renta empresarial, en relación a los rentistas pasivos del capital (rentas de intereses y dividendos), los que son más favorecidos por la propuesta gubernamental de una tasa lineal del 10%. Permitiría, además, a personas con reducidas rentas de capital, presentar sus declaraciones de IR y beneficiarse con la exención a la renta personal. También tiene como ventaja la propuesta de renta global que sugerimos, que incentiva un poco más la reinversión de utilidades vis-à-vis la propuesta gubernamental. Esta es más equitativa y promueve más la reinversión.

El rendimiento de la propuesta de renta global versus la propuesta de renta cedular del Gobierno

En el cuadro 1.6 que sigue, reseñamos los rendimientos recaudatorios en las diferentes alternativas de sistema de IR. En la propuesta gubernamental se presenta una cifra de 0.68% del PIB como efecto recaudatorio de establecer un sistema cedular con una tasa del 25% para la renta empresarial y del 10% para la renta de capital de las personas físicas. El gobierno no ha desglosado el origen de ese 0.68%, pero a salvo de una revisión de esa cifra si se contase con la información necesaria, se acepta como un dato cierto.

La simulación de Garcimartín y Díaz (con datos del 2007) llegó a estimar, como señalamos, un rendimiento recaudatorio del 2.55% del PIB bajo un sistema de renta global, sin reducir la doble tributación, y con las tasas actuales del IR. Bajo la alternativa de un sistema de renta global, disminuyendo al 25% la tasa de la renta empresarial y reduciendo el efecto de la doble tributación, el efecto recaudatorio sería del 1.1%, como mostramos en el Cuadro 2.3. Por su importancia, en el Cuadro No.2.6 se resumen los diferentes efectos recaudatorios.

Cuadro 2.6: Rendimiento recaudatorio del sistema cedular y del sistema de renta global (En porcentajes del PIB)			
IR a rentas del capital	Sistema cedular (propuesta del gobierno)	Sistema de Renta global sin reducir doble tributación y con tasas actuales de IR	Sistema de Renta global reduciendo doble tributación y tasas actuales de IR
Base Gravable	n.d.	9.87	9.87
IR a Dividendos	n.d.	1.99	.0058
Ir a Intereses	n.d.	.37	.0036
IR a Intereses sobre títulos del Estado	n.d.	.019	.0019
Total (% del PIB)	0.68	2.55%	1.1%

Fuente: elaboración propia en base de datos de Garcimartín y Díaz

La doble tributación

Gravar las utilidades y luego los dividendos trae a colación el problema clásico de la doble tributación. Este problema podría aminorarse en el caso de la alternativa de renta global, de varias maneras. Primero, introduciendo un sistema de acreditación para los accionistas, deduciéndoles de su impuesto personal, la parte propor-

II. La Reforma del Impuesto Sobre la Renta

cional pagada a nivel de impuestos de sociedades, sistema que se propuso en el intento de reforma en Costa Rica (Gómez Sabaini, *Ibíd.*). Segundo, gravando en la renta personal de los accionistas sólo un determinado porcentaje de los dividendos que reciban, de manera tal que el impuesto total, societario y personal, no exceda de un determinado porcentaje. A manera de ejemplo: Austria y Alemania sólo incorporan el 50% de los dividendos recibidos en la renta gravable personal del accionista.

En la Alternativa A que presentamos, se sugirió exonerar el 50% de los dividendos distribuidos, de la base gravable de la renta personal del accionista, lo que dió como resultado las tasas de recaudación efectivas que se presentaron en el Cuadro No.2.5. En el caso de la propuesta gubernamental, la doble tributación se refleja en las tasas de recaudación efectiva que se mostraron en el Cuadro No.2.4.

La disminución de la tasa del IR para las actividades económicas (del 30% al 25%) y la doble imposición a los dividendos no es el problema central. La doble tributación existe tanto en los países de la OCDE como en países latinoamericanos y es un problema que se presenta tanto en la alternativa de la renta global como en la cedular de una tasa del 10% a los dividendos. Ambos sistemas presentan doble tributación. La elección entre ambos sistemas de renta debe depender fundamentalmente de un análisis objetivo de las dos opciones. Como ya señalamos, desde la perspectiva de la equidad vertical y horizontal, es preferible la opción de renta global.

El IR para las pequeñas empresas

La propuesta del gobierno de aplicar la misma tasa impositiva del 25% a la renta de las actividades económicas independientemente de su tamaño, no es realista y fomenta la informalidad. Los mismos consultores Garcimartín y Díaz que elaboraron el estudio que sustenta la propuesta gubernamental, sugirieron una tasa más baja (del 20%) para las empresas con ventas anuales menores a C\$1,500.000 córdobas. El costo recaudatorio de esa medida lo estimaron en 0.11% del PIB, medida que beneficiaría a más de 6,700 pequeños empresarios. Una alternativa sería aceptar la sugerencia de estos consultores.

Otra opción preferible sería aplicar dos tasas: una del 10% para aquellas empresas cuyas ventas actuales no excedan de US\$50,000 anuales, y otra de 20% para aquellas empresas cuyas ventas se excedan de US\$150,000 anuales. Se seguiría, en este aspecto, el sistema vigente en Costa Rica. Para las microempresas de ventas anuales muy reducidas convendría conservar el sistema de cuota fija, con modificaciones.

El costo recaudatorio de un tratamiento preferencial a las pequeñas empresas no debería ser excesivo. Para fines de las estimaciones de corto plazo, la reforma al sistema impositivo de las pequeñas empresas no debería exceder de un rango de 0.11% a 0.30% del PIB. La cuantificación precisa de los efectos de lo que se sugieren requiere de un estudio que excede los términos de esta consultoría de corto plazo.

La reforma al IR según la renta del Trabajo

La propuesta gubernamental en relación al IR a la renta del trabajo se basa en aumentar la exención personal de C\$50,000 (vigente sin ningún ajuste desde 1997) a C\$75,000 y en incrementar la tasa marginal máxima al 35%. Estiman un costo recaudatorio de 0.06%. Introducen también en la base gravable del IR personal el pago al seguro social. El Cuadro No.2.7 resume la propuesta gubernamental que beneficiaría a los asalariados con un ingreso menor de C\$210,000 anuales y perjudicaría a los que tienen ingresos mayores a ese monto.

II. La Reforma del Impuesto Sobre la Renta

Cuadro No.2.7: Propuesta del Gobierno de Tabla Progresiva del IR a la Renta del Trabajo

Renta Gravable		Impuesto Base	Porcentaje Aplicable	Impuesto cobrado en exceso
De CS	Hasta CS	0.0	0.0%	0.0
0.01	75000.	0.0	10%	75000
75000	100000	2500	15%	100000
10000.01	200000	17500	20%	200000
200000.01	300000	37500	25%	300000
300000.01	500000	87500	30%	500000
500000.01	700000	147500	35%	700000
700000.01	a más			

Fuente: propuesta del Gobierno (filminas). Versión de Agosto.

Simulaciones alternativas

El gobierno realizó diversas simulaciones de estructuras alternativas del IR a la renta del trabajo, que fueron rechazadas supuestamente por su costo recaudatorio. Esas simulaciones se presentan en los Cuadros 2.8 y 2.9. El costo recaudatorio de la alternativa que se presenta en el Cuadro No. 2.8 sería de 0.3% del PIB, eximiendo de la base gravable el aporte personal a la seguridad social. En la alternativa que se reseña en el Cuadro No.2.9 el costo recaudatorio ascendería a 0.34% del PIB, siempre eximiendo de la base gravable los aportes al seguro social de los trabajadores (6.25% del salario bruto).

Cuadro No.2.8: Escenario Tabla Progresiva del IR

Renta Gravable		Impuesto	Porcentaje	Impuesto Cobrado
(Estratos)		Base	Aplicable	en Exceso
De C\$	Haste C\$			
0.01	100,000.00	0.00	0.0%	0.00
100,000.01	200,000.00	0.00	15.0%	100000.00
200000.01	300,000.00	15000.00	20.0%	200000.00
300000.01	500,000.00	35000.00	25.0%	300000.00
500,000.01	a más	85000.00	30.0%	500000.00

Cuadro No.2.9: Escenario Tabla Progresiva del IR

Renta Gravable		Impuesto	Porcentaje	Impuesto Cobrado
(Estratos)		Base	aplicable	en Exceso
De C\$	Hasta C\$			
0.01	100,000.00	0.00	0.0%	0.00
100,000.01	300,000.00	0.00	15.0%	100000.00
300,000.01	500,000.00	30,000.00	20.0%	300000.00
500,000.01	700,000.00	70,000.00	25.0%	500000.00
700,000.01	a más	120,000.00	30.0%	700000.00

II. La Reforma del Impuesto Sobre la Renta

Escenarios:

a) Sobre los ingresos brutos, sin exención de aportes personales a la seguridad social. Costo de 0.25% del PIB.

b) Eximiendo el aporte personal a la seguridad social. Costo de 0.34% del PIB.

Fuente: Simulación del Gobierno, versión de Junio.

Es importante hacer mención que el Gobierno ha modificado en dos ocasiones su propuesta y estimado costo recaudatorio de la reforma a la renta del trabajo. En la propuesta de junio ese costo era de 0.25% del PIB (C\$334 millones; en la versión de agosto se redujo a 0.06% del PIB). Al parecer la estructura del IR de la última propuesta (de elevar al 35% la tasa marginal máxima de la renta del trabajo), obedece a utilizar esa tasa como variable de cierre contable para cuadrar el efecto recaudatorio de la reforma.

Propuesta alternativa de estructura del IR

Una alternativa que reduciría el peso excesivo de la estructura del IR en los asalariados de más de 210.000 córdobas mensuales (que serían perjudicados por la propuesta gubernamental) es el que se resume a continuación. Su costo recaudatorio, sería del 0.59% del PIB. Con esta propuesta se iguala la tasa marginal máxima a la renta del trabajo con la tasa del 25% de la renta empresarial.

Cuadro 2.10: Escenario Tabla Progresiva del IR				
Renta Gravable		Impuesto	Porcentaje	Impuesto Cobrado
(Estratos)		Base	aplicable	en Exceso
De C\$	Haste C\$			
0.01	100,000.00	0.00	0.0%	
100,000.01	300,000.00	0.00	10.0%	100,000.00
300,000.01	500,000.00	20,000.00	15.0%	300,000.00
500,000.01	a más	50,000.00	25.0%	500,000.00

Fuente: elaboración propia

Aunque ese costo recaudatorio es elevado, cabe traer a colación el fuerte peso impositivo para los asalariados de ingresos medios. Como se muestra en el Cuadro 2.11 que sigue, una persona con un salario anual de C\$300,000 pagaría con la propuesta del gobierno un monto de IR de US\$1,828, significativamente mayor que lo que pagaría con el mismo ingreso en los Estados Unidos o Costa Rica. Lo mismo para niveles de renta del trabajo anuales de C\$500,000 y C\$700,000. La propuesta alternativa que sugerimos disminuye el peso a los sectores asalariados, aunque como se evidencia en el Cuadro 2.11 sigue siendo un peso significativamente mayor al que tiene una persona con el mismo nivel de ingresos en los Estados Unidos o en Costa Rica.

A pesar de su elevado costo recaudatorio (0.59% del PIB), por razones de equidad horizontal y vertical (fundamental para cualquier sistema impositivo) proponemos la estructura progresiva de IR para la renta del trabajo que se presentó en el Cuadro No.2.10. El predominio de la informalidad en el mercado laboral y la necesidad de alinear la tasa máxima de la renta del trabajo con la tasa de la renta empresarial refuerzan, como indicaremos adelante, la alternativa propuesta.

II. La Reforma del Impuesto Sobre la Renta

Cuadro 2.11: El elevado peso del IR en Nicaragua para los sectores de ingresos medios				
Renta del trabajo anual	IR (Propuesta gobierno)	IR (Propuesta alternativa)	IR Estados Unidos	IR Costa Rica
US\$14627 (C\$300,000)	US\$1828.37 (C\$37,500.0)	US\$975.00 (C\$20,000)	US\$528.0	US\$258.6
US\$24,378. (C\$500,000.)	US\$4266.2 (C\$87,500.)	US\$2437.8 (C\$50,000.)	US\$1838.0	US\$1549.6
US\$34,129.7 (C\$700,000.)	US\$7,191.6 (C\$147,500.0)	US\$4875.7 (C\$100,000.)	US\$3299.4	US\$3,012.0

Fuente: elaboración propia.

El predominio de la informalidad en el mercado laboral

Un análisis del tratamiento tributario a la renta del trabajo debe partir necesariamente del predominio de la informalidad en el mercado laboral. De una población económicamente activa de 2.3 millones de personas, escasamente 493,356 (año 2008) están inscritas en el INSS (sector formal laboral). De los trabajadores del sector formal (inscritos en el INSS), actualmente sólo 154,112 personas pagan IR, debido al bajísimo nivel del salario promedio nacional. Sobre el sector informal no existen mayores datos, pero es razonable suponer que la inmensa mayoría no tributa IR. Con la propuesta gubernamental, sólo 83,089 trabajadores, el 16.8% del sector formal, pagarían IR. Para compensar parte de ese costo, se propone elevar del 30% al 35% la tasa marginal máxima de la renta del trabajo, tema que discutimos más adelante.

Los dos factores señalados: el predominio de la informalidad y los bajos salarios dan como resultado que el aporte recaudatorio del IR a la renta del trabajo sea reducido (escasamente 1.23% del PIB). Los bajos salarios también se traducen en que la exención (actualmente de C\$50,000 y que pasaría posiblemente a C\$100,000, no a C\$75,000) sea aparentemente alta en relación al PIB per cápita. Sin embargo, cabe señalar que aunque se incremente la exención a C\$100,000, no se restablecería, en córdobas constantes, la exención de C\$50,000 que se estableció en 1997.

Tanto el efecto de la inflación, como los bajos los salarios y el costo de la canasta básica, obligan a una exención aparentemente alta en términos comparativos per cápita. Por otra parte, el predominio de la informalidad en el mercado laboral no hace recomendable ensanchar la brecha entre el tratamiento tributario a la renta del trabajo del sector formal y del informal. En este contexto no es conveniente elevar la tasa marginal máxima de la renta del trabajo del sector formal de la economía. Dado que la elevación de la exención actual de C\$50,000 tiene un costo tributario, la propuesta gubernamental eleva al 35% la tasa marginal máxima para la renta del trabajo, lo que fomentaría la informalidad.

La concentración del IR a la renta del trabajo en un reducido número de personas en el sector formal.

Aunque no disponemos de los datos para 2008, el Cuadro 2.12 presenta la distribución de los trabajadores del sector formal por tramos de renta y su aporte a la recaudación. Como resulta evidente, escasamente el 3.6% de

II. La Reforma del Impuesto Sobre la Renta

los trabajadores del sector formal aportan cerca del 70% de la recaudación de la renta del trabajo. Con la propuesta gubernamental, como indicamos, el 83.2% de los trabajadores del sector formal quedarían exentos y la recaudación de la renta del trabajo descansaría en escasamente 83,039 trabajadores del sector formal, dentro de una fuerza laboral total de 2.3 millones de personas.

Cuadro 2.12: Concentración de la Recaudación del IR sobre la Renta del Trabajo

Tramos Renta Bruta	Tasas	Asalariados	Porcentaje	Aporte a
	Marginales	Por Tramos	Asalariados	Recaudación
Haste C\$ 50,000	0%	357.755	78.5%	0%
C\$ 50,001 - C\$ 100,000	10%	54.751	12.0%	10.2%
C\$ 100,001 - C\$ 200,000	15%	26.725	5.9%	20.8%
C\$ 200,001 - C\$ 300,000	20%	8.775	1.9%	16.2%
C\$ 300,001 - C\$ 500,000	25%	4.995	1.1%	19.7%
C\$ 500,001 – Mas	30%	2.697	0.6%	32.9%
	–	455.698	100.0%	100%

Fuente: Gobierno de Nicaragua, propuesta versión de Junio.

El alineamiento de las tasas para las rentas de capital y del trabajo

Por otro lado el aumento a la tasa marginal máxima del IR de las personas físicas al 35% y la disminución a 25% para la alícuota de la renta empresarial, trae también a colación el tema de si conviene o no diferenciar la tasa marginal máxima de las actividades económicas con la de la renta del trabajo. Sobre ello existen diversas posiciones. Sin embargo la opinión generalizada, como señala Daniel Artana⁵, es que el impuesto a las ganancias de capital con tasa uniforme debe estar alineado a la tasa marginal máxima del impuesto personal.

Cabe recordar que la propuesta gubernamental establece un tratamiento preferencial a la renta del capital de las personas físicas (10%), menor a la tasa mayor para la renta empresarial (25%) y menor a la tasa marginal máxima de las personas físicas (35%). Ello discrimina tanto en contra de la tributación a la renta empresarial como a la renta del trabajo.

⁵ Daniel Artana, La Política Fiscal de Nicaragua. Trabajo preparado para IICA. Managua, septiembre de 2001.

III. Análisis de Otros Aspectos Centrales de la Propuesta del Gobierno

En este tercer y final capítulo, se analizan varios aspectos centrales de la propuesta gubernamental, incluyendo el elevado costo recaudatorio de los incentivos que esta incluye (depreciación acelerada, crédito al IVA aplicable a la importación de maquinaria y equipo) y el “trade off”, con las medidas recaudatorias que se incluyen para financiar esos incentivos, particularmente la introducción de un pago mínimo del 3% sobre ventas brutas. Se analizan también el caso de la bolsa agropecuaria y de las zonas francas, el desmantelamiento muy gradual de exenciones y exoneraciones y la necesidad de reforzar los incentivos pro exportadores. Como señalamos, las principales conclusiones y recomendaciones de este estudio se reseñaron en el resumen ejecutivo, por lo que por brevedad, no se repiten aquí al final de esta sección.

El costo de los incentivos de la propuesta del Gobierno

El costo de los incentivos introducidos en la propuesta del Gobierno (depreciación acelerada y crédito fiscal del IVA) es sustancial y para compensar esos costos, se recurre a establecer un pago mínimo definitivo sobre ventas del 3% (versión de agosto) que tiene efectos de cascada y disminuye la competitividad, aspecto al que nos referimos adelante. Como en economía no hay nada gratis, se intenta compensar los costos de recaudación que generan los aspectos positivos de la propuesta, con medidas inadecuadas (3% sobre ventas). Una reforma recaudatoria que tiene como supuesto objetivo recaudar el 2.41% del PIB, es incoherente con la introducción de incentivos que aunque positivos, generan costos de recaudación.

En la propuesta del Gobierno (versión de agosto) el crédito fiscal del IVA por tres años para la importación de maquinaria y equipo, tiene un elevado costo recaudatorio del 0.5% del PIB. La reducción del IR del 30% al 25% para las actividades económicas tiene un costo del 0.26% del PIB en la versión de junio. La depreciación acelerada tiene un costo recaudatorio de 0.35% del PIB en la versión de Junio (no se presenta la cifra en la versión de agosto). Lo anterior, se reseña por su importancia en el Cuadro 3.1.

