



Proyecto NEPAI
Nucleo Especial para Analisis e Implementacion
Nicaragua Economic Policy Analysis & Implementation

MIFIN / MEDE

**NICARAGUA: CRECIMIENTO SOSTENIBLE,
POLITICA TRIBUTARIA Y LA CUESTION DE LA
AUTONOMIA DE LA ADMINISTRACION**

Borrador

Documento Elaborado por el Dr Manuel Estela B

BEST AVAILABLE

Preparado bajo Contrato USAID #524-0339-C-00-4015-00
Noviembre 5, 1996
Managua, Nicaragua

NICARAGUA: CRECIMIENTO SOSTENIBLE, POLÍTICA TRIBUTARIA Y LA CUESTION DE LA AUTONOMIA DE LA ADMINISTRACIÓN

Preparado por Manuel Estela B
Octubre 1996

INDICE		Pág
Resumen		1
Prefacio		3
Introduccion		4
I	El asunto fiscal nicaragüense	7
II	Los fundamentos de la tributacion	10
III	La evaluacion de la politica tributaria de Nicaragua	13
IV	El planteamiento de opciones	22
Conclusiones		25
Anexo I	Cambios en la administracion (DGI) 1990-1996	29
Anexo II	Lista de entrevistas	31
Referencia bibliografica		32

RESUMEN

- 1 El tránsito del ajuste al crecimiento sostenible implica la modificación de la estructura productiva con el propósito de establecer una economía competitiva
- 2 Dicho cambio se viabiliza a través de la elevación de la productividad
¿Cuál es la política económica que conduce a esa transformación?
Aquella que
 - a **Consolide** la estabilidad macro garantizando el equilibrio fiscal, la disciplina monetaria y la vigencia de precios reales,
 - b **Propicie** a través de la política fiscal la equidad. Son interrogantes fundamentales ¿De dónde y cómo recaudar? ¿En qué y a quien asignar lo recaudado?
- 3 La respuesta a la primera cuestión está en una política tributaria que recaude los ingresos necesarios para solventar los gastos, contemplando un régimen impositivo compatible con los principios de neutralidad, simplicidad, masividad, equidad real y privilegiar impuestos con mecanismos propios de control, un código que establezca equilibrio entre los deberes y derechos del Estado y los contribuyentes, y, transmita riesgo ante el incumplimiento, y, una administración signada por la eficiencia profesional y la excelencia ética. El tema de la autonomía solo tiene sentido pleno en un contexto de concepción integral y coherente de la política tributaria
- 4 En materia de implementación de la política tributaria, para economías en desarrollo, no hay recetas de validez universal. El óptimo para un país en asuntos impositivos es función de su estructura económica -es decir, de la composición de la demanda agregada, de la repartición del valor del producto entre los factores de producción-, así como de la priorización y ordenamiento en el tiempo de sus metas económicas y sociales. Si alguna enseñanza clara deja la experiencia tributaria peruana de los años 1991-1992 es que la recaudación comienza su recuperación de inmediato -aun en un contexto recesivo- por reducción de la evasión, si se adoptan medidas que respondan a una estrategia integral régimen, código y administración
- 5 ¿Es la actual política tributaria de Nicaragua la más adecuada para apoyar un tránsito al crecimiento sostenible? Parecería que no, ya que de una parte, no proporciona los recursos suficientes para garantizar la estabilidad macroeconómica, y, de otra parte, su régimen impositivo no resiste una evaluación a partir de los principios de neutralidad, simplicidad, masividad equidad real y privilegiar impuestos con

mecanismos de control propio. Asimismo, carece de un cuerpo organico que sustentado en el derecho tributario establezca un inequivoco riesgo ante el incumplimiento de la obligacion impositiva. El **sistema vigente (régimen + código)**, tiene una fuerte dosis de ingobernabilidad y por ello se recuesta en las multas que le proporciona el "impuesto conglobado", tributo sustituto de facil recaudacion al precio de un costo en eficiencia economica. La **administración**, no obstante los esfuerzos en aspectos de organización, capacitacion y base de informatica, **enfrenta** en terminos endógenos el **desafío** de la calidad de su **capital humano**, y, en terminos exogenos las severas **restricciones** que impone el **actual sistema** a cualquier empeño por mejorar su eficacia. En este marco, abordar la cuestion de la **autonomía** desde una **perspectiva segmentada**, como un problema aislado por resolver, **carece de sentido**.

- 6 La **naturaleza** de la **vocacion de cambio** dependera del **caracter** que se le otorgue a la **tributación**. Si se le reconoce un **rol determinante** en el proceso de **crecimiento sostenible**, se optara por una **solucion de raíz**. Es admitir que establecer una **estructura productiva competitiva** exige de una **política fiscal cimentada** en la **tributacion eficaz, técnica, ajena a intereses particulares**, que este mas alla de los menudos afanes de la vida empresarial y política, así como de los vaivenes del corto plazo, y sea **administrada por una instancia nacional sólidamente institucionalizada**. Aqui, la **autonomía** emerge como un **requisito que trasciende el ambito económico y de procedimientos**. La cuestion tributaria quedaria a cargo de una **institución tutelar del Estado**.

Si se le otorga una **funcion importante** entre otras de la coyuntura economica, se optara por una **solución gradual** que lleva implicito el **riesgo** de terminar en un **esfuerzo segmentado**. Aqui, la **autonomía** se **ciñe a lo financiero** y los **procedimientos presupuestales**. La tenuidad de los resultados de estrategias basadas en enfoques fragmentados manifiestan los alcances de politicas de parche indebidamente denominadas "reformas tributarias".

- 7 La **primera opción** perseverantemente aplicada permitiria casi **duplicar la recaudación** en cinco años. Se debe aceptar que la **recuperacion completa** de los **ingresos** es un **proceso a mediano plazo**. Plantear resultados espectaculares a corto plazo es postular utopias. Es importante **saber esperar los plazos** sin impacientarse ni recurrir a soluciones alternativas que entorpecerían el desarrollo de los trabajos vinculados al establecimiento de las estructuras basicas de la **tributación (régimen+código+administracion)**. Durante el **período de recuperación** de los **ingresos**, el **equilibrio fiscal** debe lograrse centrandó también la **atención en el gasto público**. Las **metas de mediano plazo** tienen que ser **respetadas por las urgencias a corto plazo**.

PREFACIO

- 1 El presente informe contiene el análisis resultante del trabajo de campo efectuado en Managua del 23 al 27 de setiembre de 1996, en el marco de una invitación del Proyecto Nepai (Nicaraguan Economic Policy Analysis and Implementation) El objetivo del cometido fue investigar la **viabilidad** de dotar de **autonomía** a la **administración de impuestos** con el propósito de **incrementar la recaudación y fortalecer así la situación fiscal**
- 2 La tarea implicó **reuniones** con el Dr Emilio Pereyra, Ministro de Finanzas, la Dra A Maria Herdocia Directora General de Impuestos, con los Subdirectores Generales de Impuestos Internos y con el equipo consultor del Proyecto de Cooperación DGI-BID/CIAT Hubo también **sesiones** con funcionarios del INIFOM y AMUNIC, dedicadas al universo tributario municipal Asimismo, se **solicitó opinión** sobre el entorno tributario a representantes de las instituciones gremiales que agrupan a los agentes económicos privados a ejecutivos de firmas calificadas como principales contribuyentes y, profesionales que brindan asesoría tributaria jurídico-contable a las personas naturales y a las empresas Del mismo modo, se **efectuó consultas** sobre los desarrollos hacendarios y tributarios a los representantes del FMI BID, al subdirector del AID y al director del Proyecto NEPAI
- 3 **Las autoridades** manifestaron **interés** en la **temática de la autonomía** de la administración tributaria, **referida** a un esfuerzo orientado a **consolidar los progresos** en la lucha antinflacionaria, en el reencuentro del crecimiento, en la creación de un clima de confianza para la inversión privada, en la afirmación de la pacificación y el combate a la pobreza
- 4 **Se agradece** a cada una de las personas entrevistadas y señaladas en el Anexo 2 Se deja constancia de un **especial reconocimiento**, por la cooperación brindada, a las altas autoridades del Ministerio de Finanzas y la DGI, y por el apoyo de los señores Jose Gil Diaz, Esteban Pavletich, Mark Silverman y William Tyler