	Versión Junio	Versión Agosto	Versión Agosto con datos Junio
Crédito fiscal del IVA	-0.61	-0.50	-0.5
Depreciación acelerada	-0.35	n.d.	-0.35
Reducción tasa IR al 25%	-0.26	n.d.	-0.26
Total	-1.22	n.d.	-1.11

Fuente: elaborado en base a propuestas del Gobierno. Versiones de Junio y Agosto

En la versión de junio el costo recaudatorio de las medidas de incentivos ascendía a 1.22% del PIB. En la versión de agosto el gobierno no desglosó en la “caja negra” las cifras del costo por depreciación acelerada y por reducción de la tasa del IR del 30% al 25%. Adoptando el supuesto que los costos por depreciación acelerada y reducción de tasa son los mismos señalados en la versión de junio, implicaría que el costo recaudatorio de los incentivos ascendería al 1.1% del PIB. (Nota: en la versión de junio se habla de reducir a la mitad el período de depreciación. En la de agosto se propone una depreciación más moderada, por lo que habría que revisar esta estimación.)

La Caja Negra

Un análisis reciente de Acevedo ilustra la falta de información en la propuesta gubernamental de aspectos claves de la reforma tributaria. Acevedo compara los efectos recaudatorios de la propuesta de junio con la de agosto, y destaca el hecho que esta última, incluye una especie de “caja negra” donde no se especifica (versión de agosto) el efecto de la reducción del IR sobre las empresas y de la reducción del período de depreciación. También se

III. Análisis de Otros Aspectos Centrales de la Propuesta del Gobierno

destaca en el fuerte diferencial recaudatorio del IR sobre las actividades económicas entre la propuesta de junio (0.64% del PIB) y la de agosto (1.44%), con un incremento de nada menos que del 0.8% del PIB.

	Versión Junio	Versión Agosto	Versión Agosto con datos Junio
Crédito fiscal del IVA	-0.61	-0.50	-0.5
Depreciación acelerada	-0.35	n.d.	-0.35
Reducción tasa IR al 25%	-0.26	n.d.	-0.26
Total	-1.22	n.d.	-1.11

Fuente: Adolfo Acevedo. Los Secretos de la Reforma Tributaria.

Como destaca Acevedo “en la versión de agosto, esta misma medida global “introducir un IR sobre actividades Económicas”, pega un “salto recaudatorio” espectacular, pasando de C\$844.75 millones en la versión de junio, a C\$1,908 millones en la versión de agosto, un “salto” de C\$ 1,063.25 millones en dos meses!”. A nivel global, el impacto de toda la reforma tributaria de la versión de junio pretendía recaudar 0.81% del PIB. De manera espectacular, apenas dos meses después en la versión de agosto, el objetivo supuestamente es de 2.41% del PIB, sin que se haya presentado ninguna explicación de esa modificación sustancial.

Lo anterior nos lleva a tomar todas las cifras presentadas por el gobierno, con suma cautela. Dado además la ausencia de información, como la señalada anteriormente y la negativa del Gobierno de suministrar su base de datos para un análisis más apropiado, todo este ejercicio debe interpretarse simplemente como una apreciación analítica de la limitada y contradictoria información disponible.

Las medidas recaudatorias

La propuesta gubernamental descansa en varias medidas recaudatorias: el pago mínimo del 3%, establecer una tasa del 10% a las rentas de capital (lo que generaría 0.68% del PIB), la retención del 25% sobre intereses pagados a residentes (0.31% del PIB) y el 10% a los dividendos. El pago mínimo sobre ventas se incluyó para compensar la pérdida de la depreciación acelerada y la acreditación del IVA. El 10% a los dividendos viene a compensar la disminución de la tasa del IR, del 30% al 25%. Dada la importancia de estas medidas, las discutimos a continuación. Hacemos notar sin embargo, que por el problema de la “caja negra” al que hicimos mención anteriormente, en la versión de agosto, no se puede precisar el efecto recaudatorio preciso del 3% sobre ventas. Véase el Cuadro 3.2.

El pago mínimo definitivo sobre activos o ventas

Ante las dificultades prácticas de aumentar la recaudación por IR, varios países centroamericanos han establecido sistemas de pagos mínimos definitivos sobre bases presuntas, sean sobre los activos (Nicaragua y Honduras) o sobre los ingresos brutos (Guatemala, República Dominicana y Belice). Ambos sistemas de pagos mínimos definitivos tienen efectos distorsionantes, aunque es más grave, por sus efectos de cascada y por su incidencia negativa en las exportaciones, el pago mínimo definitivo sobre ventas.

La distorsión de los pagos mínimos definitivos es obvia: el carácter de definitivo implica que empresas aunque tengan pérdidas, terminan pagando un IR mínimo, que tiene en este caso un carácter confiscatorio. También tienen los pagos mínimos un efecto pro cíclico. En una situación recesiva como la actual, muchas empresas tienen pérdidas y se ven obligadas a pagar; sin embargo, el pago mínimo profundiza el impacto negativo de la recesión en las empresas.

III. Análisis de Otros Aspectos Centrales de la Propuesta del Gobierno

En opinión de Vito Tanzi⁶, el pago mínimo sobre activos, puede utilizarse en el corto plazo, como un complemento de apoyo a la administración tributaria pero no debe de tener carácter permanente. El pago mínimo definitivo sobre ventas, por su parte, tiene efectos más graves. Además de distorsionar la naturaleza del Impuesto sobre la Renta (IR), establece de hecho un nuevo impuesto sui generis sobre ventas con efecto en cascada. Es además confiscatorio para aquellas actividades económicas con reducido margen de utilidad sobre ventas. El pago mínimo definitivo sobre ventas, favorece la importación de bienes con alto valor agregado en contra de la importación de insumos, ya que con ello se reduce el número de transacciones intermedias en la cadena de producción y distribución y por tanto el número de veces que se paga el impuesto. Por la misma razón, promueve una tendencia a una artificial integración vertical de las empresas (Gómez Sabaini⁷).

Los efectos en la competitividad internacional del pago mínimo sobre ventas

Esta medida además afecta negativamente la competitividad internacional. La enorme ventaja del IVA sobre los impuestos sobre ventas radica en la acreditación del IVA. La tasa cero del IVA permite a los exportadores acreditarse todo el IVA contenido en los insumos utilizados en sus procesos de producción, comercialización y exportación, en base al principio de que los impuestos no se exportan. No ocurriría así con el impuesto sui generis sobre venta del pago mínimo definitivo sobre los ingresos brutos. Al ser de hecho un impuesto sobre ventas, afecta la competitividad del país “ya que los bienes exportados incorporan una carga impositiva mayor que si se hubiese pagado el impuesto a la renta” (Gómez Sabaini).

Lo anterior es grave para Nicaragua, dado su elevado déficit comercial producto de los sesgos anti exportadores vinculados a la sobrevaluación cambiaria y a los elevados costos de producción. Toda la cadena de producción distribución exportación estaría sometida a un impuesto con efectos de cascada, de carácter acumulativo al ser aplicado en cada una de las etapas intermedias de esa cadena y sin posibilidad de que esa carga impositiva sea acreditada por el exportador. Además, no sólo se desestimularían las exportaciones, sino que además se promoverían las importaciones con mayor valor agregado (en vez de insumos) lo que también tendería a acentuar el déficit comercial.

La contradicción con el crédito fiscal del IVA

Resulta contradictorio introducir un crédito fiscal del IVA por tres años a la importación de maquinaria y equipo y paralelamente establecer un pago mínimo del 3% sobre ventas, que viene a compensar la pérdida recaudatoria de la primera medida. La tasa cero del IVA para las exportaciones tiene, como señalamos, la gran ventaja que permite la acreditación del IVA contenido en los insumos utilizados en el proceso de producción exportación. Esa ventaja no la tiene el impuesto sui generis sobre ventas que se propone. Se debilita el IVA y se intenta compensar ese efecto con un impuesto ineficiente y anti exportador, en un contexto de un grave déficit comercial.

El crédito fiscal del IVA por tres años a la importación de maquinaria y equipo en actividades económicas que trasladen el IVA, si bien alivia problemas de liquidez de las empresas, tiene un elevado costo recaudatorio (Supeuestamente según el estimado del Gobierno, de 0.5% del PIB, lo que resulta incoherente en una reforma tributaria cuyo objetivo (lamentablemente en un momento inadecuado) es aumentar las recaudaciones.

El IVA no es un impuesto a las empresas, aunque afecta obviamente la liquidez y el flujo de efectivo de las empresas (con lo que introduce costos de financiación). Es, sin embargo, en esencia un impuesto a los consumi-

6 Vito Tanzi, Ibid.

7 Gómez Sabaini, Ibid.

III. Análisis de Otros Aspectos Centrales de la Propuesta del Gobierno

dores. Como señala Vito Tanzi, la manera correcta de aminorar los problemas en la liquidez de las empresas que causa el IVA aplicado en las importaciones, radica en agilizar la acreditación del IVA y su devolución cuando corresponda. En todo caso, dado el elevado costo recaudatorio de esta medida, no la consideramos viable a menos que se conserve la propuesta gubernamental del 3% de pago mínimo sobre ventas, lo que presenta los inconvenientes antes señalados.

El caso de la bolsa agropecuaria

En relación a la bolsa agropecuaria, no es justificable mantener un régimen especial según el canal de comercialización que se utilice. El argumento de la informalidad en el sector agropecuario es extensible a todos los sectores. Ello llevaría a la creación de bolsas comerciales, industriales, de servicios profesionales y de contratos laborales, lo que obviamente es absurdo. Cabe más bien que la retención de la bolsa agropecuaria se conserve con las actuales tasas reducidas, pero que no tenga carácter de retención definitiva. Con ello el sector agropecuario se incorporaría en el sistema general del IR aplicable a las actividades económicas y a la renta del trabajo.

De hecho la incorporación de los pequeños productores agropecuarios a un sistema formal de impuesto sobre la renta tomará muchos años. La retención definitiva en la bolsa en realidad está diseñada para favorecer a grandes productores, los que por equidad deberán de quedar incorporados al sistema general del IR. Los medianos productores agropecuarios serían favorecidos por el establecimiento de tasas bajas de IR para las pequeñas unidades económicas, lo que facilitaría su incorporación a un sistema formal de IR. Las transacciones agropecuarias en general, deberían de estar sometidas a un sistema de retención, no definitivo, con tasas de retención reducidas.

El DAI Centroamericano

Lo que sí afecta directamente los costos de producción es el DAI centroamericano que establece una tasa del 10% para la importación de maquinaria y equipo producido en Centroamérica. Aunque este DAI ha sido debilitado por los tratados comerciales, cabría temporalmente suspender su aplicación. A mediano plazo, cabría plantear a nivel centroamericano, pasar a arancel cero la importación de materias primas y bienes de capital, independientemente de donde sean producidos.

La reducción del período de depreciación para edificios, maquinaria y equipo

La reducción del período de depreciación es obviamente positiva ya que estimula la inversión. Tiene, sin embargo, un costo recaudatorio que se estimo en la versión de Junio, del 0.35% del PIB. No se dio a conocer el esti-

III. Análisis de Otros Aspectos Centrales de la Propuesta del Gobierno

mado de costo en la versión de agosto, por el problema de la caja negra al que hicimos mención anteriormente (Véase Cuadro No.3.2).

Esta medida cabría conservarla si fuese financiable, lo cual dudamos. No deja de ser incoherente con el propósito recaudatorio de la reforma que propone el gobierno. Su costo recaudatorio tiene que compensarse necesariamente con otras medidas, como la del 3% de pago mínimo sobre las ventas brutas. Dado ese trade off, no vemos su viabilidad. Cabría en todo caso, mantener el tratamiento especial de depreciación acelerada para el sector exportador, como se hizo en la Ley de Equidad Fiscal del 2003.

La eliminación de exenciones, exoneraciones y tratamientos especiales

El estudio de Artana⁸ estimó que el costo fiscal de exenciones, exoneraciones y tratamientos especiales ascendía nada menos que al 3.7% del PIB. Si bien es cierto que no puede dismantelarse todo ese sistema (en todo caso hay que conservar las de carácter Constitucional, las vinculadas a la canasta básica, a salud y educación y al sector exportador) la propuesta del gobierno de recaudar sólo 0.2% del PIB por este concepto, es notoriamente insuficiente. El Cuadro 3.3 presenta la estimación de Artana y en el Cuadro 3.4 se muestra las reducidas exoneraciones que el Gobierno propone (Versión de Junio) reducir, las que alcanzaban escasamente el 0.29% del PIB. Posteriormente en la versión de Agosto, ello se redujo a 0.2% del PIB.

El gobierno propone racionalizar exenciones y exoneraciones de sectores “no productivos”. Esa conceptualización es discutible, por decir lo menos. Se origina en la vieja idea de dos sectores: el de la producción y el de la circulación (comercio y servicios), considerándose únicamente productivo a la producción de bienes. Ello es incorrecto. Toda actividad económica, que genera un valor agregado, es por definición productiva.

Cabe también hacer mención, que paralelamente el gobierno sugiere dismantelar muy gradualmente en un período de 5 años, el sistema de exenciones vigentes para el turismo, sector agropecuario, pequeña industria artesanal, sector exportador y otros sectores (sin precisar a cuáles se refiere). Sobre ello caben dos comentarios. Primero, por el principio de que existe retroactividad de la ley, todos los contratos que se firmen en los próximos cinco años, tendrían que respetarse los beneficios otorgados, por lo que ello implica, postergar para varios años más, la derogación de las exoneraciones. La derogación de exoneraciones debería de ser más acelerada, a partir de la vigencia de la Ley de Reforma, manteniendo como señalamos antes, las vinculadas con la canasta básica, educación, salud y las relativas a promoción de exportaciones. Segundo, como indicamos, dado el grave déficit comercial, cabe no sólo mantener, sino además reforzar el régimen pro exportador, lo que implica entre otras cosas, no derogar el crédito tributario del 1.5% sobre el valor exportado.

⁸ Daniel Artana, Evaluación Reciente de La Recaudación Tributaria, Gastos Fiscales y Proyecciones Fiscales. Managua, Noviembre 2005. Consultoría para el Gobierno de Nicaragua.

III. Análisis de Otros Aspectos Centrales de la Propuesta del Gobierno

Cuadro 3.3: Evasión y gastos tributarios. Año 2003. Cuadro resumen								
Evasión Supuesta		GASTO			INGRESO			% del PIB
		Exenciones	Evasión	Total Costo	Recaudado	A recaudar sin Exenciones	Potencial	
				Fiscal				
	Ventas domésticas	1717	2025	3742	3760	5477	7502	11.97%
35%	IGV	1717	1785	3502	1598	3315	5100	8.14%
	IGV tasa cero	276						0.00%
	IGV exoneradas	218						0.00%
	IGV exentas	1205						0.00%
	IGV Tasa reducida	18						0.00%
10%	IEC	0	240	240	2163	2163	2403	3.83%
	Importaciones	475	186	661	3165	3641	3826	6.11%
0%	IGV	269	0	269	2216	2485	2485	3.97%
20%	DAI	129	186	315	614	743	929	1.48%
0%	IEC	77	0	77	335	412	412	0.66%
	TOTAL	2192	2211	4403	6925	9118	11328	18.08%
	IGV	1986	1785	3771	3814	5800	7585	12.10%
	DAI	129	186	315	614	743	929	1.48%
	IEC	77	240	318	2497	2575	2815	4.49%
40%	IR	137	1723	1860	2448	2585	4308	6.87%
	TOTAL GENERAL	2329	3934	6264	9373	11703	15637	24.94%
	Total general % del PIB	3.72%	6.28%	9.99%	14.96%	18.67%	24.95%	
	PIB 2003	62674						

Fuente: Daniel Artana, Ibid.

III. Análisis de Otros Aspectos Centrales de la Propuesta del Gobierno

Cuadro No.3.4: Propuesta Gubernamental sobre tratamientos especiales		
	Millones C\$	% PIB
Eliminar exenciones y exoneraciones a sectores no productivos	382.8	0.29%
Iglesias	20.7	0.02%
Contratos vigentes basados en ley Derogada	213.0	0.16%
Ejército y Policía	67.6	0.05%
Poder Electoral	7.3	0.01%
Diputados	26.7	0.03%
Gobiernos Municipales	3.9	0.00%
MINED/INJUDE	17.1	0.01%
MINSA	4.8	0.00%
MAGFOR	1.0	0.00%
MINREX	1.7	0.00%
Presidencia	5.7	0.00%
Otros	3.3	0.00%

Fuente: propuesta del Gobierno, versión de Junio

El caso de las zonas francas

En relación a las zonas francas, por su fuerte generación de empleo, cabe mantener su tratamiento especial hasta que lo permita la OMC. No obstante, sería oportuno que aquellas empresas de las zonas francas cuyas empresas matrices o sus accionistas, tributen bajo el sistema de renta mundial pagasen IR en Nicaragua. Como es sabido, el sistema de renta mundial implica que los impuestos que paguen en Nicaragua serían acreditados a los impuestos a pagar en el país sede de la empresa matriz o de los accionistas que perciban dividendos. Si no pagan IR en Nicaragua, resulta beneficiado el fisco de otro país y no la empresa de la zona franca o sus accionistas.

La eliminación de 520 partidas del Impuesto Selectivo de Consumo (ISC)

El gobierno propone eliminar el ISC a 520 partidas Sistema Arancelario Centroamericano (SAC) con montos liquidados menores a C\$1.5 millones. El costo recaudatorio de esta medida sería de 0.07%. Aunque es un costo reducido, convendría no implementar esta medida. Si bien es cierto que los impuestos selectivos de consumo (aparte el caso de los combustibles) deben de aplicarse a un reducido número de bienes con externalidades negativas (bebidas alcohólicas, cigarrillos), esa imposición a bienes suntuarios no deja de contribuir a gravar vía consumo a estratos de mayores ingresos. Lo que cabría; sin embargo, es reducir la amplia dispersión de tasas que tienen los bienes de la lista del Anexo del Impuesto Selectivo de Consumo, homogenización que debería de tener lugar sin costo recaudatorio.

III. Análisis de Otros Aspectos Centrales de la Propuesta del Gobierno

La necesidad de reforzar los incentivos pro exportadores

El abultado déficit comercial requiere reforzar los incentivos pro exportadores. Para ello son necesarias las siguientes medidas: a) prorrogar (no eliminar a como propone el Gobierno), el crédito del 1.5% sobre el valor exportado, establecido en el Arto. 102 de la Ley 453; b) Revisar y simplificar los requisitos para acceder a los beneficios de la Ley de Admisión Temporal y Perfeccionamiento Activo de Exportaciones, creando un sistema más simple para que las PYMES puedan acceder a los beneficios del mismo; c) Establecer un sistema más expedito de devolución (o de acreditación contra el IR) del IVA y de otros impuestos que hayan pagado los exportadores (en base al principio de que los impuestos no se exportan); e) No introducir el pago mínimo sobre ventas, ya que este sistema no permite acreditación a los exportadores y disminuye la competitividad internacional; f) Descongelar el ISC sobre los combustibles en dos partes: una mitad en ISC y la otra en IVA, lo que permitiría la acreditación del IVA a los exportadores. Esta medida implicaría un costo recaudatorio a estimar, que debe de ser sostenible; y g) proponer a nivel Centroamericano una reforma al DAI (Derecho Arancelario de Integración) que establece para las materias primas y bienes de capital no producidos en Centroamérica, un arancel del 10%, arancel que debe reducirse a cero para bajar costos de producción.

La movilidad de capitales y la imposición al capital

El tema del tratamiento a las rentas de capital (intereses y dividendos) debe vincularse naturalmente a sus efectos en la movilidad de capitales. La propuesta incorpora una retención definitiva del 25% sobre intereses pagados a no residentes, lo que tendría un alto efecto positivo recaudatorio del 0.31% del PIB, conforme las estimaciones del gobierno.

Es importante, sin embargo, destacar que esa propuesta introduce una dualidad en el tratamiento a la renta de capital de intereses para las personas físicas. Un no residente que financie a una empresa en Nicaragua o que deposite en el sistema financiero, estaría sujeto a una retención del 25%. Para un residente la retención de intereses (por depósitos en el sistema financiero) sería del 10%. La única manera de evitar esta discriminación contra financiamiento proveniente del exterior, es dar el tratamiento de renta global a los intereses, sean percibidos por residentes o no residentes. Un tratamiento discriminatorio contra los financiamientos provenientes del exterior, afectaría la movilidad de capitales hacia Nicaragua. Alternativamente, si la decisión final es un sistema cedular y habría que reducir al 10% la retención a la renta de capital por intereses de no residentes. Esta última alternativa no la consideramos apropiada. Es preferible como indicamos, la adopción del sistema de renta global.

Otros aspectos de la propuesta del Gobierno

La propuesta gubernamental incluye además: a) aumento en los impuestos a las mesas de juego, lo que es conveniente; b) sustituir el régimen de cuota fija por una tasa fija del 6% sobre ventas, lo que afectaría seriamente a pequeños negocios con reducido margen de utilidad sobre ventas. Lo que cabe es revisar el sistema de cuota fija y excluir del sistema a grandes y medianos empresarios que de hecho permanecen en ese sistema; c) la retención en la fuente por transmisión de propiedades inmuebles del 1% al 4%. Aquí cabría, como en muchos países, establecer un tratamiento diferenciado para la transmisión de casas de habitación; y d) la eliminación de la deducción del ISC del combustible de la industria fiscal, lo que no es conveniente ya que elevaría los costos de producción de esta industria. La reforma de este tratamiento debe enfocarse en la descongelación del ISC de los combustibles, que señalamos antes.

Conclusiones y Recomendaciones

Las principales conclusiones y recomendaciones de este estudio, se reseñaron en el resumen ejecutivo.

Cuadro A-1: Gobierno Central Ingresos Totales Percibidos (Millones de Córdobas)			
INGRESOS CORRIENTES	2006	2007	2008
INGRESOS TRIBUTARIOS	16,201	18,926	21,674
Sobre los Ingresos	4,780	5,752	7,003
Impuesto sobre la Renta	4,780	5,752	7,003
Otros Impuestos Directos	0.386	0.422	
Sobre la producción, consumo y trans. Int.	6,346	7,221	7,678
Impuesto al Valor Agregado (IVA)	2,642	3,102	3,138
Impuesto Selectivo al Consumo (ISC)	2,709	3,073	3,338
Rones y Aguardientes	118	144	188
Cervezas	422	479	560
Cigarrillos	139	158	177
Gaseosas	148	146	193
Derivados del Petróleo	1,846	2,107	2,162
Otros Selectivos al Consumo	33	37	55
Impuesto Selectivo al Consumo a la Importación	975	1,025	1,180
Impuesto de Timbres Fiscales (ITF)	18	20	21
Impuestos sobre el Comercio Exterior	5,074	5,952	6,992
Derechos Arancelarios a la Importación (DAI)	887	1,003	
Arancel Temporal de Protección (ATP)	0.018	0.105	1,093
Impuesto al Valor Agregado de las Importaciones	4,163	4,922	5,870
35% a Bienes y serv. proced. u origen Hondureño o Colombiano	23	25	29
Fuente: MHCP. Informes de Ejecución Presupuestaria			

Anexos Estadísticos

Cuadro A 2: Estructura de los Ingresos Tributarios del Gobierno Central			
	2006	2007	2008
INGRESOS CORRIENTES			
INGRESOS TRIBUTARIOS	100.0	100.0	100.0
Sobre los Ingresos	29.50	30.39	32.31
Impuesto sobre la Renta	29.50	30.39	32.31
Otros Impuestos Directos	0.00	0.00	
Sobre la producción, consumo y trans. Int.	39	38.15	35.42
Impuesto al Valor Agregado (IVA)	16.31	16.39	14.48
Impuesto Selectivo al Consumo (ISC)	102.54	16.24	15.40
Rones y Aguardientes	0.73	0.76	0.87
Cervezas	2.60	2.53	2.58
Cigarrillos	32.94	0.83	0.82
Gaseosas	0.91	0.77	0.89
Derivados del Petróleo	11.39	11.13	9.98
Otros Selectivos al Consumo	0.20	0.20	0.25
Impuesto Selectivo al Consumo a la Importación	6.02	5.42	5.44
Impuesto de Timbres Fiscales (ITF)	0.11	0.11	0.10
Impuestos sobre el Comercio Exterior	31.32	31.45	32.26
Derechos Arancelarios a la Importación (DAI)	5.47	5.30	0.00
Arancel Temporal de Protección (ATP)	0.00	0.00	5.04
Impuesto al Valor Agregado de las Importaciones	25.70	26.01	27.08
35% a Bienes y serv. proced. u origen Hondureño	0.14	0.13	0.13

La Reforma Tributaria

Análisis y consideraciones sobre el sistema tributario en Nicaragua

Santos Acosta

Estudio elaborado por Santos Acosta. Consultoría de 15 días con FUNIDES, financiado por PROCAFTA.
Managua, Septiembre, 2009.

Tabla de Contenidos

Introducción	pg. 67
I. La continua variabilidad de las normas tributarias	pg. 68
1. La Reforma Fiscal 1979-1989	pg. 68
2. La Reforma Fiscal 1990-1996	pg. 68
3. La Reforma Fiscal 1997-2001	pg. 69
4. La Reforma Fiscal 2002-2006	pg. 69
5. La Reforma Fiscal de 2010-2011	pg. 69
II. La concentración de la recaudación y de los contribuyentes	pg. 71
1. La Estructura del Universo de Contribuyentes y de la Recaudación	pg. 71
2. Consecuencia de la Concentración de la Recaudación	pg. 72
3. Consecuencia de la Concentración de los Contribuyentes	pg. 72
4. Tratamiento Diferenciados de Contribuyentes	pg. 72
5. Tratamiento de los Grandes Contribuyentes	pg. 72
6. Tratamiento para los Pequeños Contribuyentes	pg. 73
7. La Estructura de Carga Tributaria por Sector Económico	pg. 74
III. La capacidad administrativa	pg. 75
IV. Análisis técnico tributario de las medidas fiscales y su impacto en los contribuyentes	pg. 76
1. Análisis de las Medidas sobre las Rentas del Trabajo	pg. 76
2. Análisis de las Medidas sobre la Rentas de Actividades Económicas	pg. 77
3. Análisis sobre las Medidas sobre las Rentas de Capital	pg. 80
4. Análisis de las Medidas para el ISC e IVA	pg. 81
5. Análisis de las Medidas sobre Exenciones y Exoneraciones	pg. 81
6. Análisis de las Medidas sobre Otros Temás	pg. 82
V. Conclusiones: hacia dónde debe dirigirse la reforma	pg. 83
VI. Propuestas de medidas fiscales	pg. 84

Introducción

El problema básico de la política tributaria de Nicaragua es estructural. El financiamiento del Presupuesto General de Gastos se apoya sobre un reducido número de impuestos, una reducida base imponible y una base bien estrecha de contribuyentes. Esta última provoca distorsiones en las actividades económicas del país, ya que existen personas exentas que realizan las mismas actividades o inversiones que las que pagan impuestos. Los impuestos de mayor importancia son: el Impuesto Selectivo de Consumo (ISC); el Impuesto sobre el Valor Agregado (IVA); el Impuesto sobre la Renta (IR); y los Derechos Arancelarios a la Importación (DAI).

Por otro lado, se ha utilizado la política tributaria como mecanismo redistributivo, siendo lo más adecuado aplicar las políticas redistributivas a través del Presupuesto General de Gastos. Todas las exenciones o exoneraciones fiscales constituyen un subsidio de los contribuyentes que pagan los impuestos y, por tanto, se deben registrar como un gasto fiscal; ello traería mayor transparencia y control fiscal sobre las mismas. Cada vez hay mayores sectores económicos y sociales que hacen sus proyecciones de ganancias sobre la base de no pagar los impuestos respectivos. Muchas leyes que han sido promulgadas en el país, o proyectos de ley, contemplan exenciones o exoneraciones de impuestos o tratamientos especiales para pagar menos o para no pagar del todo.

Por otra parte, el financiamiento externo de apoyo al Presupuesto General de Gastos se reduce cada año. Estos recursos de contribuyentes extranjeros deberían ser asumidos por los nicaragüenses que, por décadas, no han pagado sus impuestos, en lugar de recaer, como propone el Gobierno, sobre los que ya pagan sus impuestos.

En este documento se abordan los problemas de la recaudación tributaria presentada por el Gobierno para la propuesta de Medidas de Reformas Tributarias. También se hace un análisis técnico tributario de las medidas y su impacto en los sectores económicos y en los contribuyentes. Cabe señalar que dicho análisis se ve limitado por la falta de texto de la ley, así como por la falta de estadísticas fiscales detalladas de los impuestos y de las exoneraciones.

Por último, se hacen recomendaciones generales de hacia dónde debe estar dirigida la reforma tributaria, los objetivos que deben plantearse para la corrección de las distorsiones económicas que generan las exenciones y exoneraciones y para promover la generación de empleos masivos.

I. La Continua Variabilidad de las Normas Tributarias

Desde 1979, Nicaragua ha experimentado constantes cambios en su sistema tributario. Cada Gobierno de turno ha implementado una reforma tributaria en los primeros dos años de administración; algunos de ellos incluso han efectuado más de dos reformas tributarias en el mismo período presidencial. Los cambios de reglas ahuyentan las inversiones de recuperación a largo plazo que son las que promueven el empleo permanente o estable y que pueden acelerar el crecimiento económico del país. Puede predecirse que en el año 2011, en se realizarán elecciones nacionales, los candidatos presidenciales prometerán cambios en el sistema tributario y que el nuevo Gobierno electo hará una nueva reforma tributaria en sus primeros dos años. De ahí que se haga necesario establecer un sistema tributario pensando con una visión de país, y de largo plazo, en donde todos los sectores concuerden en la ejecución de medidas fiscales necesarias para promover la inversión de largo plazo, las exportaciones y el empleo. También se hace necesario que todos los agentes económicos tomen conciencia, independientemente de su forma de organización o sector al que pertenezcan, que todos debemos contribuir con el gasto presupuestario.

A continuación se presentan las principales reformas tributarias entre los años 1979 y 2006, y la propuesta presentada por el Gobierno para los años 2010-2011.

1. La Reforma Fiscal 1979-1989:

En la Reforma Fiscal de 1979-1989 se establecieron nuevos impuestos, como los impuestos a las exportaciones de ajonjolí, melaza de caña de azúcar, azúcar, algodón, café, banano y ganado vacuno; impuestos sobre las Ganancias de Capital, Impuesto sobre el Patrimonio Neto, Ley de Contribución Patriótica (6%), Impuesto General al Valor, Impuesto Selectivo de Consumo, Impuestos a la Formación y Disolución de Sociedades y reformas a las tasas del Impuesto sobre la Renta. En este caso, se establecieron tasas del 6% al 60% para personas naturales; 45% en general para personas jurídicas; 50% para las actividades comerciales; y 40% para el sector agropecuario. Para los asalariados se estableció una tasa única del 6%. El Tratamiento de los dividendos se dio de la siguiente manera: para los nacionales una retención del 10% a cuenta y liquidación con la tarifa progresiva, extranjeros un mínimo de 20%, y sujeto a la escala progresiva, y para sociedades extranjeras registradas en la DGI un 20%. Así mismo, la ley dio facultades para establecer rentas presuntivas para los profesionales, prestación de ciertos servicios, pequeños negocios, comercio irregular, arrendamientos. Se estableció el anticipo mensual del 7% sobre ingresos brutos, permitiendo la reinversión de utilidades. También quedaron vigentes los Impuesto sobre la Trasmisión de Bienes Inmuebles, Impuesto sobre Herencias y Legados, el Impuesto de Timbres Fiscales, los Derechos Arancelarios a la Importación y las múltiples matrículas, licencias y patentes.

2. La Reforma Fiscal de 1990-1996:

La existencia de múltiples impuestos, y la complejidad técnica de los mismos, dio paso a la simplificación del sistema tributario. En materia del Impuesto sobre la Renta, se gravaron las ganancias ordinarias y las de capital, se eliminaron las leyes respectivas, se gravaron los primeros y segundos premios de la lotería nacional, se redujo la tasa para las personas naturales primero al 35.5% y después al 30%, y para jurídicas al 30%; se exoneraron los dividendos nacionales y para los extranjeros se estableció una tasa del 5%; se eliminó la reinversión de utilidades; se estableció un sistema de renta presuntiva mínima del 4% sobre el patrimonio neto y del 2% sobre los ingresos brutos; se redujo el anticipo sobre ingresos brutos al 1%; se permitió el traspaso de pérdidas fiscales hasta cuatro años; se estableció un sistema generalizado de retenciones en la fuente a cuenta del IR. Asimismo, se eliminó el Impuesto sobre Patrimonio Neto; el IBI y el impuesto sobre rodamientos fueron trasladados a las alcaldías. Se desgravaron más de 700 partidas del ISC y se estableció un Arancel Temporal de Protección (ATP). Se establecieron incentivos a la inversión extranjera, zonas francas y

I. La Continua Variabilidad de las Normas Tributarias

a las exportaciones. En materia administrativa se eliminó casi el requisito de presentar la solvencia fiscal y se estableció la administración de los grandes contribuyentes y la cuota fija para los pequeños comerciantes de los mercados y pequeños negocios en general.

3. La Reforma Fiscal de 1997-2001:

En la reforma fiscal de 1997 se dictó la Ley de Justicia Tributaria y Comercial, cuyo principal objetivo era la promoción de nuevas inversiones, la ampliación de la base tributaria y mejora de la equidad del sistema tributario. Sus principales medidas fueron sobre exenciones y exoneraciones. En cuanto al IR se redujo la tasa al 25% para las personas naturales o jurídicas, se exoneraron los dividendos para las empresas que tributan el IR, se exoneraron los intereses de personas financieras extranjeras, se permitió un sistema de depreciación acelerada a conveniencia del contribuyente, se estableció un pago mínimo a cuenta del IR para el sector agropecuario sobre el número de manzanas y para el resto de sectores que no lleve una contabilidad formal; el 1.5% sobre los activos fijos tangibles; se gravó el primer y segundo premio de la lotería nacional. En materia del IGV se estableció la tasa 0% para las exportaciones y para ciertos bienes de la canasta básica; se redujo el impuesto municipal sobre ingresos al 1% y, en cambio, se gravaron los bienes de la industria fiscal con impuestos locales, excepto para el petróleo y sus derivados; se estableció un calendario de desgravación de los DAI y de los ATP y se estableció una tasa del 1.5% como reintegro tributario para las exportaciones; se establecieron, además, incentivos fiscales a las inversiones turísticas como los Certificados de Créditos Fiscales del IR. En materia administrativa se dictó la Ley Creadora de la Dirección de Servicios Aduaneros y de Reforma a la Ley Creadora de la Dirección General de Ingresos.

4. La Reforma Fiscal de 2002-2006:

En la Reforma Fiscal de 2002, se dictó la Ley de Equidad Fiscal, cuyo principal objetivo fue la equidad fiscal y fomento de las exportaciones. Con esta Ley se establecieron nuevos textos de los impuestos para el IR, IVA, ISC y de Timbres Fiscales. En materia del Impuesto sobre la Renta se gravaron los premios superiores a 50,000 córdobas de la lotería nacional, los intereses de depósitos de ahorro a plazos menores de cuatro años o de 5,000 dólares o más, se reconoció como gasto para los asalariados la cotización al seguro social. La depreciación acelerada se limitó sólo para los exportadores bajo el régimen de admisión temporal; se redujo a tres años el tiempo para el traspaso de pérdidas fiscales; se aumentó al 30% la tasa de impuesto para las personas naturales y jurídicas, y se estableció un pago mínimo del IR del 1% sobre activos superiores a los \$150,000.00 dólares, excepto para las instituciones financieras que se estableció en 0.60% sobre el promedio mensual de los depósitos del año anterior. Se estableció técnicamente el Impuesto al Valor Agregado (IVA); en el caso del ISC se estableció el impuesto como una tarifa para los derivados del petróleo, se estableció un crédito fiscal del ISC para el régimen exportador de admisión temporal, se eliminó el incentivo fiscal de Certificado de Crédito Fiscal para el sector turístico; se dictó el Código Tributario.

5. La Reforma Fiscal de 2010-2011:

A mediados de agosto de 2009, el Gobierno presentó al sector privado una propuesta de concertación tributaria cuyos objetivos planteados son favorecer la producción, el crecimiento económico y el empleo, mejorar la equidad del sistema impositivo, generalizar la aplicación de los tributos, adoptar las mejores técnicas de tributación, ordenar el sistema tributario y modernizar y simplificar el pago de los tributos. El gobierno no ha presentado el proyecto de ley que contiene el detalle de las normas tributarias. Únicamente presentó las características generales que son: en el IR se establece un sistema dual, se gravan por separados las rentas del trabajo con tasas del 0% hasta C\$75,000 de ingresos anuales, y se aumenta el último tramo sobre

I. La Continua Variabilidad de las Normas Tributarias

C\$700,000 al 35%; las rentas del capital, incluido intereses y dividendos, se gravan con el 10% sobre ingresos brutos; se establece una sola tasa para el IR de las actividades económicas del 25% independientemente si son personas naturales o jurídicas; y se introduce otro sistema de cálculo del impuesto mínimo aparte del 1% sobre los activos; el 3% sobre ingresos brutos, el que sea mayor de los pagos mínimos, se comparará con el IR normal y el mayor será el impuesto a pagar; se modifican las tasas de retención en la fuente para las personas residentes y no residentes; en materia de impuestos al consumo, en el Impuesto Selectivo, se propone reducir la base gravable en las importaciones, se introduce un Impuesto Específico para el cigarrillo; en el IVA únicamente se señala la reducción de exoneraciones; en materia de exenciones y exoneraciones, se establece un calendario de eliminación de dichos beneficios, se establece como método general de exención o exoneración el reembolso y se elimina en general las exoneraciones sobre licores, cigarrillos, cervezas y otros artículos suntuarios.

A continuación se analizan las propuestas presentadas y los problemas señalados por el Gobierno en la evolución de la recaudación.

II. La Concentración de la Recaudación y de los Contribuyentes

Este capítulo comprende el análisis de la conformación del universo de contribuyentes en relación al monto de los impuestos que pagan, los efectos de esta estructura y la posibilidad y conveniencia de tratamientos diferenciados para diversos grupos de contribuyentes según su importancia económica o tributaria. Se hace especial énfasis en los Grandes Contribuyentes y los Pequeños Contribuyentes. Asimismo, se analiza la distribución de la carga tributaria que, según el Gobierno, se concentra en un 72.3% en los sectores de industria, comercio y servicio financiero. Por último, se señalan algunos de los atributos que debe tener la Administración Tributaria para ser considerada moderna y para implementar una reforma tributaria exitosa.