INTRODUCCIÓN

- 1 Desde la decada de los ochenta, países de America Latina fueron adoptando **programas de ajuste**, en los que se el **balance fiscal** a partir de **recursos propios y permanentes** constituye una **pieza clave** y consecuentemente el **aspecto tributario**. A condicion de entender la **especialidad** de cada caso es posible -a partir de una experiencia internacional que no es totalmente ajena-, sacar **conclusiones referenciales** para otros países de la Region

- 2 La **autonomía** como un tema vinculado a la **administración de impuestos** -asunto controversial y aun no asimilado por quienes tienen un enfoque convencional de lo tributario-, va **adquiriendo relevancia** a partir de lo acontecido en el **Perú en 1991**. Cabe indicar, que la economía peruana a inicios de la presente decada se encontraba en una etapa critica. Entre otros problemas, los **ingresos tributarios** habian descendido drasticamente. Una **proyección anual** en base a la ejecucion del primer semestre reflejaba para 1990, un **5% del PBI**. En este contexto, se instrumentaliza un **programa de estabilizacion** y se opta por una **reforma tributaria integral** a partir de un **diagnóstico global** de la situacion tributaria (regimen + codigo + administracion), se **trazó un plan matriz para rehacer la cuestión tributaria en su conjunto** regimen, codigo y administracion

Al término de la etapa fundacional, **diciembre 1992**, la **recaudación** habia dejado de depender de combustibles, así como de medidas de emergencia y alcanzo **103 del producto**. Estaba pendiente la formalizacion de determinados puntos de la reforma y quedaba un vasto trabajo para seguir reduciendo la evasión, pero las **bases para encajar con realismo** el inmenso **desafío** estaban puestas. La **honestidad** sustituyo a la corrupción, la **credibilidad** al escepticismo, y el accionar de la Superintendencia Nacional de Administracion Tributaria (SUNAT), contribuyo a reemplazar la frustracion por la **esperanza**, en el país. En 1995, la **presión tributaria** fue **12.4%**

Los logros cuantitativos y el prestigio institucional ganado ante la opinion pública, han motivado que organismos internacionales califican el **esfuerzo tributario peruano** como una **reforma exitosa** y un hecho a considerar en el empeño de modernizacion impositiva de la region latinoamericana. Uno de los aspectos que mas impresiona a quienes visitan la Sunat es la **aptitud técnica** de su **capital humano** la **capacidad** de su soporte de **informática**, la calidad de sus instalaciones y del servicio al contribuyente. La reflexion inmediata es **¿Cómo se captó ese personal?** ¿Como se desarrollo esa infraestructura computacional y logistica? Así, surge el **interés por la autonomía financiera** en la cual la Sunat es **pionera** en América Latina. Sin embargo hay que señalar enfáticamente, que **esta condición por sí sola no solucionara la gama de problemas que usualmente enfrentan las administraciones de la region en su labor cotidiana para recaudar eficazmente**. Todavía mas, la **autonomía financiera**

sin el sentido de misión nacional de la tributación, sin una mística institucional y una gerencia responsable, es una tentación para la corrupción

- 3 Es posible obtener **criterios ilustrativos** en base a prácticas valiosas en **otras realidades**, siempre y cuando
 - a **Se analice y comprenda** en toda su **dimensión y contexto** dicha experiencia,
 - b **Se admita que nada es repetible** no se trata de copiar sino de crear, adaptando a cada circunstancia concreta

La enseñanza del ordenamiento impositivo peruano 1991-1992, es que el establecimiento de una **política tributaria** en la que sus **elementos guardan coherencia** (régimen, código y administración), da resultados tangibles en términos de **recaudación** más rápido de lo previsto, contribuyendo a **garantizar la consolidación** de la **estabilización**, un clima propicio para la inversión, el crecimiento y la reducción de la pobreza a condición de que el gasto público sea eficaz. En esa **conexión y unidad** entre el **regimen impositivo, el código y la administración, la autonomía constituye una herramienta crucial**. Fuera de este contexto de **armonizar el íntegro de factores relevantes** para obtener una **recaudación** que solvente la **política fiscal** para el **crecimiento sostenible**, la **importancia de la autonomía se diluye**.

En 1990, Nicaragua puso en marcha un imprescindible y severo programa de ajuste que ha conducido a la estabilización de la economía, condición necesaria para retomar el crecimiento. La **política tributaria** vigente responde en lo básico a un escenario de **transición de los problemas heredados de una coadyección planificada centralmente hacia los fundamentos de la economía social de mercado**. Implica un progreso frente a la crítica situación previa y refleja la urgencia de ese entonces por elevar la recaudación priorizando tributos de inmediato rendimiento. Todo ello tiene su mérito y debe entenderse en su contexto histórico¹. Para **seguir avanzando** en la dirección trazada admitiendo que a **fin de 1996**, las circunstancias son otras y que Nicaragua enfrenta ahora el **desafío de consolidar la estabilidad**, alcanzada con harto sacrificio por una sociedad con un crónico problema de pobreza, en el marco de una menor ayuda externa, es **constructivo y legítimo preguntar** ¿Es la actual **política tributaria** la más adecuada para **apoyar una política fiscal** que **afiance los equilibrios macro** el **tránsito de crecimiento sostenible**, la **provisión de servicios básicos** y la **protección de la población vulnerable** en el corto plazo?

¹ En este sentido en el Anexo I se sintetiza los avances en el área de la administración

- 4 La política tributaria, usando la analogía, se identifica con una mesa de tres soportes. La condición para que se sostenga y no caiga es que sus tres apoyos estén regulados a una misma dimensión: el régimen, el código y la administración. La dimensión se define en función a los requerimientos de la política fiscal. Por ello, la primera sección consiste en una aproximación a la situación y perspectivas fiscales de Nicaragua. La existencia de brecha entre el requerimiento fiscal y el rendimiento tributario plantea un reto: ¿Cómo recuperar la recaudación? Esta tarea implica una estrategia, la cual va a depender de cómo se entienda la cuestión tributaria. Por esta razón, en la segunda sección se presentan los fundamentos de la política tributaria. A partir de ese "pattern" en la tercera sección se realiza una evaluación de la política tributaria vigente en Nicaragua. La necesidad de introducir ajustes conlleva a las opciones que se proponen en la cuarta sección. Se esboza, de una parte, una alternativa de raíz, que entre otras razones es conveniente preparar por su rol pedagógico ya que trazaría el horizonte completo y por la oportunidad que significa el inicio de un nuevo período gubernamental. De otra parte, considerando la probabilidad de restricciones socio-políticas se explora una alternativa gradual. Finalmente, se exponen las conclusiones.

I EL ASUNTO FISCAL NICARAGUENSE

- 1 **De 1990 a 1994, el panorama fiscal paso de una situacion de colapso a una de equilibrio precario** La magnitud de la crisis inicial exigio un esfuerzo grande El avance frente al desorden hacendario de comienzos de la decada es significativo Sin embargo, una **percepción efectiva de su realidad** enfrenta un serio obstaculo en la **cuantificación del producto** La ausencia de una estadística consistente al respecto, implica en terminos fiscales una confusion que puede llevar a mediatizar las urgencias

- 2 **La recaudacion tributaria de 1994, fue equivalente a US\$ 350 millones, nivel que conlleva una recolección promedio mensual de US\$ 29 millones** monto **insuficiente** segun testimonio del Ministro de Finanzas para atender el gasto fundamental El Estado tiene responsabilidades en materia de seguridad ciudadana, administracion de justicia, salud, educacion, infraestructura basica -requisito para la integracion del territorio nacional, la descentralizacion de la produccion y la reduccion de los desbalances socio-regionales-, y servicio de la deuda Una **proyección preliminar** que asuma el costo real de los servicios mencionados, una adecuada supervision y regulacion de los mecanismos de mercado y pagos financieros reducidos, revela un **requerimiento mensual** del orden de **US\$ 55 millones** Hay, pues, una brecha tributaria de **US\$ 26 millones por mes** Parte de ella **US\$ 7 millones** se cubre con donaciones que constituyen un **ingreso extraordinario** la prodigalidad de la comunidad internacional es **temporal** y no debe conducir a un **espejismo** que impida desarrollar los imprescindibles habitos tributarios

La recaudacion impositiva obtenida en 1994 (US\$ 350 millones), en relacion al **PBI oficial** significa una **presion tributaria de 19%**, la misma que se registra en las publicaciones internacionales De otra parte, en conformidad a la **experiencia** del caso exitoso en la region en lo que concierne al **tránsito hacia el crecimiento sostenible (Chile)**, se considera **18%** como una meta adecuada de **presion tributaria** para la **consolidación** de los equilibrios macroeconómicos Entonces, **¿Cómo explicar para el caso de Nicaragua, la paradoja de un 19% de presion tributaria y al mismo tiempo una significativa brecha de recaudacion?**