1. La Estructura del Universo de Contribuyentes y de la Recaudación:

El Gobierno de Nicaragua ha presentado como un primer problema del sistema tributario la “base recaudatoria estrecha que descansa en un número reducido de contribuyentes y sectores económicos. De 58,394 contribuyentes que declaran ante la DGI, 1,336 grandes contribuyentes (2.3%) aportan el 71.1% del total recaudado.” (Ver tabla anexo I).

Esto no es un problema del sistema tributario nicaragüense. En la mayoría de los países latinoamericanos, en los impuestos que actualmente predominan se puede observar un alto grado de concentración de contribuyentes que pagan poco o no pagan impuestos. Por otro lado, un alto porcentaje de la recaudación se percibe de un número reducido de contribuyentes que pagan los mayores montos.

La concentración de los contribuyentes y de la recaudación es un reflejo de la concentración de ciertas actividades económicas, de las riquezas y de las rentas en el país. Ello se traduce en que somos países en desarrollo y los capitales y los medios de producción están concentrados en pocas personas o sociedades jurídicas. También existen pocas empresas que concentran las recaudaciones del ISC como derivados del petróleo, cigarrillos, cervezas, gaseosas y ronés y aguardientes, las retenciones de IR y las recaudaciones del IVA.

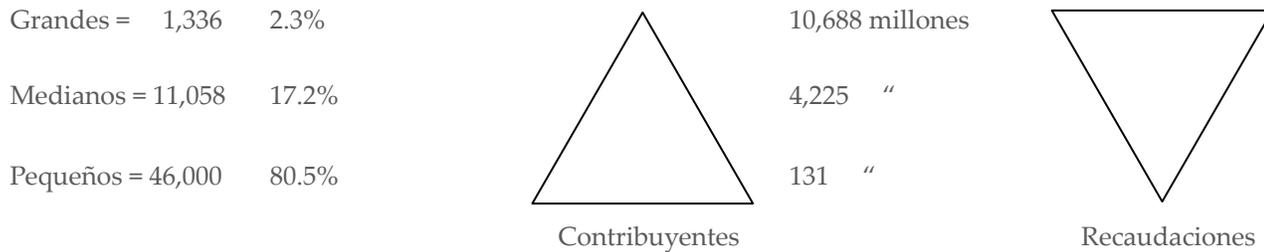
Si ordenamos a los contribuyentes de mayor a menor monto conforme los impuestos que pagan, podremos distinguir tres grupos de contribuyentes: los grandes (los pocos que pagan mucho), los pequeños (los muchos que pagan poco) y los medianos.

En el estudio realizado por el FMI en 1993, “Nicaragua: Propuesta para el Fortalecimiento de la DGI”, 411 contribuyentes aportaban el 75% de la recaudación; 4,000 contribuyentes adicionales representaban un 13% de la recaudación; 2,700 contribuyentes adicionales un 4% de la recaudación; y los 70,000 contribuyentes restantes representaban el 8% de la recaudación. (Ver tabla anexo II).

En otro estudio realizado por la propia DGI en 1990, se obtuvieron resultados sorprendentes al analizar a los contribuyentes por impuestos y por monto pagado por eje: la empresa de los derivados del petróleo significaba el 25% de la recaudación total y todas las empresas que conformaban la gran industria fiscal (8) aportaban cerca del 35% de la recaudación interna. Estas empresas representan el 100% en el ISC.

La concentración de contribuyentes y de la recaudación de acuerdo a datos históricos, podemos estimarlas para 2008 y representarla con la figura de dos triángulos:

II. La Concentración de la Recaudación y de los Contribuyentes



(Ver tabla Anexo III)

2. Consecuencia de la Concentración de la Recaudación:

La alta concentración de la recaudación en un reducido número de grandes contribuyentes trae como consecuencia para la Administración Tributaria problemas administrativos por la dependencia de la recaudación en pocos contribuyentes. Si esos contribuyentes se atrasan en sus pagos se genera un problema de flujo en Tesorería. Sólo la empresa que distribuye los derivados del petróleo puede crear serias dificultades al Fisco si se atrasara en sus pagos. Debido a la importancia del ISC en la recaudación, las empresas de la industria fiscal que recaudan dicho impuesto, lo pagan semanalmente a la DGI. Asimismo pagan sus anticipos mensuales a cuenta del IR, sobre las utilidades netas del mes.

3. Consecuencia de la Concentración de los Contribuyentes:

Por otra parte, la alta concentración de los contribuyentes que pagan poco, también genera problemas administrativos. El incumplimiento de pago de uno o muchos de ellos no causa problema en el flujo de la Tesorería, pero sí en cuanto al uso de recursos para atender al gran número de contribuyentes de poca importancia fiscal, ya que el costo fiscal de atención de recepción de la declaración y pago es igual para todos los contribuyentes.

4. Tratamientos Diferenciados de Contribuyentes:

La estructura del universo de contribuyentes y la concentración de la recaudación en un escaso número de ellos, son razones para que la Administración Tributaria considere la conveniencia de dar un tratamiento diferenciado a los contribuyentes de acuerdo a su importancia fiscal. Por un lado están los que aportan mucho y, por tanto, requieren de un seguimiento cercano; y por otro, están los que son muchos y aportan poco. Estos tratamientos suelen llamarse Grandes Contribuyentes y Pequeños Contribuyentes.

5. Tratamiento para los Grandes Contribuyentes:

Los objetivos básicos de este tratamiento para los Grandes Contribuyentes son: asegurar un importante volumen de la recaudación, prevenir el incumplimiento y corregir rápidamente los incumplimientos.

Es importante definir quiénes son considerados grandes contribuyentes. Primeramente debe señalarse a los que más pagan tributos directos, seguidamente a los que recaudan o retienen tributos de terceros contribuyentes y, por último, se pueden incluir aquéllos contribuyentes que aunque no pagan, ni recaudan, ni retienen tributos, tienen gran importancia fiscal, por su tamaño de inversión o sector al que pertenecen. En

II. La Concentración de la Recaudación y de los Contribuyentes

estos últimos casos se pueden nombrar las instituciones del Estado, las zonas francas, etc. La clasificación de los grandes contribuyentes debe hacerse a nivel nacional, ya que un contribuyente puede ser grande en el departamento pero mediano o pequeño a nivel nacional.

El tratamiento diferenciado consiste en: Establecer una Oficina especial o única para centralizar las declaraciones y pagos; establecer pagos más periódicos que el resto de contribuyentes; y destinar por parte de la Administración Tributaria al personal altamente calificado para: la atención o asistencia; la recepción y pago de las declaraciones; la rapidez en las evacuaciones de consultas; la fiscalización y el cobro ágil. Nicaragua adoptó este sistema a partir de los años 90.

6. Tratamiento para los Pequeños Contribuyentes:

El objetivo principal de otorgar o establecer un tratamiento especial para pequeños contribuyentes es reducir los costos para la Administración Tributaria en el control fiscal de los mismos (la inscripción, la recaudación, la fiscalización y el cobro). En estos casos, la Administración focaliza la casi totalidad de sus recursos en el control fiscal integral sobre los grandes y medianos contribuyentes, que es donde se concentra el 97% de la recaudación. Éstos son menos del 20% de los contribuyentes totales.

Los tratamientos son:

1. Excluirlos en un 100% del sistema tributario, dejarlos exentos. Este sistema lo adoptó Nicaragua en 1974 con el Impuesto General sobre Ventas, ley en la cual se establecía un monto mínimo de ingresos brutos para que las personas pudieran inscribirse como Responsables Recaudadores del Impuesto; o bien
2. Establecer un sistema de impuesto simplificado, que fue el que adoptamos a partir de 1984 con el establecimiento de la Ley del Impuesto General al Valor y la Ley de Rentas Presuntivas.

Sistemas de Impuestos Simplificados:

Si no se decide dejarlos exentos a todos, se puede hacer una combinación estableciendo un monto exento para los contribuyentes muy pequeños y estableciendo el tratamiento especial de algunos de los regímenes de impuestos simplificados siguientes:

1. Trasladando la responsabilidad de retener el impuesto a los contribuyentes grandes y medianos que tienen relaciones económicas con ellos. La retención se hace en la factura en adición a las obligaciones del propio contribuyente. Este sistema es similar a los ya establecidos para las retenciones del IR y de la seguridad social. Otra modalidad, en vez de retener, es la recaudación o cobro del impuesto en la factura. El inconveniente de estos sistemas es que la oposición de intereses de débito/crédito del IVA desaparece y los intereses fiscales se unen para los contribuyentes;
2. Estableciendo un monto fijo de impuesto de acuerdo a una escala de montos de ventas o ingresos. Es importante en este caso por el difícil control de la variable ingreso, que se relacione o se condicione con otras variables que son fácilmente comprobables o determinables para la Administración Tributaria como el monto de los inventarios existentes, el número de empleados o el tamaño del establecimiento. En este sistema el contribuyente mismo se ubica en la escala que

II. La Concentración de la Recaudación y de los Contribuyentes

se encuentra conforme las variables condicionantes, y se le puede permitir restar totalmente del monto de la obligación, el IVA que le fue trasladado en las adquisiciones de bienes o servicios. En este sistema no se elimina la oposición de intereses del IVA débito/crédito, para el pequeño contribuyente la factura tiene importancia fiscal relevante. Este sistema no busca recaudación de los pequeños contribuyentes, sino utilizarlos para controlar fiscalmente a los grandes y medianos contribuyentes. Otra modalidad es sólo permitir al contribuyente la disminución parcial de su obligación; en este caso el incentivo fiscal se pierde para el pequeño contribuyente; y

3. Liquidación y determinación del impuesto para cada contribuyente por parte de la Administración Tributaria. Este sistema se conoce con el nombre de forfait porque el contribuyente no participa en la determinación de su obligación tributaria y los documentos fiscales como la factura operan en su contra. En este sistema no se permite al contribuyente restar del monto de su obligación el IVA trasladado, la oposición de intereses de débito/crédito del IVA desaparece; el objetivo de la Administración Tributaria es obtener recaudación de los pequeños contribuyentes, la cual no tiene una importancia fiscal como la proveniente de los grandes y medianos contribuyentes. Además que la recaudación proveniente de este sector de contribuyentes es relativamente pequeña, la Administración Tributaria tiene que destinar muchos recursos para la atención de los numerosos contribuyentes que se concentran como pequeños contribuyentes. Este sistema fue el que se estableció en Nicaragua en 1984.

7. La Estructura de la Carga Tributaria por Sector Económico:

Un segundo problema que presentó el Gobierno es que “Tres sectores económicos concentran el 72.3% de la recaudación interna: industria, comercio y financiero. No existe correspondencia entre la importancia del sector en la economía con respecto a su carga impositiva.”

En las tablas de estadísticas fiscales que presentó el Gobierno no se refleja la carga o contribución por sector económico con respecto al PIB, como se pretende hacer ver, sino que refleja el origen de las recaudaciones por sector económico.

Un verdadero análisis de la carga tributaria por sector económico, se hace separando la recaudación de impuestos indirectos como el ISC y el IVA, que corresponden a los contribuyentes consumidores, y las retenciones del IR que corresponden a los contribuyentes asalariados y terceros proveedores de bienes y servicios.

Distribuyendo la carga por tipo de contribuyentes, como lo expresamos anteriormente, se llega a la conclusión de que el 72.4% proviene de los impuestos de consumo y de las retenciones del IR, siendo los consumidores del IVA los que ocupan el primer lugar de la carga tributaria con 24.8%. Le siguen los consumidores del ISC con 22.6%; luego están los asalariados con el 13.3%; y por último los proveedores de bienes y servicios con 11.8%. Únicamente el 27.6% de la recaudación interna proviene de los sectores señalados por el Gobierno. (Ver tabla Anexo IV)

El no tener claro los datos fiscales, puede generar políticas fiscales erróneas.

III. La Capacidad Administrativa

Una reforma tributaria es exitosa dependiendo de su implementación por parte de la Administración Tributaria. Por ello se hace necesario establecer algunos parámetros de cómo debe ser una Moderna Administración Tributaria a partir de ¿qué deseamos los contribuyentes para el pago de los impuestos?

1. Legislación y administración simplificada (menos papeleo);
2. Administración Tributaria justa, razonable, sensible y transparente; y
3. Mejor administración y transparencia de los fondos públicos.

Para ser considerada moderna, una Administración Tributaria debe tener al menos los siguientes atributos:

1. Tener confidencialidad en el sistema tributario: asegurar la transparencia y confianza de la Administración;
2. Reducir los costos administrativos y simplificar los procesos: reingeniería y reorganización de todas sus actividades;
3. Mejorar la habilidad de los empleados: asegurar los conocimientos gerenciales, técnicos y tecnológicos, para cumplir los objetivos y misión de la institución y también para prepararlos para la implementación de la reforma tributaria; y
4. Modernizarse: para obtener el máximo aprovechamiento de sus principales recursos: los humanos, los activos fijos, los sistemas y los financieros. También para enfrentar las influencias externas como son los factores económicos, políticos, tecnológicos y sociales.

IV. Análisis Técnico Tributario de las Medidas Fiscales y su Impacto en los Contribuyentes

En este capítulo se hace un análisis técnico tributario de las medidas propuestas por el Gobierno como parte de una reforma tributaria. El análisis comprende la confrontación contra la estructura técnica de los impuestos. Asimismo se analiza el impacto fiscal en los sectores económicos.

Impuesto sobre la Renta:

Actualmente el Impuesto sobre la Renta establece tratamientos de tasas diferenciadas en atención al tipo de persona, ya sea natural o jurídica. El Gobierno, por su parte, propone un sistema de impuesto dual para el IR, diferenciando las rentas provenientes del trabajo, que son gravadas con una tarifa progresiva del 0% al 35%, y las rentas de capital con una tasa de retención a cuenta del IR anual del 10%. Asimismo, considera en su propuesta a las personas naturales dedicadas a cualquier actividad económica en igual situación que el de las personas jurídicas y las grava con la misma tasa proporcional del 25% sobre la renta neta obtenida. Para los no residentes en el país, las gravas con una retención definitiva del 25%. Adicionalmente se establecen distintas tasas de retenciones a cuenta del impuesto anual dependiendo del origen de la transacción económica, el bien o servicio y si es residente o no en el país.

Más que un sistema de imposición dual del IR, el tratamiento diferenciado para las distintas rentas y la discriminación entre los residentes en el país y los no residentes, sería un sistema de imposición cédular, porque atiende además del origen de las rentas el tipo de persona.

Establecer distintas tasas del impuesto para un mismo origen de rentas no simplifica la administración del impuesto. Más bien mantiene la dispersión y multiplicidad de las tasas de retención en la fuente, lo cual vuelve complejo la aplicación de las mismas.

En el análisis que se detalla a continuación, sólo se mencionan las medidas que generan mayor o menor carga, no así las neutrales.

- Análisis de las Medidas sobre las Rentas del Trabajo:
 - Establecer como base imponible los sueldos y salarios brutos, sin ningún tipo de deducción.

La deducción de la cotización del INSS para los efectos de calcular el IR del trabajador, fue establecido en la Ley de Equidad Fiscal de 2003, y fue en concordancia con la Ley de Administración de Fondos de Pensiones que permitía esta deducción. Nuestra propuesta es que no se elimine este beneficio para los trabajadores que cargan con el 13.3% de la recaudación nacional. (Ver Tabla Anexo IV). La carga tributaria se aumenta para las personas que pagan impuestos hasta más del 4% sobre el ingreso bruto. Ver Tabla Anexo V.

- Elevar el monto de la base exenta de C\$ 50,000 a C\$ 75,000.

Aunque beneficia a los trabajadores que ganan menos de C\$ 6,250.00 al mes, no se está corrigiendo el efecto de la devaluación ya que este monto exento fue establecido en 1997 y era equivalente a US\$ 5,000.00. Lo correcto sería elevarlo a C\$ 100,000.00. Al no corregirlo a la cantidad antes señalada, se está gravando a personas que tienen rentas comprendidas entre los C\$ 75,001 y los C\$ 100,000.00, quienes deberían estar exentas de pagar el IR. Asimismo, el impuesto de los siguientes tramos de la tarifa progresiva se reduce al tener una base exenta mayor. Por otra parte, el FMI criticó en 1997 el nivel de exención del IR de US\$ 5,000 por ser 10 veces el PIB per cápita (que entonces era US\$ 450). El Fondo proponía que el monto exento fuese 2 ó 3 veces el PIB per cápita, por lo que la reforma estaría en concordancia con lo recomendado por el FMI.

IV. Análisis Técnico Tributario de las Medidas Fiscales y su Impacto en los Contribuyentes

- Tabla progresiva con tasas del 10% al 35%.

Eleva el IR en un 5% para los salarios mayores de C\$58,333.33 al mes (C\$ 700,000.00/12), ya que la tasa máxima marginal actualmente es del 30%. La carga tributaria comienza a elevarse a partir de los salarios mayores de C\$ 40,000.00 mensuales. (Ver Tabla Anexo V). Nuestra propuesta es dejar exentos hasta C\$75,000 y establecer tramos de la tabla más abierta acorde con la devaluación, siendo el último tramo de Un Millón. Sobre el exceso aplicar el 35%.

- Indexación de tabla progresiva y base exenta a la devaluación.

Es positiva porque se corrige el efecto de arrastre al pago de mayor impuesto y la incorporación de nuevos contribuyentes sólo por el efecto de la devaluación.

- Análisis de las Medidas sobre las Rentas de Actividades Económicas:

- Se propone establecer un IR sobre las actividades económicas, que gravaría a una tasa general del 25%, sujeta a un pago mínimo del 3% sobre los ingresos brutos o del 1% sobre los activos, el mayor de los tres. Al IR sobre las rentas de actividades económicas, estarían sujetas todas las empresas y negocios con independencia de su escala y tipo de persona - natural o jurídica.

Las personas naturales pagarán impuestos del 25% a partir de C\$ 1.00, aumentando su pago del IR, porque actualmente calculan su IR conforme la tarifa progresiva y tienen base exenta de C\$50,000 anuales. Ahora pagarán igual que las empresas jurídicas. El tratamiento diferenciado de personas naturales (asalariados vs. actividades económicas) para el pago del IR, está en contra de la Constitución Política del país que en sus Artos.27 y 104, establece la igualdad ante la ley y la aplicación de las mismas políticas económicas.

Hay una rebaja aparente de la tasa del 30% al 25% para las personas jurídicas, pero adicionalmente se gravan los dividendos con el 10% a los socios. Si los socios tienen negocios, pagarán sus dividendos con la tasa del 25%. Se afecta aún más para el caso de las tenedoras de acciones (holding), que vuelven a tributar sobre los mismos dividendos con la tasa del 25%, y si está radicada en el país retiene el 10% sobre dividendos. Así sucesivamente el fisco puede cobrar hasta que desaparezcan las utilidades.

El pago mínimo sobre activos del 1% ya existe en la Ley de Equidad Fiscal. Se introduce un nuevo cálculo del pago mínimo sobre ingresos brutos del 3%. Al introducir este nuevo sistema de cálculo del impuesto, el concepto de renta desaparece. En algunas actividades de baja rentabilidad el impuesto puede significar el 100% de sus utilidades o más. Esto tiene carácter confiscatorio y es inconstitucional porque no atiende las riquezas ni la capacidad de pago ni las rentas o ganancias obtenidas, a los que hace referencia la Constitución Política en sus Artos. 114 y115, respectivamente. El IR se está desnaturalizando porque pasa de gravar las rentas netas a los ingresos brutos, tal como si fuera un impuesto de consumo como el IVA.