- 3 Un corolario perverso de la hiperinflacion es la **distorsion** que acarrea en el sistema de cuentas nacionales en este campo hay una **revisión metodologica pendiente** que excede el proposito de este trabajo Para los **finés** del presente analisis -graficar la coyuntura fiscal al margen de una subvaluacion del PBI que puede inducir a error en la adopcion de decisiones de política tributaria- es **suficiente asumir el PBI ajustado**, planteado en un reciente reporte del FMI² En este marco, la **recaudación**

2

Spahn Paul Hundl Erik v Toro Juan Nicaragua Expansion del potencial tributario y fortalecimiento de la recaudación (F Anexo I)

de 1994, como presión tributaria se reduce a 9.3%³ La realidad fiscal exige levantar los ingresos de fuente permanente y propia, es decir, aquellos provenientes de impuestos y aplicarlos con eficacia para apoyar el incremento de productividad en la economía. Con el propósito de bosquejar un marco referencial de metas y estrategia se presenta el cuadro adjunto

FUENTES Y USOS GOBIERNO CENTRAL

% PBI

NICARAGUA 1994		NICARAGUA META MEDIANO PLAZO	
1 Ingresos tributarios	9.3	17.5	Ingresos tributarios
IR	1.0	5.5	TSMI ⁴
IGV	1.4	7.5	IGV ⁵
IEC	4.2	2.0	ISC ⁶
Importaciones	2.0	2.0	Arancel ⁷
Otros	0.7	0.5	Otros
2 Ingresos no tributarios	0.4	0.5	Ingresos no tributarios
3 Donaciones	2.4	-	Donaciones
A TOTAL INGRESOS	12.1	18.0	TOTAL INGRESOS
B TOTAL EGRESOS	12.1	18.0⁸	TOTAL EGRESOS
1 Gasto social	5.0	10.2 ⁹	Gasto social
2 Gasto financiero	2.3	2.0	Gasto financiero
3 Gasto económico	2.2	2.0	Gasto económico
4 Seguridad	1.8	2.0	Seguridad
5 Administración	0.8	1.0	Administración de justicia
		0.3	Costo de recaudación
		0.5 ¹⁰	Administración general

- 3 Nivel pragmático en contraposición a un 19% ilusorio
- 4 Tributo simple y masivo a los ingresos que sustituirá al actual IR a personas y empresas
- 5 Versión mejorada del IVA con tasa única de 15% y exoneraciones mínimas (productos de la economía básica de la población vulnerable)
- 6 Impuesto selectivo al consumo supone reemplazar el tratamiento sui generis a los productos de la denominada industria fiscal por un esquema ICV/ISC
- 7 Derecho arancelario de importación considera la supresión de muchos mismos para arancelarios y la racionalización de exoneraciones al arancel ad valorem
- 8 Asume reforma de la tributación municipal (autofinanciamiento y fondo redistributivo entre gobiernos municipales)
- 9 Salud educación con énfasis en la media técnica profesional por su relevancia para el mundo del trabajo y su impacto en los estratos de menores recursos
- 10 Función de supervisión y regulación de economía de mercado

- 4 Frente a las exigencias del escenario actual, tránsito del ajuste al crecimiento sostenible la política tributaria vigente evidencia restricciones que se manifiestan en la insuficiencia de la recaudación. La causa de ellas radica en las limitaciones a nivel tanto del sistema (régimen+código), cuanto de la administración. En esta encrucijada ¿Cómo superar los factores constructivos para alcanzar una mayor recaudación? Tal objetivo requiere de una estrategia, la cual derivara del diagnóstico que se haga. Este a su vez, dependera de la forma en que se entienda la problemática tributaria segmentada o integralmente.

II LOS FUNDAMENTOS DE LA TRIBUTACION

1 La tributacion no es un fin en si mismo. Es una herramienta de la política económica, la cual es un instrumento del quehacer gubernamental determinante propiciar que se establezca en un grado adecuado la calidad de vida de la mayoría de la población. Para ello es requisito indispensable el crecimiento sostenible de la actividad productiva, en el marco de una economía social de mercado.

2 „Cómo llegar a un crecimiento continuo y la difusión de sus beneficios, en países donde la distribución de la riqueza es concentrada y la pobreza históricamente extendida? El desafío consiste en transformar una estructura económica no competitiva que se ha ido formando y reforzando en el tiempo en función a patrones socio-culturales y económicos, en una estructura productiva competitiva en la que predomine la productividad.

3 Encarar este inmenso reto implica una política económica con dos objetivos complementarios: la estabilidad macroeconómica y el propiciar la equidad, con metas definidas en el tiempo.

La estabilización tiene como mecanismos la vigencia de precios reales, de disciplina monetaria y del saneamiento fiscal con una exigencia de superavit primario para salvaguardar los equilibrios macro. Para esto la condición "sine qua non" es un adecuado rendimiento tributario.

Los mecanismos para propiciar la equidad son elevar la calidad del capital humano vía la inversión en salud y educación, desarrollar ciencia y tecnología y establecer infraestructura económica. La implementación de las medidas pertinentes requiere de una política fiscal que sea transparentemente equitativa en materia de ingresos e inequívocamente redistributiva en el gasto. La viabilidad de tal política fiscal supone un estado capaz de diseñar políticas ajustadas a la situación particular del país y de administrar la ejecución de ellas. En otros términos, apunta a un profundo cambio institucional: la reforma del Estado, aspecto crucial en el que se inscribe la modernización tributaria y que trasciende el ámbito de este trabajo.

Los dos objetivos de la política económica que permite el tránsito al crecimiento sostenible y así construir un país, en última instancia, se cimentan en lo tributario. Sin una razonable tributación no hay nación, posibilidad de crecimiento sostenible ni desarrollo.

4 La recaudación es función de la política tributaria. Esta es una moneda de dos caras intrínsecamente unidas: el sistema (régimen+código) y la administración. Si se opta por la eficiencia hay que analizar y actuar simultáneamente en ambos frentes. La infructuosidad de reiterados

esfuerzos tributarios en la region tienen su **causa** en el **caracter parcial** del enfoque que le dio origen y en su **visión cortoplacista** del problema

- 5 Un **sistema eficaz**¹¹ de una parte, establece el **regimen tributario**¹² considerando los siguientes **principios**
- A **Neutralidad económica** (no distorsionar la asignacion de recursos)
 - B **Simplicidad** (claridad en la definición del sujeto y la base gravable)
 - C **Masividad** (eliminacion de exoneraciones e incentivos y aplicacion de tasas razonables)
 - D **Equidad real** (todos los agentes economicos en capacidad de tributar pagan la misma proporcion sobre sus recursos)
 - E **Privilegiar impuestos con mecanismos de control propio**¹³ (Dichos medios afianzan una accion eficiente en la reduccion de la evasion, por el contrario los regimenes que carecen de ellos favorecen la tendencia natural al incumplimiento y debilitan la accion de la administracion)

Respecto a la **estructura impositiva** no existe una receta de validez universal. La unica recomendacion valida seria **los impuestos deben ser pocos y bien escogidos**. La opcion optima para cada pais depende de su realidad socio-economica ya que el **hecho tributario** es fundamentalmente de **naturaleza economico-financiera**. Los aspectos juridico y contable son subsidiarios. En terminos referenciales puede plantearse para economias en desarrollo, un esquema para el gobierno central constituido por un impuesto al valor agregado, un tributo selectivo al consumo, el arancel y un gravamen a los ingresos.

El sistema, por otra parte instituye un **conjunto coherente de procedimientos y mecanismos legales (codigo)**, apto tanto para crear riesgo en caso de incumplimiento cuanto para **forzar al cumplimiento obligatorio** al infractor que no atiende voluntariamente el deber tributario.

- 6 La **administracion** tiene a su cargo la **aplicación del sistema** esto es **velar por el cumplimiento** de las **obligaciones tributarias**, para obtener la recaudacion de los ingresos que garantizan el equilibrio fiscal y el adecuado financiamiento a las funciones que competen al Estado. Para ello **recibe las**

11 Agregado de reglas sobre el tributo en raras y no frecuentemente utilizadas entre ellas

12 Totalidad de impuestos de una nacion

13 Un ejemplo tipico es el IVA. El credito fiscal permite que vendedores y compradores se controlen mutuamente sobre la copia de venta al minorista

solicitudes de inscripción en el registro de contribuyentes¹⁴, las declaraciones y pagos voluntarios de impuestos, las reclamaciones en contra de la determinación de acotaciones y resuelve los pedidos de devolución de pagos en exceso

Dado que el régimen tributario se basa en impuestos masivos de autodeterminación por el agente económico, la supervisión adquiere un rol relevante implica procesar analizar oportunamente información, fiscalizar con incorruptible honestidad a partir de ella forzar el cumplimiento de la obligación y aplicar sanciones como factor disuasivo del incumplimiento

La concretización de esta tarea exige una institución cimentada en un capital humano signado por la excelencia ética-técnica y un eficaz soporte de informática Alcanzar tal nivel de calidad del capital humano implica un sistema de gestión de recursos humanos basado en el principio de productividad, cuya implementación supone autonomía financiera y administrativa Asimismo la presencia de un sistema de control basado en el principio de responsabilidad en base a resultados

- 7 La tributación en virtud al rol crucial que le compete en un proceso económico que signifique difusión del bienestar y paz social, y a la imperiosa necesidad de mantenerla ajena a la influencia de particulares intereses económicos e inevitables presiones políticas, merece un tratamiento jurídico del más alto nivel semejante al de la moneda y banca Se le debe consagrar como un derecho del Estado ejercido a través de una institución tutelar cuya finalidad autonomía y dirección requieren de un "status" zanjado en la Constitución Por capacidad ética, así como por el conocimiento del contexto socio-económico y del medio en cuanto condicionante del comportamiento tributario, a una administración eficaz le corresponde desempeñar un rol irremplazable en la definición del sistema, es decir, del régimen y el código No hay estabilidad monetaria sin fortaleza hacendaria, la cual depende en esencia de la tributación

14

Archivo que debe mantenerse permanentemente actualizado

III LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA TRIBUTARIA DE NICARAGUA

1 ASPECTOS GENERALES

Las cifras de recaudación y PBI se refieren al ejercicio 1994. A fin de facilitar comparaciones se usa el dolar norteamericano como unidad de cuenta. En el año mencionado la economía nicaraguense registro una inflación de 7.8% y un incremento de la producción de 3.3%.

Los ingresos tributarios fueron equivalentes a US\$ 350 millones. En relación al producto ajustado¹⁵, dicho resultado implica una presión tributaria de 9.3%. ¿Cuál es el sistema que soporta la recaudación? ¿Cómo se administra el sistema?

2 CARACTERIZACION

A EL SISTEMA

a. El régimen tributario tiene impuestos referidos al valor agregado (IGV), a la renta (IR) a la importación (DAI, ATP, ITP) y a productos específicos (IEC).

El IGV se aplica a la venta de bienes y servicios. Considera crédito fiscal por los insumos. La tasa es múltiple: 15% la general, 10% servicios profesionales y técnicos, 6% transporte aéreo al exterior, equipos e instrumental médico, servicios hospitalarios y de laboratorio, 5% espectáculos cinematográficos, transmisión de bienes inmuebles y la comercialización de vehículos usados. Están exentos los alimentos en general, las medicinas, textos educativos, el transporte terrestre, el consumo de energía eléctrica más allá de 150 kw/H. Además, el Ministerio de Finanzas tiene la facultad de otorgar exoneraciones¹⁶ para insumos de productos no gravados¹⁷, de exportación y materiales de construcción referidos a obras sociales, así como para maquinaria y equipos de los sectores agro industrial, manufactura, construcción y productores de bienes no afectos¹⁷. El rendimiento fue 1.4% del PBI: 0.72% por comercio interno y 0.68% por comercio exterior¹⁸.

15 US\$ 3.765 millones

16 Ver lista de exoneraciones

17 Bienes correspondientes a la economía industrial fiscal

18 Importación

El IR incide en los ingresos obtenidos en el año fiscal, En el caso de las **personas** la base gravable esta constituida por alquileres, ganancias de capital, honorarios y remuneraciones La renta de trabajo dependiente es gravada en la fuente La tasa es **progresiva** variando entre **0% y 30%**

<u>Tramos de renta imponible</u> US\$	<u>Tasa</u>
0 - 3,676	0 %
3,676 - 5,882	7
5,882 - 8,824	12
8,824 - 14,706	20
14,706 - 26,471	26
26,471 - a mas	30

Estan **exonerados** los **dividendos e intereses** El **rendimiento** fue del orden de **0 13%** del **PBI** y **provino principalmente** de las **retenciones sobre las remuneraciones**

En lo que atañe a las **empresas**, para la **mediana** y la **grande**, la **base gravable** es la **utilidad neta** generada por el giro del negocio La metodologia para su determinacion es el estado de ganancias y perdidas La legislacion establece un criterio restrictivo para el registro de ingresos y otro amplio en relacion al de los egresos La **tasa** es **30%** La **exoneracion** existe para los **siguientes casos**

- Inversiones calificadas de interes nacional por el Ministerio de Finanzas a solicitud del Comite de Inversion Extranjera¹⁹
- Inversiones hoteleras superiores a US\$ 1 millon²⁰
- Exportaciones no tradicionales
- Empresas usuarias de la zona franca industrial de exportacion
- Cooperativas agropecuarias y agroindustriales
- Cooperativas de transporte

19 Telefonos celulares, proyectos mineros y construccion de viviendas

20 Hotel Intercontinental y Complejo Mar del Plata

- Sector agrícola salvo la producción cafetalera²¹ aldonera y azucarera
- Instituciones artísticas, científicas, educacionales, culturales y asociaciones profesionales sin fines de lucro
- Instituciones religiosas
- Beneficencias y fundaciones de asistencia social

La base gravable para la **pequeña actividad empresarial**²², es la renta estimada. Una normatividad especial determina el pago de cuotas fijas y unifica el aporte por renta e IGV. La **micro empresa**²³ se encuentra exenta. La recaudación del **IR-empresas** fue **US\$ 32 millones**, es decir, **0,87%** del **PBI**. Ella está concentrada en pocas empresas vinculadas a la **exportación tradicional**²⁴ y a la denominada **industria fiscal**²⁵.

El **IEC** que grava el valor de venta y la **importación** de bienes tiene un esquema "sui-generis". Hay una **figura** para bienes fuera de la **industria fiscal** y otra para aquellos de la **industria fiscal (IF)**²⁶.

El **primer caso**, bienes fuera de la **IF** afecta alrededor de **920** productos identificados vía **partida arancelaria**. La **base gravable**, tratándose de producción nacional es el **precio ex-planta** y si se trata de importaciones es el **valor CIF**. Están **exoneradas** las internaciones temporales y las donaciones oficiales externas a criterio del **Ministerio de Finanzas**. Asimismo, la **actividad exportadora** tiene derecho a **crédito** o devolución por el monto del **IEC** pagado en la adquisición de insumos. La **tasa** es **múltiple 14 niveles** en un rango entre **5 y 52%**. El **rendimiento** fue **0,1** del **PBI**, originado principalmente en la **producción de cemento**²⁶.

En el **segundo caso**, bienes correspondientes a la **IF**, la **base gravable** se establece con procedimiento similar al de bienes fuera de la **IF**. Ahora bien, si la adquisición del exterior registra ulteriores ventas en el mercado interno, el **IEC** se vuelve a aplicar sobre el precio de la transacción con la

21 Única actividad sujeta a un procedimiento de retención de utilidades en función a la evolución del precio internacional del commodity en el mercado interno.

22 Aquella con un **margen bruto** menor a **US\$ 14.706 y 36.765**.

23 **Neocio** con **ventas** menor a **US\$ 14.706**.

24 **Café**, **aldon**, **azúcar**, **carne de bovino**, **linóleo**, **amiron de níquel** y **plata**.

25 **Petróleo** y derivados, **cerveza**, **bebidas**, **textil**, **carbón**, **carbón vegetal** y **alcoholes**, **tábico** y **postoros**.