Adicionalmente, no se incluye dentro de las exoneraciones las actividades económicas con rentabilidades sujetas a controles de precio por el Estado, como la energía eléctrica y el gas butano. Tampoco se toman en consideración los productos exportados y transados en base a precios internacionales como el café y el azúcar.

IV. Análisis Técnico Tributario de las Medidas Fiscales y su Impacto en los Contribuyentes

Asimismo, en el cálculo del pago mínimo sobre activos no se exoneran los cultivos de larga maduración, como por ejemplo el café, frutas, madera, cacao, etc., los sitios destinados a conservación de la naturaleza o del medio ambiente, ni los sitios o lugares destinados a patrimonios culturales o históricos. Otro aspecto que es importante es reducir en el pago mínimo sobre activos, las deudas que el Estado tiene con el sector privado. No es equitativo ni de justicia fiscal que además de que no le paguen, se le calcule un impuesto presuntivo sobre dichas deudas, tal como son las deudas por bienes y servicios de las instituciones estatales, los impuestos pagados por anticipados y los saldos a favor del contribuyente.

- Reducir el período de depreciación para edificios, maquinaria y equipo.

La única tasa de depreciación que sube significativamente es la de alquileres de edificios que pasa del 3% al 5% (de 33 años se reduce a 20 años) y la de edificios comerciales del 5% al 6.7% (de 20 años se reduce a 14.9 años). Después 7 tasas se reducen mínimamente entre 1 y 2 años y 10 tasas de depreciación de bienes permanecen iguales a las actuales. La política fiscal de esta reforma sobre las tasas de depreciación está mal orientada pues está promoviendo los edificios de alquileres y comerciales. Por el contrario, eliminan parcialmente la depreciación acelerada para los que no exportan el 100% de sus ventas, beneficio que la Ley de Equidad Fiscal de 2003, ya había limitado. Esta medida no favorece ni promueve las exportaciones. Nuestra propuesta es que no se elimine el incentivo al régimen exportador.

- Crédito fiscal de IVA por tres años a la internación de maquinaria y equipo para actividades económicas que trasladen el IVA utilizando el mecanismo débito crédito.

El efecto es positivo en el flujo de las empresas que recaudan el IVA. Actualmente lo pagan en la DGA y lo acreditan en el mismo mes de la importación. Esta medida libera el pago previo en la DGA y la vigencia de la medida es por 3 años. Es importante que en la redacción del texto no se limite las actividades económicas o el tipo de bien; en estos casos no se debe seguir las normas aduaneras sino las contables. Por ejemplo, en los casos de restaurantes la maquinaria y equipo serían cocinas, microondas, licuadoras, batidoras, etc. En el caso de la energía eléctrica sería los camiones para trasladar y poner postes, cables, medidores y demás bienes que se ocupan en la producción y distribución de la energía. Por ser muy costosa fiscalmente no recomendamos esta medida fiscal.

- Introducir un régimen especial de tasa fija del 6% sobre ingresos brutos, para aquellos pequeños negocios que presenten ventas anuales menores a US\$ 25,000.

La administración fiscal será difícil por el número de contribuyentes (más de 40 mil) y si se expanden pueden llegar a más de 75 mil pequeños contribuyentes. Además, la variable ingreso brutos es imposible controlarla. Éstos contribuyentes son numerosos, no llevan registros, no emiten facturas y cambian continuamente de nombre y de dirección de negocio. Nuestra propuesta es introducir un régimen simplificado global para IVA e IR; con derecho a deducir el IVA trasladado por los proveedores y complementar el ingreso con otras variables como los inventarios y números de empleados.

- Retención definitiva del 5% para transacciones que se realicen a través de bolsa agropecuaria. Los contribuyentes deberán pagar todos los tributos derivados del resto de sus operaciones, incluyendo los locales y municipales.

IV. Análisis Técnico Tributario de las Medidas Fiscales y su Impacto en los Contribuyentes

Se eleva la tasa del IR del 1% al 5%, lo cual significa un incremento del 400% para el sector primario y más del 150% para el resto de sectores (2%). No toma en consideración ningún elemento básico de tributación del IR, pues no considera el tamaño de los productores, la rentabilidad de los sectores, ni la capacidad de contribución. Por tanto, se vuelve de carácter confiscatorio e inconstitucional por las razones ya expresadas anteriormente. Esta medida promueve la comercialización a través del sector informal y /o a través del sector general que queda con el 3% de retención.

En esta medida se nota claramente que existe una falta de visión de administración tributaria. Este sistema es una excelente forma de recaudar impuestos sin ningún costo para la Administración Tributaria, y es un régimen simplificado para todo el sector agropecuario. El Gobierno aduce que los grandes contribuyentes están distorsionando este sistema. Nuestra propuesta es que se excluya a dichos contribuyentes.

- Introducir regulación sobre precios de transferencias.

No precisan ninguna norma.

- Regular el arrendamiento financiero.

No precisan ninguna norma.

- Precisar el concepto de “traspaso de pérdidas de explotación”.

Quieren eliminar el concepto de PERDIDA FISCAL, generado por escudos fiscales, versus la utilidad reflejada en los estados financieros. El gobierno se ha referido a los intereses recibidos exentos del IR. Actualmente se acepta el escudo de depreciación acelerada por reglamento de la LEF y se elimina en el mismo reglamento los traspasos de pérdidas de explotación, cuando se paga bajo el sistema de pago mínimo. Es importante que en el caso de los pagos mínimos, las comparaciones de resultados se realicen antes de aplicar cualquier incentivo fiscal. Lo contrario estaría anulando dicho beneficio tributario -- esto es para el caso de la depreciación acelerada y las pérdidas de explotación. Para efectos de comparación del pago mínimo anual con el IR, no tiene porqué mezclarse las pérdidas de períodos anteriores, ya que en ese caso no sólo se estaría comparando los resultados de un año, sino los de ejercicios ya transcurridos.

- Retención progresiva del 1% al 4% a la transferencia de bienes sujetos a registro público.

Esta medida es positiva, porque afecta progresivamente la transacción y no se estaba recaudando el total del IR.

- Actualizar las tasas de retención en la fuente a cuenta del IR para residentes y no residentes.

En el caso de los residentes en el país, se debería diferenciar entre los contribuyentes que declaran y pagan y los no registrados o no declarantes de la DGI, para promover la formalidad. Se debería establecer tasas diferenciadas significativamente superiores a las actuales para el sector informal. Adicionalmente, se propone simplificar las tasas de retenciones a cuenta del IR y definitivas para los no residentes.

IV. Análisis Técnico Tributario de las Medidas Fiscales y su Impacto en los Contribuyentes

- Análisis de las Medidas sobre las Rentas de Capital:

- Establecer un IR sobre las rentas del capital: dividendos, intereses, ganancias de capital y alquileres, fundamentalmente, gravados a una tasa del 10% para todas las actividades.

Se eleva la tasa efectiva de las personas jurídicas del 30% al 35%, ya que se tributa el 25 % sobre utilidades, más el 10% a los socios. Aparte especifican que cuando sean actividades económicas pagarán el 25% sobre ganancias de capital, elevando la tasa del IR hasta un 43.75%. Para empresas tenedoras de acciones el IR aumentaría aún más ya que su distribución estaría gravada y, nuevamente, los socios pagarían un IR adicional. Nuestra propuesta es gravar los dividendos sólo en la primera distribución y que después los ingresos sean no constitutivos de renta.

- Las rentas se gravarán sobre el importe neto de adquisición del activo, en dólares, sin ninguna otra deducción, excepto para el capital inmobiliario en el que se permitirían las deducciones de ley.

Dentro de las ganancias de capital está el traspaso de acciones. No se reconoce el costo de adquisición de las mismas, igualmente para los derechos de marcas y patentes. Nuestra propuesta es que efectivamente se grave la ganancia económica y no la ganancia producto de la inflación o devaluación, y que se reconozcan todos los gastos que el contribuyente pueda demostrar. Sobre el exceso de los gastos que se aplique la tasa del 10%. Si no se ajustan los valores iniciales el Gobierno estaría aplicando un impuesto a la inflación y/o devaluación de los bienes, tal como se hizo en los años 80 con el Impuesto sobre Ganancias de Capital.

- Gravar los intereses generados por todo tipo de depósitos, con independencia de monedas y plazos, a una tasa del 10%.

Se gravan los depósitos menores de US\$5,000 mensuales y los mayores de US\$4,000 a plazo superiores de 4 años. Esta medida afecta al pequeño ahorrante y desincentiva el ahorro. El gravamen del 10% sobre el ahorro promueve su retiro de los bancos; gravarlos sin un límite afecta a personas exentas del impuesto porque los intereses serían menores a 75,000 córdobas anuales, según la nueva exención del IR propuesto.

- Gravar los pagos de intereses a no residentes a una tasa del 25%.

Éstos actualmente están exentos del IR. El gravamen del 25% afecta el financiamiento de las actividades productivas. Se debe considerar con menor gravamen las instituciones financieras y se debe exonerar los intereses de los préstamos bilaterales o multilaterales, así como los provenientes de los organismos regionales o internacionales como el BCIE, BID, FMI, BM, y aquéllos aprobados por la Asamblea Nacional.

- Limitar el gasto deducible en concepto de intereses al 50% de la renta neta, siempre que la razón deuda capital sea mayor que 3 veces.

Actualmente la LEF permite la deducción del 100% del gasto. Su limitación afecta el financiamiento de las actividades productivas.

IV. Análisis Técnico Tributario de las Medidas Fiscales y su Impacto en los Contribuyentes

- Eliminar exención a intereses de títulos valores emitidos por el Estado.
- El gravamen fiscal tendría que ser compensado por el Gobierno con una tasa de interés más atractiva. El Gobierno expresó que está dispuesto a pagarla en la exposición de la Cámara de Comercio del día 26 de agosto de 2009.
- Análisis de las Medidas Propuestas para el IVA e ISC:
 - Reducir de 700 a 200, la lista de bienes que conforman el Anexo SAC sujetos al ISC en la importación, para aquellas partidas que recaudan menos de C\$ 1.5 millones.
No detallan las partidas eliminadas ni las tasas de las partidas que quedan gravadas.
 - Sustituir el ISC para la comercialización de tabacos por un IEC.
Ésta es una propuesta del sector afectado.
 - Eliminar la acreditación del impuesto conglobado de combustible para responsables retenedores del ISC.
Su eliminación es anti-técnica porque el ISC es un impuesto de tipo valor agregado y no puede gravarse impuesto sobre impuesto. Existe una mala interpretación del concepto conglobado por parte del Gobierno, ya que éste lo interpreta como una acumulación de impuestos, en lugar de “incluido dentro del precio” que es lo correcto. Por ejemplo, el cobro actual del ISC por galón es menor al 15% del IVA del precio final.
 - Aumentar el ISC para vehículos de mayor cilindraje.
Es contraproducente aumentar el gravamen sobre los vehículos sin tomar en consideración los acuerdos regionales de integración económica y de unión aduanera. Actualmente Nicaragua tiene la mayor carga tributaria para los vehículos a nivel de los países que conforman el CA4, con la libertad de circulación de mercancías o bienes y de personas. Se volverá un incentivo el comprar los vehículos fuera del país. Adicionalmente, los vehículos de manufactura americana estarán en desventaja con respecto a los fabricados en Japón. Los americanos fabrican motores grandes, mientras que los japoneses fabrican motores pequeños con turbo.
- Análisis de las Medidas para Exenciones y Exoneraciones:
 - Delimitar plazos de vigencia de las exoneraciones e introducir gradualmente el pago de los tributos.
 - Establecer un período de cinco años como límite máximo para recibir exenciones y exoneraciones en actividades económicas.
 - Como disposición general, que incluye a sujetos exonerados, se elimina la exoneración de los siguientes bienes: bebidas alcohólicas, tabacos, gaseosas, joyas, perfumes y cosméticos.
 - Definir listado de bienes exentos para todos los sujetos exonerados, a partir de actividades propias

IV. Análisis Técnico Tributario de las Medidas Fiscales y su Impacto en los Contribuyentes

- a sus funciones.
- Sustituir gradualmente la emisión de carnet y constancias de exoneración, por un sistema de devolución de impuestos a sujetos exonerados.
- Publicar listado de bienes y sujetos exentos y exonerados.
- Establecer la entrega de informes trimestrales del otorgamiento y uso de las exenciones y exoneraciones.

Eliminar exenciones y exoneraciones es positivo, en general, para el sistema tributario pues elimina las distorsiones en los sectores económicos. Se debe analizar muy cuidadosamente las resoluciones ya otorgadas para empresas que tienen estos regímenes especiales.

En el caso de los diplomáticos, para que el sistema propuesto tenga éxito es necesario que, primero, la devolución se haga en una ventanilla directa de la Tesorería General de la República, previa autorización de la embajada u organismo internacional. Después del reembolso, éste debería ser enviado a la DGI para su revisión fiscal. Cualquier diferencia que sea deducida del reembolso siguiente, notificando al organismo que lo autorizó.

- Análisis de las Medidas comprendidas en Otros Temas:
 - Actualizar gravámenes sobre impuesto especial a Casinos, US\$ 600.0 a mesas de juego y US\$ 150.0 a máquinas traga moneda.

Según explicó el Gobierno, estas tarifas se tomaron de la legislación de República Dominicana. Sin embargo, al hacer un análisis simple de la carga tributaria y comparar la tarifa con el PIB per cápita de ese país, que es de US\$9,270.00 anuales, resulta que el monto del impuesto por mesas representa un 6.47% de dicho PIB per cápita, y para las máquinas tragamonedas un 1.62% del PIB. Para el caso de Nicaragua, si dividimos el monto del impuesto por mesa representa un 60% del PIB per cápita y para las máquinas tragamonedas un 15%. Este análisis nos señala que el impuesto para los casinos no es posible fijarlo trasladando un monto establecido en otro país.

Si consideramos la relación de la carga tributaria que existe en República Dominicana, los impuestos serían de US\$64.70 para las mesas y US\$16.20 para las máquinas tragamonedas. La legislación actual establece impuestos diferenciados de hasta US\$25.00 para las máquinas tragamonedas y de US\$200 para las mesas. Estos impuestos ya son mayores que los establecidos en República Dominicana, en relación con el PIB per cápita.

- Indexación de las tasas y contribuciones a la devaluación.
- Otorgar a la DGI y DGA mayores facultades legales para garantizar el pago de la obligación tributaria.

Es importante señalar que ya las leyes vigentes otorgan amplias facultades a estas instituciones recaudadoras, por tanto es innecesario establecer más facultades que las ya establecidas.

- Derogar el impuesto a la Leche.

V. Conclusiones: Hacia Dónde Debe Dirigirse La Reforma

La propuesta de concertación tributaria está dirigida a que los contribuyentes que ya pagan, paguen muchísimo más. Por el contrario, Nicaragua tiene un potencial tributario que debe expandirse para fortalecer las recaudaciones y hacer que los que nunca han pagado comiencen a pagar. Todos los agentes económicos que realizan una misma actividad deben tributar los impuestos establecidos, independientemente de la forma de organización de dichos agentes económicos y del sector social o político al que pertenecen. Se deben eliminar los paraísos fiscales internos de las sociedades cooperativas, organismos no gubernamentales nacionales e instituciones del Estado. Se deben establecer tasas diferenciadas de retenciones del IR para los contribuyentes y para los no registrados. Se debe actualizar la tarifa progresiva del IR con un porcentaje de la tasa de devaluación y establecer la tasa del pago mínimo sobre ingresos brutos similares a las aplicadas en otros países.

Por otro lado, se debe dar un tratamiento simplificado para los pequeños contribuyentes para facilitar su recaudación en dependencia de si son productores, pequeños negocios, etc., sin esperar recaudación de dicho sector, sino ocuparlos más bien para el control de sus proveedores. Se debe reducir los bienes exentos del IVA y dejar la tasa 0% sólo para las exportaciones, así como también reducir gradualmente la tasa general a los niveles de los países centroamericanos.

En el ISC se deben adecuar las tasas a los niveles de la carga tributaria de los otros países centroamericanos. Para fomentar el empleo deben estimularse las mega inversiones en cualquier sector económico sean inversionistas nacionales o extranjeros, como las hidroeléctricas y las del canal interoceánico seco o húmedo. Debe incentivarse las inversiones turísticas sólo en su fase de construcción y la exención del IR e IBI debe darse una sola vez o hasta que se recupere la inversión, el acto que ocurra primero.

Debe, asimismo, darse mayor estabilidad para las Normas Tributarias. Porqué hacer reformas cada cinco años cuando ello no facilita ni promueve las inversiones de largo plazo? Se debe realizar propuestas de impuestos con una base amplia de contribuyentes, al igual que de la base imponible, con tasas bajas acordes a los países centroamericanos. Cualquier medida debe tomar en consideración un componente de reducción del gasto corriente del Estado.

VI. Propuestas de Medidas Fiscales

I. Impuesto Sobre La Renta

1. No eliminar la deducción de cotización al INSS para los asalariados.
2. Corregir aún más el efecto de la devaluación en la tarifa progresiva del IR, estableciendo el techo máximo del IR en US\$50,000. Cuando fue establecido en 1997 era del equivalente a US\$100,000 dólares.

0	a	75,000	Ex
75,001		150,000	10%
150,001		250,000	15%
250,001		450,000	20%
450,001		700,000	25%
700,001		1, 000,000	30%
1, 000,001		a más	35%

3. No eliminar para las personas naturales de los sectores económicos, el cálculo del IR a través de la tarifa progresiva.
4. Establecer el cálculo del pago mínimo del IR en 1% de los ingresos brutos sujetos al IR. Incluir dentro de las exoneraciones las actividades económicas con rentabilidades sujetas a controles de precio por el Estado, como la energía eléctrica, el gas butano y los productos exportados y transados en base a precios internacionales, como el café y el azúcar. El cálculo se debe realizar sobre los ingresos brutos sujetos al IR. Asimismo, se recomienda exonerar del cálculo del pago mínimo sobre activos los cultivos de larga maduración, como por ejemplo el café, frutas, madera, cacao, etc., También se deben excluir del activo las deudas del Estado con el contribuyente y los activos destinados a conservación del medio ambiente y sitios históricos.
5. Incluir en la tabla de depreciación los vehículos de turismo (carros rentados) que tienen una vida útil de 3 años. No mover el resto de tasas por ser mínimas, a excepción de las de edificios de alquiler y comerciales.
6. No eliminar el incentivo de depreciación acelerada para los exportadores acogidos al régimen de admisión temporal.
7. Eliminar las exenciones y exoneraciones de personas dedicadas a actividades económicas remunerativas, excepto para las otorgadas por leyes especiales, que deberán ser eliminadas gradualmente.
8. Establecer el régimen de pequeños contribuyentes, con derecho a reducir la cuota fija en un 100% por el IVA que le fue trasladado en sus adquisiciones.
9. No rebajar la tasa del 30% al 25% para las actividades económicas.
10. Dejar el régimen de retenciones definitivas de la Bolsa Agropecuaria en el 2%, excepto para los grandes contribuyentes, que sea a cuenta del IR general.

VI. Propuestas de Medidas Fiscales

11. En el caso de pérdidas fiscales de un período, que sean deducibles si el IR calculado sobre la renta neta ordinaria es mayor que los pagos mínimos. En caso que el pago mínimo sea mayor, la pérdida fiscal debería constituir un crédito fiscal imputable hasta los cuatro años siguientes al del ejercicio que se ocasionaron.
 12. Retenciones en la Fuente a residentes:
 - a) Para los contribuyentes: Tasa general del 2%, excepto para intereses, y del 5% para los servicios profesionales y técnicos;
 - b) Tasa general para los no contribuyentes: 5%, excepto para intereses, y del 10% para los servicios profesionales y técnicos;
 13. Retenciones en la Fuente a no residentes:
 - a) Pago a personas naturales, excepto importaciones o internaciones de bienes, 25%;
 - b) Pago a personas jurídicas, excepto importaciones o internaciones de bienes, 15%; intereses 10%; regalías, derechos de autor, marca y patentes, y otros análogos, 20%.
 14. Indexación de tabla progresiva y base exenta a la devaluación.
 15. No establecer limitaciones para la deducción de intereses. Para eso existen dos formas de calcular el pago mínimo. O en su caso solo para las empresas que tengan deudas con empresas relacionadas.
- II. Impuesto sobre las Rentas del Capital:
1. Gravar los intereses a no residentes con una tasa del 10% si son jurídicas financieras, y con el 25% para las no financieras.
 2. Gravar los dividendos con retención definitiva del 10% en la primera distribución. Después que sean considerados como ingresos no constitutivo de rentas.
 3. Gravar la ganancia económica del bien de capital permitiendo la actualización del costo de adquisición o de construcción del bien en base al IPC. Esto con el fin de no gravar la inflación o devaluación.
 4. Eliminar la exención de intereses a los títulos emitidos por el Estado.
 5. Establecer una tasa de retención con escala progresiva para las ganancias inmobiliarias o de automotores.
- III. Impuesto al Valor Agregado e Impuesto Selectivo de Consumo.
1. Promulgar una ley de exenciones y exoneraciones, excluyendo las bebidas alcohólicas, cigarrillos y cervezas.
 2. Registrar como gasto presupuestario todas las devoluciones de tributos y las exenciones o exoneraciones.

VI. Propuestas de Medidas Fiscales

- ciones fiscales como subsidio.
3. No ampliar la base exenta del ISC.
 4. Establecer el impuesto a los cigarrillos como tarifa IECC.
 5. No eliminar la acreditación del ISC del petróleo y sus derivados a los responsables del ISC.
 6. Reducir gradualmente el ISC a los vehículos automotores equiparando la carga tributaria a los niveles de Centroamérica.
 7. Establecer un reintegro tributario del 2% para los productores o fabricantes de bienes exportados. El cálculo que se realice sobre el valor de la exportación.
 8. Reducir los bienes exentos de la canasta básica a 26 productos como era antes de 2003; y posteriormente reducirlos a 12 productos.
 9. No suspender el pago de IVA por maquinaria y equipo en la Aduana.
 10. Eliminar las exenciones del IVA y dejar la exención únicamente para diplomáticos y organismos internacionales.

IV. Exenciones y Exoneraciones:

1. Establecer un sistema de reembolso directo de la Tesorería General de la República para los diplomáticos y miembros de organismos internacionales, exento por ley o tratado internacional o regional.
2. Fomentar el empleo estimulando las mega inversiones en cualquier sector económico, sean inversionistas nacionales o extranjeros, como las hidroeléctricas y las del canal interoceánico seco o húmedo.
3. Deben incentivarse las inversiones turísticas sólo en su fase de construcción y la exención del IR e IBI debe darse una sola vez o hasta que se recupere la inversión, lo que ocurra primero.
4. Debe establecerse que toda persona exenta de impuestos tenga que adquirir sus bienes y servicios sólo de contribuyentes registrados y que estén declarando impuestos.

V. Otros Temas:

1. No aumentar el impuesto a los casinos y simplificar el pago para las máquinas tragamonedas en una sola tarifa, independientemente del número de máquinas.

ANEXO I

Matriz comparativa de propuestas del Gobierno y alternativas de consultores

FUNIDES

Matriz comparativa de propuestas de Gobierno y alternativas de consultores

Propuesta del Gobierno y Contrapropuestas		Justificación/Razonamiento			Cuantificación (Porcentaje del PIB)		
Gobierno	A	B	C	Acosta	A	B	C
<p>1. Impuestos sobre la Renta e IR forma a Renta del Trabajo</p> <p>1.1. Establecer como base imponible los sueldos y salarios brutos sin ningún tipo de deducción</p> <p>1.2. Elevar el monto de la base exenta de 50,000 a 75,000</p> <p>1.3. Incrementar la tasa marginal máxima (en tabla progresiva) del 30 al 15% por ciento</p>	<p>Deducir contribución personal del INSS.</p> <p>Elevar el monto de base exenta a CS100,000.</p> <p>Elevar monto de base exenta a CS75,000.</p> <p>Tabla progresiva del 10% al 25%. Alinear tasa máxima con renta de actividades económicas.</p>	<p>Elevar el monto de base exenta a CS100,000.</p> <p>Elevar monto de base exenta a CS75,000.</p> <p>Conservar actual tasa progresiva del IR para personas naturales.</p>	<p>En Nicaragua los estratos de ingreso medio pagan una tasa más alta de IR en comparación a otros países (Estados Unidos, Costa Rica, etc)</p> <p>No es conveniente elevar la tasa marginal máxima de la renta del trabajo del sector formal de la economía debido a que se ensancha la brecha entre el tratamiento tributario entre el sector formal y el informal.</p>	<p>Propuesta del Consultor</p> <p>75,001 10%</p> <p>150,001 15%</p> <p>250,001 20%</p> <p>450,001 25%</p> <p>600,001 30%</p> <p>900,001 a más 35%</p> <p>0 75,000 Eventos</p>	-0.06	-0.34	-0.34
<p>2. Establecer impuestos sobre la renta de actividades económicas</p> <p>2.1. Establecer una tasa de pago mínimo del 3.0% sobre ingresos brutos</p>	<p>No se recomienda introducir un pago mínimo sobre ventas.</p>	<p>Establecer el cálculo del pago mínimo del IR en el 1% sobre los ingresos brutos. Exonerar las actividades económicas con rentabilidades sujetas a controles de precios por el Estado, como la energía eléctrica y el gas butano. También los productos exportados en base a precios internacionales. Que el pago mínimo sobre activos no se cambie y se incluyan las exenciones de productos de larga maduración, café, frutas, cacao, etc.</p>	<p>Efecto de cascada, que tiene además un carácter confiscatorio para empresas con profítidos o con bajas márgenes de utilidad sobre ventas. Tiene también un efecto pro cíclico. Favorece la importación de bienes con alto valor agregado en contra de la importación de insumos. Al ser un impuesto sobre venta afecta la competitividad del país.</p>	<p>El pago mínimo sobre activos del 1% ya existe en la Ley de Equidad Fiscal. El concepto de renta desaparece, en algunas actividades de baja rentabilidad el impuesto puede significar el 100% de sus utilidades o más. Tiene carácter confiscatorio y es inconstitucional porque no atiende las riquezas ni la capacidad de pago ni las ventas o ganancias obtenidas, a los que hace referencia la Constitución Política en sus Artos. 114 y 115 respectivamente. Se desnaturaliza el IR porque pasa de gravar las rentas netas a los ingresos brutos como si fuera un impuesto de consumo como el IVA. No se incluye dentro de las conexiones. Las actividades económicas con rentabilidades sujetas a controles de precio por el Estado, como la energía eléctrica y el gas butano. Asimismo, no se exoneran los cultivos de larga maduración, como por ejemplo el café, frutas, madera, cacao, etc. Tampoco se toman en consideración los productos exportados y transados en base a precios internacionales como el café y el azúcar. Este impuesto sobre activos es del 1% en países como Honduras.</p>	1.44	-0.61	-0.26
<p>2.2. Reducción del 30% al 25% de la tasa del IR en las actividades económicas de personas jurídicas</p> <p>2.3. Reducción del 30% al 25% de la tasa del IR en las actividades económicas de personas jurídicas</p>	<p>De acuerdo con la medida.</p>	<p>Conservar la tasa uniforme actual del 30% para las personas jurídicas.</p>	<p>No rebajar la tasa de 30% de las personas jurídicas y personas naturales. El tratamiento diferencial de personas naturales y personas jurídicas para el pago del IR está establecido en el artículo 277 y 278 de la Ley de Equidad Fiscal. Hay una rebaja de la tasa del 30% al 25% para las personas jurídicas, pero adicionalmente gravan los dividendos con el 10% a los socios. Si los socios tienen negocios, pagarán sus dividendos con la tasa del 25%.</p>	<p>Las personas naturales pagarán impuestos del 25% a partir de CS 1.00, aumentando el IR porque actualmente calculan su IR conforme la tarifa progresiva y tienen base exenta de CS30,000 anuales. Las personas jurídicas. El tratamiento diferencial de personas naturales y personas jurídicas para el pago del IR está establecido en el artículo 277 y 278 de la Ley de Equidad Fiscal. Hay una rebaja de la tasa del 30% al 25% para las personas jurídicas, pero adicionalmente gravan los dividendos con el 10% a los socios. Si los socios tienen negocios, pagarán sus dividendos con la tasa del 25%.</p>	1.44	-0.26	-0.26
<p>3. Establecer renta a las ganancias de Capital</p> <p>3.1. Establecer una tasa del 10% sobre dividendos</p>	<p>De acuerdo con la medida. Es financiable bajo sistema de renta global.</p>	<p>De acuerdo con la medida, pero no es financiable bajo renta cedular. Depreciación acelerada sólo exportadores.</p>	<p>No es conveniente debido a que el costo recaudatorio no es sostenible.</p>	<p>Al gravar cualquier monto de depósitos se afecta al pagador aberrante y se desincentiva el ahorro. Gravar sin establecer un monto mínimo de depósitos afecta a las personas actualmente exentas del impuesto porque los intereses serían menores a CS75,000 anuales (nueva base exenta del IR propuesto).</p>	-0.35	0.00	0.00
<p>3.2. Aplicar tasa del 10% a todos los ingresos por intereses nominales</p>	<p>De acuerdo con la medida. Es financiable bajo sistema de renta global.</p>	<p>De acuerdo con la medida, pero no es financiable bajo renta cedular. Depreciación acelerada sólo exportadores.</p>	<p>No es conveniente debido a que el costo recaudatorio no es sostenible.</p>	<p>Al gravar cualquier monto de depósitos se afecta al pagador aberrante y se desincentiva el ahorro. Gravar sin establecer un monto mínimo de depósitos afecta a las personas actualmente exentas del impuesto porque los intereses serían menores a CS75,000 anuales (nueva base exenta del IR propuesto).</p>	0.68	1.10	0.68
<p>3.3. Establecer una tasa del 10% sobre dividendos</p>	<p>De acuerdo con la medida. Es financiable bajo sistema de renta global.</p>	<p>De acuerdo con la medida, pero no es financiable bajo renta cedular. Depreciación acelerada sólo exportadores.</p>	<p>No es conveniente debido a que el costo recaudatorio no es sostenible.</p>	<p>Al gravar cualquier monto de depósitos se afecta al pagador aberrante y se desincentiva el ahorro. Gravar sin establecer un monto mínimo de depósitos afecta a las personas actualmente exentas del impuesto porque los intereses serían menores a CS75,000 anuales (nueva base exenta del IR propuesto).</p>	0.51	0.51	0.00
<p>4. Retención del 25.0% sobre intereses pagados a no residentes.</p>	<p>De acuerdo con la medida. Es financiable bajo sistema de renta global.</p>	<p>De acuerdo con la medida, pero no es financiable bajo renta cedular. Depreciación acelerada sólo exportadores.</p>	<p>No es conveniente debido a que el costo recaudatorio no es sostenible.</p>	<p>Al gravar cualquier monto de depósitos se afecta al pagador aberrante y se desincentiva el ahorro. Gravar sin establecer un monto mínimo de depósitos afecta a las personas actualmente exentas del impuesto porque los intereses serían menores a CS75,000 anuales (nueva base exenta del IR propuesto).</p>	0.08	0.08	0.08
<p>5. Gravar ingresos por intereses de rñto y valores emitidos por el Estado</p>	<p>De acuerdo con la medida. Es financiable bajo sistema de renta global.</p>	<p>De acuerdo con la medida, pero no es financiable bajo renta cedular. Depreciación acelerada sólo exportadores.</p>	<p>No es conveniente debido a que el costo recaudatorio no es sostenible.</p>	<p>Al gravar cualquier monto de depósitos se afecta al pagador aberrante y se desincentiva el ahorro. Gravar sin establecer un monto mínimo de depósitos afecta a las personas actualmente exentas del impuesto porque los intereses serían menores a CS75,000 anuales (nueva base exenta del IR propuesto).</p>	0.09	0.09	0.09
<p>6. Retención del 25.0% sobre intereses pagados a no residentes.</p>	<p>De acuerdo con la medida. Es financiable bajo sistema de renta global.</p>	<p>De acuerdo con la medida, pero no es financiable bajo renta cedular. Depreciación acelerada sólo exportadores.</p>	<p>No es conveniente debido a que el costo recaudatorio no es sostenible.</p>	<p>Al gravar cualquier monto de depósitos se afecta al pagador aberrante y se desincentiva el ahorro. Gravar sin establecer un monto mínimo de depósitos afecta a las personas actualmente exentas del impuesto porque los intereses serían menores a CS75,000 anuales (nueva base exenta del IR propuesto).</p>	0.31	0.31	0.12

<p>6. Retención del 5% a transacciones en Bolsa Agrropecuaria</p>	<p>Conservar las retenciones actuales bajas, SIN CARÁCTER DE DEFINTIVAS. Incorporar al sector agropecuario al sistema general del IR</p>	<p>Mantener el régimen de retenciones de finlitas en el 2% excepto el de los grandes contribuyentes que será del 3%.</p>	<p>No es justificable mantener un régimen especial según el canal de comercialización que se utilice. El argumento de la informalidad del sector agropecuario es extensible a todos los sectores económicos.</p>	<p>Se eleva del 1% al 5% la tasa del IR, lo cual significa el 400% para el sector primario y más del 150% para el resto de sectores (2%). No toma en consideración ningún elemento básico de tributación del IR, pues no considera el tamaño de los productores, la rentabilidad de los sectores y la capacidad de contribución, por lo tanto se vuelve de carácter confiscatorio e inconstitucional por las razones ya expresadas anteriormente. Esta medida promueve la comercialización a través del sector informal y/o del sector general que queda con el 3% de retención, lo que haría difícil el control fiscal.</p>	<p>0.17 0.17 0.17 0.17</p>
<p>7. Modificación a mesas de juego y máquinas de moneda</p>	<p>De acuerdo con la medida.</p>	<p>En descuento. En relación al PITF por capital, los impuestos ya son mayores a los de República Dominicana, país que se usa de referente para la propuesta del Gobierno.</p>	<p>Esta medida es positiva, porque afecta progresivamente la transacción y no se estaba recaudando el total del IR.</p>	<p>0.08 0.08 0.08 0.08</p>	<p>0.08 0.08 0.08 0.08</p>
<p>8. Retención en la fuente por transmisión de propiedades inmuebles del 1% al 4%</p>	<p>De acuerdo con la medida. Caso especial: transmisión de casas de habitación.</p>	<p>De acuerdo con la medida.</p>	<p>Esta medida es positiva, porque afecta progresivamente la transacción y no se estaba recaudando el total del IR.</p>	<p>0.03 0.03 0.03 0.03</p>	<p>0.03 0.03 0.03 0.03</p>
<p>III. Impuestos al Valor Agregado</p>	<p>1. Crédito fiscal del IVA por tres años a la importación de maquinaria y equipo</p>	<p>De acuerdo con la medida.</p>	<p>Efecto positivo en el flujo de las empresas que recaudan el IVA. Actualmente lo pagan en la DCA y lo acreditan en el mismo mes de la importación. Esta medida libera el pago previo en la DCA y la vigencia de la medida es por 3 años. Es importante que en la redacción del texto no se limite las actividades económicas o el tipo de bien, en estos casos no se debe seguir las normas aduaneras sino las contables.</p>	<p>-0.50 0.00 0.00 0.00</p>	<p>-0.50 0.00 0.00 0.00</p>
<p>III. Impuesto Selectivo de Consumo</p>	<p>1. Eliminar el ISC a 320 partidas SAC con montos liquidados menores a US 15 millones</p>	<p>No se considera oportuno eliminar partidas SAC.</p>	<p>Las partidas actuales introducen un grado de progresividad en los impuestos al consumo de bienes sustruados.</p>	<p>-0.02 0.00 0.00 0.05</p>	<p>-0.02 0.00 0.00 0.05</p>
<p>2. Eliminar deducción del ISC del combustible a la industria fiscal.</p>	<p>Aunque no es muy conveniente, aceptar por externalidad negativa de estos bienes agregados y necesidad recaudatoria en alternativa C.</p>	<p>No se recomienda eliminar, pero por su costo no es recomendable hacerla.</p>	<p>Es antieconómico su eliminación, porque el ISC es un impuesto de tipo valor agregado y no puede gravarse impuesto sobre impuesto. Adicionalmente existe mal concepto del nombre congelado por parte del Gobierno, lo toman como una acumulación de impuestos, en lugar de lo correcto que es incluido dentro del precio. Ej: el cobro del ISC por galón actual es menor al 13% del IVA del precio final.</p>	<p>-0.07 0.00 0.00 0.00</p>	<p>-0.07 0.00 0.00 0.00</p>
<p>IV. Exenciones y Exoneraciones</p>	<p>1. Eliminar exoneraciones para licencias, cervezas, cigarrillos, perfumes y cosméticos</p>	<p>De acuerdo con la medida.</p>	<p>Eliminar exoneraciones y exenciones es positivo para el sistema tributario.</p>	<p>0.05 0.00 0.00 0.05</p>	<p>0.05 0.00 0.00 0.05</p>
<p>2. Revalorizar exenciones y exoneraciones de sectores no productivos.</p>	<p>Sólo conservar exenciones y exoneraciones vinculadas a la canasta básica, educación, salud y exportaciones. Para zonas francas y energía conservar tratamiento especial, pero cobrar IR en caso de Renta Mundial.</p>	<p>Eliminar exoneraciones y exenciones de es positivo en general para el sistema tributario pues elimina las distorsiones en los sectores económicos, bar que analizar muy cuidadosamente de las resoluciones ya adoptadas para empresas que tienen estos regímenes especiales. En el caso de los diplomáticos es necesario para que el sistema propuesto tenga éxito que primero se le devuelva en una ventanilla directa de la tesorería, previa autorización de la embajada u organismo internacional, después del reembolso sería enviado a la DGI para su revisión fiscal, cualquier diferencia será deducido del reembolso siguiente y notificado al organismo que los autorizó.</p>	<p>Eliminar exenciones y exoneraciones de es positivo en general para el sistema tributario pues elimina las distorsiones en los sectores económicos, bar que analizar muy cuidadosamente de las resoluciones ya adoptadas para empresas que tienen estos regímenes especiales. En el caso de los diplomáticos es necesario para que el sistema propuesto tenga éxito que primero se le devuelva en una ventanilla directa de la tesorería, previa autorización de la embajada u organismo internacional, después del reembolso sería enviado a la DGI para su revisión fiscal, cualquier diferencia será deducido del reembolso siguiente y notificado al organismo que los autorizó.</p>	<p>0.20 0.41 0.41 0.41</p>	<p>0.20 0.41 0.41 0.41</p>
<p>Total</p>	<p>Otras medidas propuestas por consultores</p>	<p>Propuesta por consultar</p>	<p>El gobierno propone de manera general, una tasa uniforme del 25% para la renta empresarial. Se sugiere, alternativamente, establecer un sistema diferenciado de IR para las pequeñas empresas, con solo dos estratos, de 10%</p>	<p>0.19 0.40 0.40 0.40</p>	<p>0.19 0.40 0.40 0.40</p>
<p>Tasas de IR menores a pequeñas empresas</p>	<p>No eliminar el incentivo de depreciación acelerada en un 100 por ciento para los exportadores acogidos bajo el régimen de admisión temporal.</p>	<p>Propuesta por consultar</p>	<p>El gobierno propone de manera general, una tasa uniforme del 25% para la renta empresarial. Se sugiere, alternativamente, establecer un sistema diferenciado de IR para las pequeñas empresas, con solo dos estratos, de 10%</p>	<p>2.41 0.90 0.99 0.69</p>	<p>2.41 0.90 0.99 0.69</p>
<p></p>	<p></p>	<p></p>	<p></p>	<p>0 -0.17 -0.17 -0.17</p>	<p>0 -0.17 -0.17 -0.17</p>

ANEXO II

Ley de reformas y adiciones a la ley de equidad fiscal

Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional
Unida Nicaragua Triunfa

Managua, Nicaragua. Noviembre, 2009

Exposición de Motivos

Ingeniero

René Núñez Téllez

Presidente de la Asamblea Nacional

Su Despacho

La presente Iniciativa de **Ley de Reforma a la Ley No. 453, “Ley de Equidad Fiscal” y a la Ley No. 528, “Ley de Reformas y Adiciones a la Ley No. 453 Ley de Equidad Fiscal”**, surge a partir del consenso alcanzado con las principales organizaciones económicas y sociales recogidos en el proceso de concertación y consulta que el Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional (GRUN) realizó durante el año 2009.