26 Una **empresa**.

tasa que afecta la producción local y se acredita el IEC abonado en la Aduana. Las tasas respectivas se expresan en la tabla adjunta

PRODUCTOS/ORIGEN	NACIONAL	IMPORTADO
Gasolina, kerosene y diesel	100%	100%
Solvente HHA	29	29
Asfalto	24	24
Fuel oil	19	19
Kero turbo	13	13
Gas natural	12	12
Aguardientes, whisky, gin	50	50
Ron y otros licores	38	65
Alcohol etílico birrectificado	25	25
Alcohol para uso clínico	10	10
Cerveza en lata	40	80
Cerveza en otros envases	36	70
Gaseosa en lata	28	45
Gaseosa en otros envases	26	45
Tabaco, cigarrillos y puros	40	75
Fosforos	15	25

Las inafectaciones son similares a las contempladas para el IEC a bienes fuera de la IF. El sujeto legal y responsable del pago es el productor local y/o el importador, en la práctica pocos agentes económicos (empresas). La venta de los productos incluidos en el anexo II del Decreto 23-94, que tipifica la denominada industria fiscal, solo está sujeta a este original tributo²⁷. Se le atribuye operatividad conglobada porque su tasa teóricamente incorporaría el IGV²⁸. En esta línea, el inciso XIII, del artículo 13, del capítulo II, del Decreto 1351 (Ley de Impuesto General al Valor), dictamina que las enajenaciones de bienes correspondientes a la industria fiscal son operaciones exoneradas del pago del IGV. Esta última condición significa que la actividad económica referida a los bienes de la industria fiscal, de una parte, cuenta con el acceso al beneficio de las "listas taxativas" (exoneración del IGV para sus insumos) y, de otra parte, está al

²⁷ Su diseño implica, de un lado, facilidad en la recolección (pocos sujetos responsables del pago) y, de otro lado, dosis enarrolladas en el régimen tributario por la interferencia en la lógica del IVA.

²⁸ La incorporación de la tasa del IGV al impuesto conglobado no es un hecho irrelevante, es fuente de complicaciones que dificultan el cumplimiento tributario.

margen del mecanismo credito-debito aspecto neurálgico del tributo al valor agregado La recaudación del IEC-IF fue 4.1% del PBI, básicamente concentrada en 12 empresas que en la práctica actúan como agentes retenedores de un 43% de la recolección tributaria

El **IM** (derecho ad-valorem) presenta también rasgos particulares que responderían al propósito de proteger al aparato productivo local propiciando la reconversión industrial y la rehabilitación de la capacidad instalada. La base gravable es el valor **CIF** y se afecta por tres conceptos²⁹

- **Derecho arancelario a la importación (DAI)** que registra un abanico de seis niveles (5% 10% 15% 20% 250% y 480%)
- **Arancel temporal de protección (ATP), sobretasa arancelaria** que pesa sobre 750 partidas con tres escalas (5%, 10% y 12%) Los productos correspondientes a la **industria fiscal** tienen un **trato excepcional** tasa de 30% sin calendario de desgravación
- **Impuesto de timbres fiscales (ITF), sobretasa adicional de 5%**

El impuesto a la importación es administrado por la Dirección General de Aduanas (**DGA**). Las **exoneraciones** son variadas y se originan en las políticas de promoción de inversión de fomento a la exportación y las cooperativas. Se concretizan a través de leyes y/o "listas taxativas". En 1994, cuando las importaciones FOB ascendieron a US\$ 785 millones, el rendimiento arancelario representó 2.0% del **PBI** (US\$ 75 millones)

b El marco jurídico mecanismo de regulación en la relación estado-sujeto tributario, adolece de una **carencia**. Se requiere cubrir el vacío existente con un **codigo tributario** que establezca un balance entre los derechos del contribuyente y los de la administración determine la vigencia de un tribunal fiscal signado por la objetividad y otorgue al responsable de la recaudación las facultades legales necesarias para combatir un elevado incumplimiento

B LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

Es competencia de dos instituciones la Dirección General de Aduanas (**DGA**), en lo que atañe a los derechos de importación (2.0% del PBI), y la Dirección General de Ingresos (**DGI**) en lo que concierne a los impuestos internos (7.3% del producto)

²⁹

Se considera que el techo acumulado promedio es el orden de 37%

El analisis siguiente se refiere a la DGI³⁰ La determinación de Nicaragua en 1990, de adoptar un programa de ajuste economico conlleva **importantes esfuerzos** para **establecer una administracion impositiva** que ayude a la consecucion del equilibrio fiscal Con la **asistencia técnica del FMI, BID/CIAT** se ha **redefinido el organigrama operativo**, se ha **impulsado la capacitación** teniendo conciencia que la **problemática del capital humano** es crucial y que ella **requiere tanto de un nuevo sistema de contratación** cuanto de una **política remunerativa** que **refleje la productividad**, y se ha **desarrollado un soporte de informatica (SIT)**, para controlar el cumplimiento de los principales contribuyentes Se cuenta con una **incipiente base de datos** que para redundar en una **mayor efectividad recaudatoria** necesita incrementarse consistentemente y para ello **emerge** como una **exigencia la simplificación del régimen tributario** así como el **establecimiento de los mecanismos juridico-tributario pertinentes (código)**

3. APRECIACIÓN

La **política tributaria vigente** y descrita precedentemente en sus rasgos fundamentales (**regimen, código y administración**), ha desempeñado un rol en el **proceso de ajuste y estabilización** En la **coyuntura presente**, cabe preguntar **¿Esta ella en condiciones de encarar con éxito los retos de una nueva etapa que consiste en consolidar la estabilidad macro transitando hacia el crecimiento sostenible?**

A EL SISTEMA

a El regimen

En un **entorno mundial signado por la globalización**, es decir, orientado a la **integración en base a los mecanismos de mercado**, la **competitividad** se convierte a la vez en un **instrumento** y en un **fin** **¿Qué implica ello para un régimen eficaz?** Salvaguardar el principio de **neutralidad económica**

El **IGV con su tasa múltiple y sus vastas exoneraciones** incumple este principio **acarrea distorsiones en la asignación de recursos y precios relativos** Asimismo el **IEC-IF a través de sus tasas genera una protección** tal que configura un **cuadro monopolico** **desalienta importaciones** y **descincentiva la eficiencia en las empresas que producen localmente los bienes sujetos a este esquema** El **IM con su configuración triple (DAI, ATP, ITF)**, **eleva indiscriminadamente los precios relativos de las importaciones³¹**, **fortalece la situación monopolica de industria fiscal³²**,

30

El tributo de campo (Munic. 23 al 28 de diciembre) es un tributo a impuestos internos Cabe indicar según la tendencia mundial en América Latina que la creación de la administración de impuestos internos suele proporcionar un provecho de eficiencia

31

Así se mediatiza el argumento de protección actividades con ventajas comparativas

complementariamente sus extendidas exoneraciones intensifican su impacto distorsionante en la asignación de recursos emite una señal opuesta a la neutralidad y a la apertura de la economía. El IRE con su gama de exoneraciones y el tratamiento discriminatorio en materia de retenciones afecta desigualmente el margen de utilidad de la actividad productiva interfiriendo así en las decisiones de inversión de los agentes económicos. En síntesis, la versión en vigor de los cuatro impuestos contradice el principio de neutralidad, condición necesaria para que el aparato productivo crezca coherentemente y se genere riqueza base imponible para la tributación. Hay, aquí pues un obstáculo mayor para cualquier afán de mejorar la recaudación.

En un contexto local de pobreza crónica y significativa, donde el patrón histórico de distribución del ingreso traduce una marcada tendencia a la concentración -el coeficiente Gini es superior a 0.5- la urgencia de acceder a un crecimiento continuo del producto con empleo de calidad y difusión generalizada del bienestar se torna imperativa. ¿Que significa este aprieto para el régimen tributario? Cautelar la equidad real, objetivo menos ambicioso que el resultante en teoría de la aplicación de tasas escalonadas pero ciertamente una meta pragmática y no la ilusión progresiva. El IRP con su tasa creciente su exoneración de intereses y dividendos³², su rendimiento que representa solo el 0.13 del PBI y proviene principalmente de retenciones sobre trabajadores dependientes evidencia síntomas de regresividad. El IRE con exoneraciones para inversiones catalogadas de interés nacional la actividad exportadora no tradicional, las empresas localizadas en zonas francas las cooperativas su ambigüedad en definiciones³⁴, su permisividad en deducciones una recaudación de 0.87 del producto concentrado en pocas empresas y una relación utilidad/PBI de 2.9%, alimenta la inequidad. El IGV con su tasa múltiple induce figuras de elusión cuyos procedimientos están al alcance de quienes tienen más recursos y contribuye así a agudizar disparidades sociales. El IEC y el IM con sus exoneraciones y tratamientos tributarios de excepción que reposan en la facultad discrecional del Ministerio de Finanzas, contravienen el criterio de igualdad ante el tributo. En resumen la forma actual de los cuatro impuestos -principalmente el IR- configura una escena regresiva opuesta al principio de equidad real.