Este Proyecto de Ley, tiene como objetivo movilizar recursos adicionales que compensen la caída observada en la recaudación tributaria, sucedida como consecuencia del impacto negativo que la crisis financiera internacional viene ejerciendo sobre nuestra economía. Los nuevos recursos que se producirán al implementarse la Ley, permitirán cubrir la brecha presupuestaria que surgiría en el año 2010 de no implementarse ninguna acción correctiva para contener la reducción de la recaudación y conseguir tener un presupuesto en el año 2010 financiado.

El GRUN está consciente del contexto económico adverso en que está siendo presentada esta propuesta de Reforma a la Ley de Equidad Fiscal, pero también es sensible al hecho que debe mantenerse el equilibrio macro económico sin desestimular el desarrollo empresarial, el empleo y un salario a los trabajadores que logre mejorar su nivel de vida.

Propuesta de Reforma Tributaria

Las principales medidas incorporadas en la presente iniciativa de Ley, están dirigidas a I) ampliar la base de contribuyentes y a II) realizar ajustes en ciertas tasas impositivas para garantizar una recaudación equivalente al 0.7% del Producto Interno Bruto. Con este rendimiento, se permitirá alcanzar la meta de recaudación tributaria incorporada en el Presupuesto General de la República del año 2010.

En materia del impuesto sobre la renta, se realiza una I) revisión de la base exenta para los asalariados de C\$50,000.00 a C\$75,000.00 para corregir una parte de la pérdida adquisitiva por inflación ocurrida desde que se efectuó el último ajuste en esta base. Así mismo, II) se sustituyó el pago mínimo definitivo del IR del 1% sobre los activos, por un pago mínimo definitivo del IR del 1% sobre la renta bruta, el que se hizo extensivo a todos los agentes económicos, incluyendo al sector financiero. Por otra parte, III) se establecen retenciones definitivas para las rentas en concepto de intereses, dividendos, premios en el juego y ganancias en las apuestas. También, se introduce una IV) retención definitiva del 1.5% sobre los bienes primarios que se transan en bolsas agropecuarias. Para los grandes contribuyentes la retención será a cuenta del IR. V) Se aumentan los gravámenes en concepto de impuesto especial a los casinos, estableciéndose limitaciones al número de máquinas necesarias para operar salas de juegos. Por su parte, VI) se establecen nuevas tasas de retención a cuenta del IR, a partir del monto de la transmisión de bienes sujetos a registro. Por último, aún cuando no se encuentra explícito en la Ley, se realiza una compensación del crédito fiscal correspondiente al subsidio a la tasa de interés para la construcción de 5,000 viviendas de interés social en el año 2010.

Con respecto al IVA y el ISC, se aplica la I) no acreditación del ISC de los combustibles a la industria fiscal. Así mismo, II) se sustituye la tasa del ISC de los cigarrillos por una tarifa de C\$ 4.5 por cajetilla de cigarrillo. Por último, III) se aumenta el ISC en 5%, para los vehículos de uso particular con cilindraje mayor a 3,000 cc.

En cuanto a exenciones y exoneraciones, I) se eliminan todo tipo de exención y exoneración a los bienes comprendidos como bebidas alcohólicas, tabacos, perfumes, joyas, cosméticos, aeronaves y yates de uso privado.

Exposición de Motivos

Adicionalmente, II) la reforma incorpora disposiciones para la liquidación del pago mínimo definitivo del IR de las personas jurídicas y de los asalariados, considerando el ajuste de tarifas y modificación de bases de cálculo que ocurrirán como consecuencia de la entrada en vigencia de esta reforma durante el período fiscal. También II) se incorpora una disposición para no comprender como ingresos constitutivo de rentas a los bonos y otros títulos valores del Estado que se hubiesen emitidos previo a esta Ley. Por último, IV) se establece que los créditos fiscales y tributarios contemplados por Ley, podrán aplicarse contra los anticipos mensuales del pago mínimo definitivo del IR.

Rendimiento financiero de la propuesta

El rendimiento esperado de las medidas incorporadas en la presente Ley de Reforma a la Ley de Equidad Fiscal, se presenta en la tabla siguiente. Dichas estimaciones se realizan partiendo de las declaraciones anuales del IR del año 2008 de cada uno de los contribuyentes, y de la información de los rendimientos contributivos de las distintas partidas de recaudaciones.

Medidas de Reforma a la LEF		
No. Medidas	C\$ mill.	% PIB
I. Impuesto sobre la Renta	841.0	0.62%
1 Aumentar la base exenta para los asalariados de C\$ 50,000 a C\$ 75,000, manteniendo en C\$ 50,000 la base exenta para resto de personas naturales.	-283.5	-0.21%
2 Aplicar una tasa del 1% de pago mínimo definitivo sobre los ingresos brutos, en sustitución de la tasa del 1% sobre los activos y del 0.6% para los depósitos del sector financiero.	403.0	0.30%
3 Establecer una tasa definitiva del 10% sobre los dividendos y participación de utilidades decretados o pagados.	267.3	0.20%
4 Extender retención definitiva del 10% a los intereses por todo tipo de depósitos, con independencia de la moneda, plazo o denominación.	48.9	0.04%
5 Realizar una retención definitiva del 10% a todos los interés percibidos por préstamos a residentes y no residentes.	258.8	0.19%
6 Eliminar exención sobre los intereses de títulos y valores emitidos por el Estado, a partir del año 2010.	--	--
7 Aumentar la tasa de retención definitiva del 1.0% al 1.5% sobre bienes primarios que se transen en bolsa agropecuaria y mantener la tasa del 2% para el resto de bienes. Para los grandes contribuyentes la retención es a cuenta del IR.	112.5	0.08%
8 Aplicar retención a cuenta del IR del 1%, 2% y 3% para la transmisión de bienes sujetas a registro en rangos de valores de US\$ 0 a US\$ 50,000; US\$ 50,001 a US\$100,000; y US\$100,001 a más.	50.7	0.04%
9 Aplicar retención definitiva del 10% sobre los premios en el juego y ganancias en las apuestas, con base exenta de C\$ 25,000.	--	--
10 Establecer un impuesto a los casinos de US\$ 400 por mesa de juego, de US\$ 25 por máquinas a negocios con menos de 100 máquinas, US\$ 35 a negocios con 101 a 300 máquinas y US\$ 50.0 a negocios mayores de 301 máquinas.	47.5	0.03%
11 Subsidio para Ley de vivienda de Interés Social; 5,000 viviendas en 2010.	-64.2	-0.05%
II. IVA, ISC	88.2	0.06%
1 Eliminar acreditación del ISC de los combustibles a la industria fiscal.	31.8	0.02%
2 Aplicar ISC a los cigarrillos de C\$ 4.5 por cajetilla de cigarrillo.	28.0	0.02%
3 Aumentar en 5% el ISC a vehículos de uso particular con cilindraje mayor a 3,000 cc.	28.4	0.02%
III. Exenciones y Exoneraciones	22.6	0.02%
1 Eliminar exoneraciones a licores, tabacos, perfumes, joyas, cosméticos, aeronaves y yates de uso privado.	22.6	0.02%
Total	951.7	0.70%

Con el presente Proyecto de Ley de Reforma a la Ley de Equidad Fiscal, el GRUN espera continuar proveyendo el financiamiento de los distintos programas y proyectos que aseguren la continuidad del gasto social en pobreza y en infraestructura. La participación de todos los nicaragüenses en este esfuerzo por restablecer el equilibrio macro financiero, permitirá alcanzar concertadamente este gran objetivo nacional.

Fundamentación

Que es deber constitucional del Presidente de la República y preocupación del Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional, buscar y encontrar los medios necesarios para mejorar en lo posible el nivel de vida de la población nicaragüense; y que por ende es necesario ampliar la base de contribuyentes y realizar ajustes en ciertas tasas impositivas para garantizar una recaudación que cubra el déficit presupuestario del año dos mil diez y corresponde exclusivamente y de forma indelegable a la Asamblea Nacional la potestad para crear, aprobar, modificar o suprimir tributos y que el Sistema Tributario debe tomar en consideración la distribución de las riquezas y de las rentas.

En virtud que se ha llegado a un consenso entre los sectores económicos y sociales del país para lograr esta reforma fiscal y con fundamento en el inciso 2) del artículo 140, inciso 3) y 5) del artículo 150 todos de la Constitución Política de la República de Nicaragua, artículo 89 párrafo segundo y artículo 91 de la Ley No. 606, "Ley Orgánica del Poder Legislativo de la República de Nicaragua", publicada en La Gaceta, Diario Oficial No. 26 del 6 de Febrero del año 2007, someto a la consideración de la Asamblea Nacional, la "**Iniciativa de Ley de Reformas a la Ley No. 453, Ley de Equidad Fiscal y a la Ley No. 528, Ley de Reformas y Adiciones a la Ley de Equidad Fiscal**". Así mismo en base al párrafo 5to. del artículo 141 de la Constitución Política y artículo 93 de la Ley No. 606, solicito se le conceda trámite de urgencia a la presente Iniciativa de Ley.

Hasta aquí la Exposición de Motivos y Fundamentación. A continuación la "Iniciativa de Ley de Reformas a la Ley No. 453, Ley de Equidad Fiscal y a la Ley No. 528, Ley de Reformas y Adiciones a la Ley de Equidad Fiscal".

Ley No. _____

LA ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA DE NICARAGUA

Considerando

I

Que resulta impostergable movilizar recursos adicionales que compensen la caída observada en la recaudación tributaria, que viene ocurriendo como consecuencia del impacto negativo de la crisis financiera internacional sobre nuestra economía.

II

Que con la presente Ley se pretende ampliar la recaudación para cubrir la brecha presupuestaria del año 2010.

III

Que en base al consenso alcanzado con el sector privado empresarial y los trabajadores en aras de mantener la estabilidad macroeconómica que permitan al país la continuidad del programa económico acordado con los organismos financieros internacionales.

En uso de sus facultades;

HA DICTADO

La siguiente:

Ley de Reformas a la Ley No. 453, Ley de Equidad Fiscal y a la Ley No. 528, Ley de Reformas y Adiciones a la Ley de Equidad Fiscal.

Capítulo I: Objeto, Reformas y Adiciones

Artículo 1.- La presente Ley tiene por objeto modificar y adicionar artículos a la Ley No. 453, “Ley de Equidad Fiscal”, y a la Ley No. 528, “Ley de Reformas y Adiciones a la Ley de Equidad Fiscal”, para garantizar recursos adicionales que financien el Presupuesto General de la República.

Para ello, refórmese de la Ley No. 453, Ley de Equidad Fiscal: el tercer párrafo del artículo 6; deróguense los numerales 5, 6, 7, 10 y 11 y adiciónese los numerales 14 y 15 del artículo 11; modifíquese el artículo 15; modifíquese el numeral 2 y adiciónese un nuevo numeral 3 del artículo 21; modifíquese el artículo 28; modifíquese el artículo 29; modifíquese el artículo 76; modifíquese el numeral 1 y adiciónese el numeral 3 del artículo 81; adiciónese un párrafo al artículo 83; modifíquese el tercer párrafo del artículo 110; adiciónese un párrafo final al artículo 124; los que deberán leerse de la siguiente forma:

“Arto. 6. Renta ocasional

La renta ocasional y beneficios descritos en los párrafos anteriores están sujetos a retenciones en la fuente o a pagos a cuenta del IR anual, en la oportunidad, forma y monto que determine el Poder Ejecutivo en el ramo de Hacienda, exceptuándose el caso del siguiente párrafo.

En el caso de enajenaciones de bienes muebles o inmuebles sujetos a inscripción ante alguna oficina pública, se aplicará una retención a cuenta del IR anual según el valor imponible del bien, sobre los siguientes rangos equivalentes en moneda nacional al tipo de cambio oficial que publica el Banco Central de Nicaragua, conforme la siguiente tarifa:

VALOR DEL BIEN US\$		PORCENTAJE APLICABLE
DE	HASTA	
0.01	50,000.00	1.00%
50,000.01	100,000.00	2.00%
100,000.01	A más	3.00%

La base imponible para las retenciones anteriores, será el monto mayor resultante de comparar el avalúo catastral y el precio contenido en la escritura de transmisión o cesión del bien o derecho.”

“Arto. 11. Ingresos no gravables.

14. Los dividendos o participación de utilidades pagados por las sociedades a sus accionistas o socios, sobre los que se hubiesen efectuado retenciones definitivas; y
15. Los premios de juegos, tales como rifas, sorteos y similares, y ganancias de apuestas, menores o iguales a los veinticinco mil córdobas (C\$ 25,000.00), tanto en dinero como en especie.”

Capítulo I: Objeto, Reformas y Adiciones

“Arto. 15. Retenciones definitivas.

Las personas naturales, jurídicas o las unidades económicas, residentes o no en el país, que perciban rentas de cualquiera de las fuentes aquí indicadas estarán sujetas a las siguientes retenciones definitivas:

1.- Del diez por ciento (10%) para:

- a.- Los intereses devengados, percibidos o acreditados por depósitos colocados en instituciones financieras legalmente establecidas en el país;
- b.- Los intereses percibidos de fuente nicaragüense por personas residentes o no en Nicaragua. Se exceptúa de esta retención a las instituciones financieras legalmente establecidas en el país;
- c.- Los dividendos o participaciones de utilidades pagadas por las sociedades que tributen o no el IR, a sus accionistas o socios; y
- d.- Los premios de juegos, tales como rifas, sorteos y similares, y las ganancias de las apuestas, en dinero o en especie.

2.- Del veinte por ciento (20%) para la renta de fuente nicaragüense que obtengan personas naturales no residentes o no domiciliadas en el país.

Constituyen retenciones definitivas, aquellas que con su pago satisfacen la obligación tributaria del IR sin estar sujetas a devoluciones, acreditaciones o compensaciones.”

“Arto. 21. Alícuotas.

2. Para las personas naturales en general, el impuesto a pagar se calculará de conformidad con la tarifa progresiva siguiente:

Renta gravable (Estratos)		Impuesto base	Porcentaje aplicable	Sobre exceso de
De C\$	Hasta C\$			
1.00	50,000.00	0	0%	0
50,000.01	100,000.00	0	10%	50,000.00
100,000.01	200,000.00	5,000.00	15%	100,000.00
200,000.01	300,000.00	20,000.00	20%	200,000.00
300,000.01	500,000.00	40,000.00	25%	300,000.00
500,000.01	a más	90,000.00	30%	500,000.00

Capítulo I: Objeto, Reformas y Adiciones

Renta gravable (Estratos)		Impuesto base	Porcentaje Aplicable	Sobre exceso de
De C\$	Hasta C\$			
1.00	75,000.00	0	0%	0.00
75,000.01	100,000.00	0	10%	75,000.00
100,000.01	200,000.00	2,500.00	15%	100,000.00
200,000.01	300,000.00	17,500.00	20%	200,000.00
300,000.01	500,000.00	37,500.00	25%	300,000.00
500,000.01	a más	87,500.00	30%	500,000.00

“Arto. 28.- Base imponible, alícuota del pago mínimo y forma de entero del pago mínimo.

Para las personas referidas en el artículo anterior, el pago mínimo definitivo se liquidará sobre el monto de la renta bruta anual, de conformidad con el Artículo 5 de esta Ley, con la alícuota del uno por ciento (1%). No formarán parte de la base imponible del pago mínimo, aquellos ingresos sobre los cuales se hubiesen efectuado retenciones definitivas.

El pago mínimo definitivo se realizará mediante anticipos del uno por ciento (1%) de la renta bruta mensual. La industria fiscal y/o los responsables recaudadores del ISC, pagarán sus anticipos del IR en base a sus utilidades mensuales multiplicada por la alícuota del IR establecida en el numeral 1 del artículo 21 de esta Ley.”

“Arto. 29.- Excepciones al pago mínimo definitivo.

No estarán sujetos al pago mínimo definitivo del IR:

- 1) Los contribuyentes señalados en el Artículo 27 de esta Ley durante los tres primeros años de inicio de sus operaciones mercantiles, siempre que la actividad haya sido constituida con nuevas inversiones, excluyéndose las inversiones en adquisiciones de activos o derechos pre-existentes;
- 2) Los contribuyentes cuya actividad esté sujeta a precios de venta controlados o regulados por el Estado;
- 3) Las inversiones sujetas a un plazo de maduración de sus proyectos. El MHCP en coordinación con el MIFIC y el MAGFOR, según sea el caso, determinarán los períodos de maduración del negocio;
- 4) Los contribuyentes que no estén realizando actividades económicas o de negocio, que ante la DGI formalicen su condición de inactividad, previa solicitud del interesado; y

Capítulo I: Objeto, Reformas y Adiciones

- 5) Los contribuyentes que por razones de caso fortuito o fuerza mayor debidamente comprobado ante la administración tributaria, interrumpieran sus actividades económicas o de negocio.”

“Arto. 76. No acreditación.

No será acreditable el ISC en los siguientes casos:

- 1) Cuando grave bienes que se utilizan para efectuar operaciones exentas.
- 2) El ISC conglobado en el precio, en la enajenación de los bienes derivados del petróleo.

El ISC no acreditable formará parte del costo del bien final.”

“Arto. 81. Base Imponible.

1. En las importaciones o enajenaciones de bebidas alcohólicas, bebidas espirituosas, vinos, ron, cervezas, cigarros (puros), cigarrillos (puritos), licores, aguardientes, aguas gaseadas, aguas gaseadas aromatizadas, jugos, bebidas y refrescos, se establece que la base de aplicación del ISC será el precio de venta al detallista, determinado conforme a los procedimientos establecidos en el Reglamento de esta Ley;

3. En la enajenación de producción nacional o en la importación o internación de cigarrillos definidos en la partida arancelaria contenida en el Artículo 83 de la presente Ley, la base de aplicación del ISC será el millar o fracción de millar, unidad sobre la cual recaerá el impuesto establecido por dicha unidad específica.”

“Arto. 83. Tarifas.

A los cigarrillos clasificados en la partida arancelaria 2402.20.00.00, Cigarros que contengan tabaco, se les aplicará la tarifa del ISC de C\$225.00 (doscientos veinticinco córdobas) por millar o fracción de millar. Esta tarifa sustituye la tasa del ISC de la partida arancelaria correspondiente del anexo del ISC de esta Ley. Este valor será actualizado anualmente con base al promedio de: la devaluación anual del tipo de cambio oficial del Córdoba con respecto al Dólar de los Estados Unidos de Norteamérica que publica el Banco Central de Nicaragua (BCN) y la tasa de inflación anual del Índice de Precios al Consumidor (IPC) que publica el Instituto Nacional de Información de Desarrollo (INIDE).”

“Arto. 110. Transacciones bursátiles.

En el caso de las bolsas agropecuarias, las transacciones estarán sujetas a una retención definitiva del IR del uno punto cinco por ciento (1.5%) para los bienes agrícolas primarios y del dos por ciento (2%) para los demás bienes del sector agropecuario transados, conforme las disposiciones siguientes:

- a. Para las transacciones hasta un monto anual de sesenta millones de córdobas, las retenciones arriba especificadas serán consideradas como retenciones definitivas del IR; y
- b. Para las transacciones que excedan de un monto anual de sesenta millones de córdobas, las retenciones arriba especificadas serán consideradas como pagos a cuenta del IR anual. En caso que dichas retenciones sean mayores que el IR anual, serán consideradas como retenciones definitivas.”

Capítulo I: Objeto, Reformas y Adiciones

“Arto. 124.

No obstante la salvedad estipulada en el párrafo anterior, en ningún caso se exonerarán de tributos los siguientes bienes suntuarios: bebidas alcohólicas, productos que contengan tabaco, joyerías, perfumes y aguas de tocador, productos de cosmética, yates y demás barcos y embarcaciones de recreo y deporte, y naves y aeronaves de uso particular; conforme las posiciones arancelarias que se establecen en el Anexo correspondiente de la presente Ley.”

Artículo 2.- Adiciónese un nuevo Anexo, a la Ley No. 453, “Ley de Equidad Fiscal”, el que contendrá la lista y partidas arancelarias de bienes suntuarios no sujetos a exenciones y exoneraciones, el que se anexa a la presente Ley.

Artículo 3.- Modifíquense las alícuotas del ISC a los vehículos de uso particular con cilindraje mayor a 3,000 cc contenidas en el Anexo de la Ley No. 453, “Ley de Equidad Fiscal”. Las nuevas alícuotas del ISC se aplicarán sobre las partidas siguientes:

Capítulo I: Objeto, Reformas y Adiciones

CODIGO	DESCRIPCIÓN	ISC
8702.10.50.40	De cilindrada superior a 3,000 cm ³ pero inferior o igual a 4,000 cm ³	30
8702.10.50.50	De cilindrada superior a 4,000 cm ³	35
8702.90.50.40	De cilindrada superior a 3,000 cm ³ pero inferior o igual a 4,000 cm ³	30
8702.90.50.50	De cilindrada superior a 4,000 cm ³	35
8703.24.61.10	De cilindrada superior a 3,000 cm ³ pero inferior o igual a 4,000 cm ³	30
8703.24.61.20	De cilindrada superior a 4,000 cm ³	35
8703.24.62.10	De cilindrada superior a 3,000 cm ³ pero inferior o igual a 4,000 cm ³	30
8703.24.62.20	De cilindrada superior a 4,000 cm ³	35
8703.24.70.10	De cilindrada superior a 3,000 cm ³ pero inferior o igual a 4,000 cm ³	30
8703.24.70.20	De cilindrada superior a 4,000 cm ³	35
8703.24.80.10	De cilindrada superior a 3,000 cm ³ pero inferior o igual a 4,000 cm ³	30
8703.24.80.20	De cilindrada superior a 4,000 cm ³	35
8703.24.90.10	De cilindrada superior a 3,000 cm ³ pero inferior o igual a 4,000 cm ³	30
8703.24.90.20	De cilindrada superior a 4,000 cm ³	35
8703.33.61.30	De cilindrada superior a 3,000 cm ³ pero inferior o igual a 4,000 cm ³	30
8703.33.61.40	De cilindrada superior a 4,000 cm ³	35
8703.33.62.30	De cilindrada superior a 3,000 cm ³ pero inferior o igual a 4,000 cm ³	30
8703.33.62.40	De cilindrada superior a 4,000 cm ³	35
8703.33.70.30	De cilindrada superior a 3,000 cm ³ pero inferior o igual a 4,000 cm ³	30
8703.33.70.40	De cilindrada superior a 4,000 cm ³	35
8703.33.80.30	De cilindrada superior a 3,000 cm ³ pero inferior o igual a 4,000 cm ³	30
8703.33.80.40	De cilindrada superior a 4,000 cm ³	35
8703.33.90.30	De cilindrada superior a 3,000 cm ³ pero inferior o igual a 4,000 cm ³	30
8703.33.90.40	De cilindrada superior a 4,000 cm ³	35
8703.90.00.00	Los demás	35

Capítulo I: Objeto, Reformas y Adiciones

Artículo 4.- Refórmese los literales a) y b) del artículo 16 de la Ley No. 528, “Ley de Reformas y Adiciones a la Ley No. 453, Ley de Equidad Fiscal”, los que se leerán así:

“Arto. 16.

- a) Se aplicará un impuesto mensual por máquina tragamonedas conforme a:
 - i. Las personas naturales o jurídicas que tengan menos de 101 máquinas pagarán, por cada una de ellas, un impuesto de US\$25.00 (veinticinco dólares de los Estados Unidos de América) o su equivalente en moneda nacional, al tipo de cambio oficial publicado por el Banco Central de Nicaragua.
 - ii. Las personas naturales o jurídicas que tengan menos de 301 máquinas, pero que tengan más de 101 máquinas pagarán, por cada una de ellas, un impuesto de US\$35.00 (treinta y cinco dólares de los Estados Unidos de América) o su equivalente en moneda nacional, al tipo de cambio oficial publicado por el Banco Central de Nicaragua.
 - iii. Las personas naturales o jurídicas que cuenten con más de 301 máquinas pagarán, por cada una de ellas, un impuesto de US\$50.00 (cincuenta dólares de los Estados Unidos de América) o su equivalente en moneda nacional, al tipo de cambio oficial publicado por el Banco Central de Nicaragua.

Las autoridades competentes únicamente autorizarán salas de juegos con un mínimo de diez máquinas tragamonedas en los municipios con una población menor a los treinta mil habitantes. Para el resto de municipios con población mayor, se autorizarán salas de juegos con un mínimo de veinticinco máquinas tragamonedas.

- b) Se aplicará un impuesto mensual a cada mesa de juego, existente en los casinos, de US\$400 (cuatrocientos dólares de los Estados Unidos de América) o su equivalente en moneda nacional, al tipo de cambio oficial publicado por el Banco Central de Nicaragua.”

Capítulo II: Disposiciones Transitorias y Finales

Sección I

Disposiciones transitorias

Artículo 5.- Liquidación del Pago Mínimo Definitivo del IR.

Para la aplicación del pago mínimo definitivo del IR de contribuyentes cuyo período gravable se desarrolle una parte en el año 2009 y otra en el año 2010, en la liquidación de dicho pago mínimo definitivo deberán sumarse las partes proporcionales al equivalente al pago mínimo definitivo del 1% sobre los activos del año 2009 y al equivalente al pago mínimo definitivo del 1% sobre la renta bruta del año 2010.

Artículo 6.- Liquidación del IR de los asalariados.

Para la determinación del cálculo del IR anual de los contribuyentes asalariados cuyo período gravable se desarrolle una parte en el año 2009 y otra en el año 2010, en la liquidación del IR anual deberán sumarse los montos proporcionales de aplicar la tarifa progresiva vigente para el período gravable comprendido en el segundo semestre del año 2009, y la tarifa progresiva de la presente Ley para el período gravable comprendido en el primer semestre del año 2010.

Artículo 7.- Tratamiento de los Bonos y otros Títulos Valores emitidos por el Estado.

Los Bonos y otros Títulos Valores emitidos por el Estado antes de la entrada en vigencia de esta Ley, así como los intereses que devengan dichos instrumentos, no se comprenderán como ingresos constitutivos de rentas y no serán gravados con el IR, independientemente de su fecha de vencimiento.

Sección II

Disposiciones finales

Artículo 8.- Concertación Tributaria

El Gobierno de la República de Nicaragua, en concertación con los Sectores Económicos y Sociales del País, acordarán los puntos de coincidencia para lograr una reforma tributaria integral, que tenga como principales elementos fortalecer la progresividad y ampliar la base de contribuyentes.

Artículo 9.- Créditos fiscales y tributarios

Únicamente los créditos fiscales y tributarios contemplados por Ley, podrán compensarse contra los anticipos mensuales del pago mínimo definitivo, cuando corresponda.

Artículo 10.- Reglamentación

La presente ley será reglamentada de conformidad con el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política de la República de Nicaragua.

Artículo 11.- Vigencia

La presente ley entrará en vigencia a partir de su publicación en “La Gaceta”, Diario Oficial.

Capítulo II: Disposiciones Transitorias y Finales

Dado en la ciudad de Managua, en la Sala de Sesiones de la Asamblea Nacional a los _____ días del mes de _____ del año dos mil nueve.

René Núñez Téllez
Presidente
Asamblea Nacional

Wilfredo Navarro M.
Secretario
Asamblea Nacional

Hasta aquí, el texto de la “**Iniciativa de Ley de Reformas a la Ley No. 453, Ley de Equidad Fiscal y a la Ley No. 528, Ley de Reformas y Adiciones a la Ley de Equidad Fiscal**”, por lo que hace a la Exposición de Motivos, Fundamentación y Texto de la Iniciativa de Ley, que firmo en la ciudad de Managua, a los veintisiete días del mes de Noviembre del año dos mil nueve.

Daniel Ortega Saavedra.
Presidente de la República de Nicaragua.

Capítulo II: Disposiciones Transitorias y Finales

ANEXO: LISTA DE BIENES SUNTUARIOS SOBRE LOS QUE NO APLICAN EXENCIONES Y EXONERACIONES

2203.00.00.10	En latas (Cervezas)
2203.00.00.90	Otros (Cervezas botella)
2204.10.00.00	- Vino espumoso
2204.21.00.00	-- En recipientes con capacidad inferior o igual a 2 l
2204.29.00.00	-- Los demás
2204.30.00.00	- Los demás mostos de uva
2205.10.00.00	- En recipientes con capacidad inferior o igual a 2 l
2205.90.00.00	- Los demás
2206.00.00.00	LAS DEMAS BEBIDAS FERMENTADAS (POR EJEMPLO: SIDRA, PERADA, AGUAMIEL); MEZCLAS DE BEBIDAS FERMENTADAS Y MEZCLAS DE BEBIDAS FERMENTADAS Y BEBIDAS NO ALCOHOLICAS, NO EXPRESADAS NI COMPRENDIDAS EN OTRA PARTE.
2207.10.10.00	-- Alcohol etílico absoluto
2207.10.90.90	--- Los demás
2207.20.00.10	-- Alcohol etílico birrectificado y el desnaturalizado
2207.20.00.90	-- Los demás
2208.20.10.00	-- Con grado alcohólico volumétrico superior o igual a 60% vol.
2208.20.90.00	-- Otros
2208.30.10.00	-- Con grado alcohólico volumétrico superior a 60% vol.
2208.30.90.00	-- Otros
2208.40.10.00	-- Ron
2208.40.90.10	--- Sin acondicionar para la venta al por menor
2208.40.90.90	--- Los demás
2208.50.00.00	- Gin y ginebra
2208.60.10.00	-- Con grado alcohólico volumétrico superior a 60% vol.
2208.60.90.00	-- Otros
2208.70.00.00	- Licores
2208.90.10.00	-- Alcohol etílico sin desnaturalizar
2208.90.90.10	--- Tequila o Mezcal
2208.90.90.90	--- Los demás
2402.10.00.00	- Cigarros (puros) (incluso despuntados) y cigarrillos (puritos), que contengan tabaco
2402.20.00.00	- Cigarrillos que contengan tabaco
2402.90.00.00	- Los demás
2403.10.10.00	-- Picadura de tabaco, para hacer cigarrillos
2403.10.90.00	-- Otros
2403.91.00.00	-- Tabaco "homogeneizado" o "reconstituido"
2403.99.00.00	-- Los demás
3303.00.00.00	PERFUMES Y AGUAS DE TOCADOR.
3304.10.00.00	- Preparaciones para el maquillaje de los labios
3304.20.00.00	- Preparaciones para el maquillaje de los ojos
3304.30.00.00	- Preparaciones para manicuras o pedicuros
3305.10.00.00	- Champúes
3305.20.00.00	- Preparaciones para ondulación o desrizado permanentes
3305.30.00.00	- Lacas para el cabello
3305.90.00.00	- Las demás

Capítulo II: Disposiciones Transitorias y Finales

- 3307.10.00.00 - Preparaciones para afeitar o para antes o después del afeitado
- 3307.30.00.00 - Sales perfumadas y demás preparaciones para el baño
- 3307.41.00.00 -- "Agarbatti" y demás preparaciones odoríferas que actúan por combustión
- 3307.49.00.00 -- Las demás
- 7101.10.00.00 - Perlas finas (naturales)
- 7101.21.00.00 -- En bruto
- 7101.22.00.00 -- Trabajadas
- 7102.10.00.00 - Sin clasificar
- 7102.21.00.00 -- En bruto o simplemente aserrados, exfoliados o desbastados
- 7102.29.00.00 -- Los demás
- 7102.31.00.00 -- En bruto o simplemente aserrados, exfoliados o desbastados
- 7102.39.00.00 -- Los demás
- 7103.10.00.00 - En bruto o simplemente aserradas o desbastadas
- 7103.91.00.00 -- Rubíes, zafiros y esmeraldas
- 7103.99.00.00 -- Las demás
- 7104.10.00.00 - Cuarzo piezoeléctrico
- 7104.20.00.00 - Las demás, en bruto o simplemente aserradas o desbastadas
- 7104.90.00.00 - Las demás
- 7105.10.00.00 - De diamante
- 7105.90.00.00 - Los demás
- 7106.10.00.00 - Polvo
- 7106.91.00.00 -- En bruto.
- 7106.92.10.00 --- Alambres, barras y varillas, con decapantes o fundentes (soldadura de plata)
- 7106.92.90.00 --- Otras
- 7107.00.00.00 CHAPADO (PLAQUE) DE PLATA SOBRE METAL COMUN, EN BRUTO O SEMILABRADO.
- 7108.11.00.00 -- Polvo
- 7108.12.00.00 -- Las demás formas en bruto
- 7108.13.00.00 -- Las demás formas semilabradas
- 7109.00.00.00 CHAPADO (PLAQUE) DE ORO SOBRE METAL COMUN O SOBRE PLATA, EN BRUTO O SEMILABRADO.
- 7110.11.00.00 -- En bruto o en polvo
- 7110.19.00.00 -- Los demás
- 7110.21.00.00 -- En bruto o en polvo
- 7110.29.00.00 -- Los demás
- 7110.31.00.00 -- En bruto o en polvo
- 7110.39.00.00 -- Los demás
- 7110.41.00.00 -- En bruto o en polvo
- 7110.49.00.00 -- Los demás
- 7111.00.00.00 CHAPADO (PLAQUE) DE PLATINO SOBRE METAL COMUN, PLATA U ORO, EN BRUTO O SEMILABRADO.
- 7112.30.00.00 - Cenizas que contengan metal precioso o compuestos de metal precioso
- 7112.91.00.00 -- De oro o de chapado (plaqué) de oro, excepto las barreduras que contengan otro metal precioso
- 7112.92.00.00 -- De platino o de chapado (plaqué) de platino, excepto las barreduras que contengan otro metal precioso
- 7112.99.00.00 -- Los demás
- 7113.11.00.00 -- De plata, incluso revestida o chapada de otro metal precioso (plaqué)

Capítulo II: Disposiciones Transitorias y Finales

7113.19.00.00	-- De los demás metales preciosos, incluso revestidos o chapados de metal precioso (plaqué)
7113.20.00.00	- De chapado de metal precioso (plaqué) sobre metal común
7114.11.00.00	-- De plata, incluso revestida o chapada de otro metal precioso (plaqué)
7114.19.00.00	-- De los demás metales preciosos, incluso revestidos o chapados de metal precioso (plaqué)
7114.20.00.00	- De chapado de metal precioso (plaqué) sobre metal común
7115.10.00.00	- Catalizadores de platino en forma de tela o enrejado
7115.90.00.00	- Las demás
7116.10.00.00	- De perlas finas (naturales) o cultivadas
7116.20.00.00	- De piedras preciosas o semipreciosas (naturales, sintéticas o reconstituidas)
7117.11.00.00	-- Gemelos y pasadores similares
7117.19.00.00	-- Las demás
7117.90.00.00	- Las demás
8801.00.10.00	- Planeadores y alas planeadoras
8801.00.90.00	- Los demás
8802.11.00.00	-- De peso en vacío inferior o igual a 2,000 kg
8802.12.00.00	-- De peso en vacío superior a 2,000 kg
8802.20.00.00	- Aviones y demás aeronaves, de peso en vacío inferior o igual a 2,000 kg
8802.30.00.00	- Aviones y demás aeronaves, de peso en vacío superior a 2,000 kg pero inferior o igual a 15,000 kg
8802.40.00.00	- Aviones y demás aeronaves, de peso en vacío superior a 15,000 kg
8903.91.00.10	--- Yates
8903.91.00.90	--- Los demás
8903.92.00.10	--- Yates
8903.92.00.90	--- Los demás
8903.99.00.10	--- Yates
8903.99.00.90	--- Los demás



Este reporte ha sido posible gracias al apoyo del pueblo de los Estados Unidos de América a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), el programa Procafta y del sector privado nicaragüense. Los puntos de vista/opiniones de este reporte son responsabilidad exclusiva de FUNIDES y de los consultores independientes contratados, por tanto, no reflejan necesariamente los de USAID o los del Gobierno de los Estados Unidos; por otro lado los puntos de vista/opiniones de los consultores no reflejan necesariamente los de FUNIDES.



2009 - 2010 Aportes a la discusión
sobre reforma tributaria
en Nicaragua

Diciembre 2009

Fundación Nicaragüense para el Desarrollo Económico y Social

www.funides.com / www.funides.org.ni

info@funides.com / info@funides.org.ni