La tributación hace que el Estado tome parte del ingreso de los agentes económicos. Instintivamente el pago de impuestos no es una experiencia

32 Porque excluye sus productos entre los que se maximiza el efecto de importación cuantitativa del comercio de distribución del VII.

33 Esta exoneración provoca la eliminación de información relevante para el seguimiento de la relación patrimonio-ingreso, pérdida material de la neutralidad del porcentaje favorecido en la distribución del ingreso.

34 Si se considera que a mayor nivel de ingreso existen más mecanismos para minimizar el pago impositivo este hecho cuenta fuertemente.

gratificante al público no le hace pagar tributos. La obligación impositiva encuentra una resistencia natural. ¿Qué implica este factor sico-social para un régimen tributario que pretenda eficacia? Proyectar objetividad para motivar el cumplimiento, subrayando la simplicidad y la masividad. El IGV, el IEC, el IM y el IR que rigen en Nicaragua, con sus diversas exoneraciones explicadas por diferentes conceptos ven sustancialmente reducido su ámbito de aplicación y entran en conflicto con el principio de aplicación masiva. Además, el IGV con su tasa múltiple, el IEC con la forma del "conglobado", el IRE con su amplio margen para interpretaciones y el IM con sus tres tasas sobre el valor CIF, constituyen monumentos a la complicación al margen del principio de simplicidad. En suma, de una u otra manera, los cuatro impuestos refuerzan una actitud anti-cumplimiento y traban el accionar de la administración.

La tributación parte de pagos autodeterminados por los agentes económicos. Por ello, la supervisión del cumplimiento es crucial. ¿Qué significa este hecho para la función fiscalizadora en términos de un análisis costo-beneficio? Privilegiar impuestos con mecanismos propios de control. El caso típico es el IVA en su versión clásica: tasa única y aplicación masiva³⁵. El mecanismo del crédito fiscal permite que vendedores y compradores se controlen mutuamente hasta la etapa de venta minorista. Por esta ventaja comparativa en materia de recolección y fiscalización se le considera el eje de un régimen moderno y es inevitable priorizarlo en una estrategia de reforma. El IGV nicaraguense, con su tasa múltiple, su mar de exoneraciones, el "overlapping" del denominado "conglobado" para el caso de los productos de la industria fiscal, es un tributo extraño al principio de privilegiar impuestos con mecanismos de control propio.

En conclusión, el régimen tributario (IGV, IEC, IM e IR), transgrede los principios de neutralidad, simplicidad, masividad, equidad real y el privilegiar impuestos con mecanismos de control propio. Con ello, se crea una atmósfera desfavorable para el cumplimiento y se pone severas restricciones al accionar de la administración. Entonces, cabe aguardar, una elevada evasión³⁶ y, consecuentemente la pérdida de recursos potencialmente recaudables.

35

En países con marcado desbalance social se incorporó la exoneración de bienes y servicios básicos de la canasta correspondiente a la población vulnerable. Aun así, en esos contextos su incidencia económica tiende a la regresividad y debe ser complementado por una eficaz tributación sobre los ingresos.

36

Por ejemplo, en relación a la renta, un coeficiente Gini de 0.51 implica una marcada concentración: los tres deciles inferiores perciben un 6% del total superior más del 50% al interior del cual 1% poblacional percibe no menos del 15% del YN. Asumiendo referencialmente esta estructura, el potencial de recaudación correspondiente al grupo más favorecido en la distribución del ingreso sería del orden de US\$ 128 millones. En términos gruesos el incumplimiento superaría el 68%. En el caso del IGV suponiendo tasa única de 15% exoneraciones reducidas al consumo esencial de la población pobre y devolución a la producción exportada, el rendimiento esperado sería US\$ 253 millones. La pérdida en recaudación se sitúa en 81%.

b A las limitaciones señaladas del régimen impositivo, el sistema tributario de Nicaragua añade aquella de ausencia de un código. Esta situación perturba el comportamiento del contribuyente y el actuar de la administración en aras de un desarrollo de los hábitos tributarios

B LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

No obstante la actividad desplegada, presenta problemas por resolver a nivel de estructura organizacional, capital humano y control de gestión. Las vigas maestras recurso humano y soporte de informática reflejan el efecto de la restricción financiera y la sujeción a disposiciones que le restan flexibilidad, en el marco de la normatividad del sector público, a su accionar en búsqueda de una mayor efectividad. Esta situación tiene un impacto negativo en el cumplimiento de las funciones específicas de la administración de impuestos recaudación, fiscalización, cobranza y sancionatoria. El camino por recorrer es inmenso. Subsana a nivel de la causa que impide contar con un cuerpo técnico de primer nivel profesional, es una condición necesaria pero no suficiente para elevar la recaudación, principio y fin del quehacer de la administración. Tanto o más importante es efectuar los ajustes y cubrir el vacío existente en el sistema. Por ejemplo, con un régimen cuyo IGV maniató el mecanismo "crédito-débito", es virtualmente imposible que la administración, aun en condiciones óptimas de capacidad técnica y de informática, pueda montar a escala operativos como la confrontación de operaciones autodeclaradas, a fin de progresar en la reducción de la evasión.

En la actual coyuntura de la política tributaria en Nicaragua, plantear la autonomía de la administración de impuestos desde una perspectiva que sólo visualizara la problemática del ente recaudador³⁷, sería una propuesta extravagante destinada a la esterilidad en términos de impacto en la recaudación y por ello carente de sentido.

El análisis realizado de la realidad tributaria en Nicaragua, bajo el enfoque de visión de conjunto (régimen+código+administración), muestra que si se pretende una recuperación de la recaudación a niveles que requiere la consolidación de la estabilización, se tiene que asumir una vocación de cambio en la política tributaria.

37

Una recomendación de tal naturaleza probablemente señalaría la conveniencia de un estudio de factibilidad enfatizando aspectos de procedimiento legal contable y gestión (flexibilidad laboral y el tabulador de la escala remunerativa). Estos asuntos operativos si se tiene experiencia directa en reforma tributaria se resuelven en horas una vez que el quid de la autonomía se haya entendido y decidido en su verdadero contexto: el mismo que no suele ser captado por quienes están habituados a una visión fundamentalmente segmentada de la tributación: enfoque convencional y promotor de fáciles fructos.

IV EL PLANTEAMIENTO DE OPCIONES

1. ANTECEDENTES

Desde 1990, la política tributaria de Nicaragua ha adoptado gradualmente medidas en la dirección conveniente (eliminación de impuestos intrascendentes, reducción de tasas muy altas, igualar la tasa marginal mayor del IRP con la tasa "flat" del IRE, consolidar en un solo monto la base gravable del IRP) No obstante, existe una brecha entre la recaudación necesaria y la obtenida. Se debe resolver problemas para acercar el rendimiento potencial y el efectivo. Unos, como el de la informalidad³⁸ vía la problemática de la productividad, llevan al terreno de la eficiencia del gasto público y de la política fiscal. Otros, como la percepción del contribuyente de soportar un régimen con múltiples exoneraciones y tratos de excepción y la ausencia de un código que defina el marco jurídico pertinente, fomentan un deterioro del cumplimiento y conllevan cuestionamientos a la política tributaria. Avanzar en el marco de la política vigente requeriría de un largo y costoso proceso con discutibles probabilidades de éxito. Por ello, se propone alternativas de cambio. Primero, una opción "de raíz", y, luego como "second best"³⁹ una "gradual"

2 OPCIÓN DE RAÍZ

A RÉGIMEN

- a Sustituir el impuesto a la renta vigente (personas y empresas), por un tributo simple y masivo a los ingresos sustentado en un mecanismo de control propio
- b Instaurar un impuesto general al valor agregado: tasa única, exoneraciones mínimas referidas al consumo básico y devolución a la actividad exportadora.
- c Implantar un impuesto selectivo al consumo por un lado, bienes de intensa demanda (combustibles, cerveza, gaseosas y cigarrillos), y, por otro lado, bienes de consumo no esencial (licores, joyas, pieles, tapices, artículos de marfil, yates, vehículos cuyo valor CIF supere determinado monto), con el propósito de otorgar progresividad al régimen tributario sin afectar su simplicidad

38

La actividad económica informal es una respuesta de la propia estructura económica a sus limitaciones y a las presiones sociales. Constituye una realidad compleja cuya solución va más allá de acciones estrictivas. Se trata de elevar la productividad de la pequeña y micro empresa. Facto para una política eficaz del gasto fiscal.

39

Si restricciones apenas a lo técnico. Difícil en la primera.

- d **Establecer un impuesto a la importación** dado por un arancel único, que considere una estrategia de apertura, la minimización de distorsiones en los precios internos y el tipo de cambio
- e **Revisar los tributos municipales**

B CÓDIGO

Introducir un conjunto coherente de mecanismos legales apto tanto para crear riesgo en caso de incumplimiento cuanto para forzar el cumplimiento obligatorio al infractor que no atiende voluntariamente el deber tributario

C. ADMINISTRACIÓN

- a **Dar a la tributación un tratamiento a nivel constitucional**, en virtud del rol crucial que le compete en un proceso económico que signifique difusión del bienestar y paz social, y, a la imperiosa necesidad de mantenerla ajena a la influencia de particulares intereses económicos e inevitables presiones políticas. Se le debe consagrar como un derecho del Estado ejercido a través de una institución cuya finalidad, autonomía y dirección requieren un "status" zanjado en la misma Constitución
- b **Explicitar que por conocimiento del contexto socio-económico y del medio como condicionante del comportamiento tributario**, así como por su capacidad técnica y ética, corresponde a una administración eficaz desempeñar un rol irremplazable en la definición del régimen y del código. Debe ser ella quien proponga a nombre del Ejecutivo los proyectos pertinentes al Congreso. No hay estabilidad monetaria sin fortaleza hacendaria, la cual depende en esencia de la tributación
- c **Fundar el Servicio Nicaragüense de Administración Tributaria (SENAT) unificación de impuestos internos y aduanas, elite profesional multidisciplinaria**⁴⁰ referencialmente cabe indicar un presupuesto institucional del orden de 0.3 del PBI⁴¹

D RENDIMIENTO

Incrementar en un 90% la recaudación tributaria en un periodo de 5 años

⁴⁰ Economía, ingeniería de sistemas, auditoría, administración y derecho

⁴¹ Costo por recaudar

3. OPCION GRADUAL

A. RÉGIMEN

- a **Revisar el impuesto a la renta**, en el caso de **personas** eliminar rasgos híbridos explicables individualmente y en el marco de una transición del caos a un ordenamiento inicial, pero inconsistentes en un contexto que ha evolucionado. En el caso de **empresas**, propugnar aplicación masiva así como la precisión en especificaciones, y establecer un impuesto a los activos aplicable al pago de régimen general de IR
- b **Introducir modificaciones en el IGV** incluir los productos de la denominada industria fiscal, racionalizar las exoneraciones y eliminar la facultad discrecional para otorgarlas
- c **Repensar el IEC** prescindir de su "modus operandi" actual descartando tanto su aplicación a los bienes fuera de la industria fiscal cuanto la formalidad conglobada
- c **Reexaminar el IM** en términos del impacto de la vigente protección arancelaria sobre las perspectivas de crecimiento sostenible

B. CODIGO

Analizar la versión del anteproyecto que incorpora ajustes de la sociedad civil y la Asamblea

C ADMINISTRACIÓN

- a **Reconocer el derecho de la administración (DGI y DGA)⁴²**, a acceder a un **ingreso propio** en términos de porcentaje de la recaudación a fin de recubrir los **costos operacionales**
- b **Otorgar a la administración flexibilidad en ejecución presupuestal y en la gestión de recursos humanos y materiales⁴²**
- c **Adecuar la estructura organizacional, la calidad del capital humano, la capacidad gerencial y los procedimientos de control a la mayor responsabilidad resultante**

D RENDIMIENTO

Difícil predicción del efecto en la recaudación

⁴²

Establecido preferentemente en la Ley Orgánica de cada institución

CONCLUSIONES

- 1 **Consolidar un proceso de pacificación y la democracia implica la necesidad de mejorar la calidad de vida de la población tradicionalmente marginada. El requisito indispensable para ello, es el crecimiento sostenible. ¿Cómo lograr un incremento continuo de la producción y la difusión de sus beneficios? Cambiando una estructura productiva arcaica y desarticulada por una competitiva en la que se predomine la productividad. Este desafío es urgido por un entorno internacional de globalización. La participación con utilidad en la integración exige competitividad, de otra forma se podrá participar en ella, pero difícilmente en calidad de socio y si más bien en condición de servidumbre económica.**

- 2 **Para encarar este empeño difícil de llevar a cabo se precisa ejecutar una política económica con dos objetivos explícitos y complementarios: la estabilidad macroeconómica y el propiciar la equidad, con metas definidas en el tiempo. Para ello se necesita una política fiscal que sea transparentemente equitativa en materia de ingresos e inequívocamente redistributiva en el gasto. Tal política conlleva la reforma del Estado.**

- 3 **La política tributaria de Nicaragua, que respondió al tránsito de una economía planificada al ajuste evidencia limitaciones frente a las exigencias de una transición del ajuste al crecimiento sostenible. Las restricciones están en los tres ámbitos que constituyen la tributación: el régimen, el código y la administración.**

- 4 **La forma vigente del IR, IGV, IEC e IM no resiste un examen frente a los principios de neutralidad, simplicidad, masividad, equidad real y privilegiar tributos con mecanismos propios de control. El gravamen denominado "conglobado", la generosidad de las exoneraciones, la dimensión de la protección arancelaria, lo engorroso de las normas producen situaciones de monopolios y privilegios que conllevan ineficiencia económica, evasión y regresividad tributaria.**

Un régimen tributario es regresivo cuando la carga impositiva descansa en los grupos que corresponden a deciles inferiores en la distribución del ingreso. En Nicaragua hay concentración en la repartición de la renta --el coeficiente Gini supera 0.5-, y el régimen tributario tiene síntomas de regresividad. Esta afirmación plantea una aparente paradoja con la estadística producida a partir de formularios y pagos de quienes son el sujeto-legal del tributo⁴³ que refleja concentración de la recaudación en pocas empresas. Esta información no contradice el hecho de que el sujeto

⁴³

Herramienta útil para fines del cumplimiento o cumplimiento que realiza la administración

efectivo de los impuestos al consumo⁴⁴, esta constituido por un **universo amplio de contribuyentes**· via la determinacion del precio, el costo tributario es transferido al consumidor final. En otros terminos, la **estadística** en base al **sujeto-legal** muestra un **aspecto** de la recaudación. Si el análisis se aborda desde el ángulo de la **incidencia económica** del impuesto, hay que referirse a la **variable ingreso y la función consumo**

En una **realidad** como la **nicaraguense**, que evidencia **concentrada** distribución del ingreso, **desbalances** sociales y regionales, donde la **participación** del impuesto a la renta en la estructura de la recaudación es de apenas el **10%** y la **relación utilidad/PBI** es **2.9%**, donde se requiere **incrementar** significativamente la recaudación para consolidar la estabilidad macro, **urge avanzar** en la línea de un **auténtico impuesto al valor agregado y complementari** ese esfuerzo con un **replanteo** de los tributos a la renta y al consumo específico a fin de **introducir** notas de equidad en el régimen impositivo

De otra parte, la **ausencia** de un **código** que establezca armoniosamente las normas, los procedimientos de determinación, cobranza de tributos y las sanciones pertinentes, es **otro factor** que **contribuye** a que el sistema tributario adquiera rasgos de ser **ingobernable**. ¿La presencia de la **industria fiscal** no **significa** reconocer **implicitamente** ese **diagnóstico** se mantiene porque se entiende que es la **única manera** de recaudar en ese **complicado y confuso sistema**, aun al alto costo de las distorsiones que conlleva? No **cortar** este cordón umbilical **significa renunciar al reto**, que ciertamente acarrea riesgos pero manejables, de **plasmear** una **tributación de bases sólidas** para sustentar un tránsito al crecimiento sostenible, **abandonar** la **convicción** de lo que una administración eficaz puede hacer en el marco de un sistema coherente, y, **elegir** el permanecer al abrigo de un mecanismo que impide pasar por la adolescencia y llegar a la madurez tributaria

La **evolución** de la **administración** revela en comparación a la **virtual desactivación** en que se encontraba en **1990**, **progreso** en lo concerniente a **estructura organizacional**, desarrollo de una **base de informática**, **inversión en capacitación** implementación de operativos de control de facturación para dar una **señal de riesgo** en caso de incumplimiento tributario. Sin embargo para poder **sobrellevar** los requerimientos que el proceso de **crecimiento sostenible** demanda a una **administración**, necesita, de una parte, **resolver** el **asunto endógeno** de la calidad de su capital humano, y, de otra parte, **urgir** el establecimiento de una **sistema administrable** (régimen+ código)

- 5 La **vocación de cambio** enfrenta una **decisión fundamental** asumirla considerando el **rol clave** de la **tributación** para el **crecimiento sostenible** y desde una **visión de conjunto** de sus tres elementos (régimen-

44

Caso del IGV y el II C en Nicaragua que representan alrededor del 60% de la recaudación

código administracion), o como un aspecto más de la coyuntura económica y con el convencional enfoque del sistema por un lado y la administración por otro

6 La primera opción implica un cambio de raíz⁴⁵

A Instaurar un régimen tributario del Gobierno Central coherente con los principios de neutralidad, simplicidad, masividad, equidad real y privilegiar impuestos con mecanismos propios de control. Comprende un gravamen a los ingresos, un tributo al valor agregado, otro al consumo selectivo y un derecho ad-valorem

B Dar a la tributación en razón a su rol fundamental en la construcción del crecimiento sostenible y la consolidación de la democracia, un tratamiento constitucional, consagrándola como un derecho del Estado ejercido a través de una institución cuya finalidad, autonomía y dirección se zanján en la misma Constitución fundar el Servicio Nicaraguense de Administración Tributaria (SENAT), que unificaría impuestos internos y aduana

C Crear un código que salvaguarde los deberes y derechos del Estado y los contribuyentes, y sea compatible con el nuevo régimen y la administración

D En un horizonte de cinco años la recaudación se incrementaría en 90%

7 La segunda opción conlleva un cambio gradual

A Incorporar ajustes en el régimen para disminuir los efectos distorsionantes: racionalizar exoneraciones, establecer un impuesto a los activos, reemplazar el "conglobado" por el mecanismo IGV-ISC y revisar el nivel de protección arancelaria

B Analizar el anteproyecto de código que recoge recomendaciones de la sociedad civil y la Asamblea

C Reconocer a la administración (DGI y DGA), un ingreso propio, y flexibilidad en ejecución presupuestal y gestión de recursos

D El impacto sobre la tendencia de la recaudación es de difícil predicción

45

Una modificación tributaria guiada por la sencillez y transparencia suele suscitar resistencia. Una legislación ambigua dispensadora de exoneraciones y privilegios resulta más cómoda en cualquier medio, más aun allí donde el hábito del cumplimiento incipiente. Se requiere un firme soporte político. La implantación requeriría 6 meses. 3 meses para el iterativo proceso técnico-político de afinar, perfeccionar la propuesta, elaborar los proyectos pertinentes de normas y la aprobación de la nueva legislación; dos meses para que la administración prepare la reglamentación y los programas; y un mes para la difusión de los nuevos procedimientos a los contribuyentes.

- 8 Otorgar a la tributación su verdadera dimensión, tan relevante como aquella de la moneda, permitira encarar con realismo el tránsito del ajuste al crecimiento sostenible, superando actitudes sin fundamento que oscilan entre la catástrofe y la utopia

ANEXO 1· CAMBIOS EN LA ADMINISTRACIÓN (DGI), 1990-1996⁴⁶

1. ASPECTO INSTITUCIONAL

A En 1990, el personal alcanzaba 1120 trabajadores, siendo profesional el 5%. La organización confundía tareas normativa y operativas. Se carecía de patrones de procedimientos de servicio propio de informática y de programa de capacitación. En teoría, los dos últimos aspectos eran suministrados por el Ministerio de Finanzas.

B En 1996, el personal está constituido por 717 trabajadores: 4% directivo, 10% mando medio, 52% técnico y 34% apoyo. La estructura organizativa diferencia lo normativo (nivel centralizado-dirección general), de lo operativo (nivel descentralizado-administración de renta), que se apoya en manuales de procedimientos. Se ha establecido las divisiones de sistemas, capacitación, recaudación y cobranzas, la oficina de asistencia al contribuyente y la unidad de clausura.

2. FUNCIÓN DE RECAUDACIÓN

A Hasta 1990, un RUC histórico que asumió el rol de identificación ciudadana por ausencia del documento pertinente, registró unas 700 mil tarjetas. Los formularios eran complejos y el proceso de registro de pagos era manual.

B En 1996, el RUC-operativo referido a contribuyentes efectivos (24,000), ha sido depurado. El soporte del sistema de información tributaria (SIT)⁴⁷, posibilita la recepción de declaraciones y pagos en tiempo real luego de una estricta validación, la emisión electrónica del recibo, realizar diaria y automáticamente el cierre de caja y reportes de recaudación, detectar en forma inmediata al vencimiento los casos omisos y la producción masiva de la notificación correspondiente, disponer de información confiable para fines estadísticos y de fiscalización.

3. FUNCIÓN DE FISCALIZACIÓN

A En 1990, no existía un programa para supervisar el cumplimiento.

B En 1996, se ejecuta operativos de punto fijo, de clausura de locales orientado a desarrollar el hábito de entregar comprobantes de pago. Los esfuerzos para el cruce crédito-débito enfrentan dificultades resultantes

⁴⁶ La asistencia técnica del FMI (BID/CIAI) ha orientado y ayudado en este empeño.

⁴⁷ Es utilizado en la Dirección de Grandes Contribuyentes (363 sujetos económicos: 78% de la recaudación) por las tres administraciones de renta de Managua y cuatro del interior del país. En conjunto controlan a 13 033 contribuyentes: 94% de la recaudación de la DCI.

del diseño del IGV tasa múltiple, exoneraciones y la interferencia del denominado "conglobado"

ANEXO II LISTA DE ENTREVISTAS

Baez, Julio Francisco y Theodulo	Consultores Tributarios del Sector Privado de Nicaragua
Bastidas, Guillermo	Coordinador Tecnico Proyecto del BID/CIAT
Bermúdez, Manuel	Gerente General, Camara de Comercio
Bolaños, Patrick	Gerente General, APENN
Cosulich, Jorge	Secretario Ejecutivo CIAT
De Arguello, Anabelle	Directora de AMUNIC
Eslaquit, Juan Miguel	Subdirector General de Ingresos
Gil-Diaz, Jose	Representante Permanente FMI
Herdocia, A Maria	Directora General de Ingresos
Mc Innis, Alva Cecilia	Especialista Sectorial BID
Olivares, C Luis	Director INIFOOM
Ortega, Alfonso	Vice Gerente General BANCENTRO
Pavletich, Esteban	Consultor CIAT
Peralta, Salvador	Director de Fiscalizacion Normativa
Pereira, Emilio	Ministro de Finanzas
Ramirez, Noel	Consultor INCAE
Reyes, Néstor	Contralor General Coca Cola
Silvermann, Mark	Sub Director AID
Stabile, Martín	Representante Permanente BID
Tyler, William	Director NEPAI

REFERENCIA BIBLIOGRAFICA

BAEZ, Theodulo y Julio F , "Todo sobre impuestos en Nicaragua", (Editorial Imprimatur, Managua, 1995)

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, "Basic socio-economic data" (Washington D C , 1996)

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, "Nicaragua Socio Economic Report", (Washington D C , 1994)

BANCO MUNDIAL, "REPUBLIC OF NICARAGUA POVERTY ASSESSMENT", (Washington D C , 1995)

DOS SANTOS, Paulo y CASTRO Patricio, "Nicaragua Fortalecimiento de la Administración Tributaria", (FMI, Informe, Washington D C , 1995)

ESTELA Manuel, "Reforma del Sistema y la Administración Tributaria", (SUNAT, Documento de trabajo O5, LIMA 1995)

INCAE, "La Educacion en Nicaragua, Diagnostico y Recomendaciones", (San Jose de Costa Rica, 1995)

INTERNATIONAL MONETARY FUND, "Government Finance Statistics Year Book, 1994", (Washington D C , 1995)

REYES, Néstor y otros, "Nicaragua Sector Publico No Financiero, Evaluacion del Programa Economico" (MIFIN, Ayuda Memoria, Managua, 1996)

SPAHN Paul, HAINDL Erik y TORO Juan, "Nicaragua Expansion del Potencial Tributario y Fortalecimiento de la Recaudacion" (FMI, Informe, Washington D C , 1995)

TANZI, Vito, "Guidlines for Fiscal Adjustement" (IMF Paper, Washington D C , 1995)

TANZI, Vito and CHU ke-young, "Fiscal Policy for Stable and Equitable Growth in Latin America" (IMF, Working paper 8993, Washington D C , 1989)

TANZI, Vito and GERSON Philip, "The Impact of Fiscal Policy on Output Growth" (IMF, Background paper Washington D C 1995)

* * *