

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

MIFIN / MEDE

**PROPUESTA DE UNA REFORMA
TRIBUTARIA INTEGRAL CON
SIMULACIONES**

Documento Elaborado por el Dr Mark Gallagher

Preparado bajo Contrato USAID #524-0339-C-00-4015-00
Enero, 1997
Managua, Nicaragua

A

Indice de Contenido

Lista de Tablas	11	
Resumen Ejecutivo	111	
I	Introduccion	1
II	El Reto Fiscal	1
III	Marco Conceptual	2
IV	El Sistema Actual	4
V	La Administracion Tributaria	10
VI	La Administracion Aduanera	14
VII	El Dictamen de Ley de Reforma Tributaria de Septiembre de 1996	17
VIII	El Asunto de los Ingresos Municipales	20
IX	Evaluacion del Sistema Tributario	21
X	Agenda de la Reforma Integral	24
XI	Simulaciones	33
	Bibliografia	39

Lista de Tablas

1 Ingresos tributarios	5
2 Tasas impositivas efectivas	6
3 Costos de la recaudacion tributaria de los impuestos internos	11
4 Reforma tributaria integral	25
5 Simulacion pasiva	34
6 Simulacion del sistema reformado	37

Resumen Ejecutivo

La senda que la economía nicaraguense sigue tiene varias implicaciones para la tributación. Según el Banco Central de Nicaragua (BCN) se espera que el consumo privado tiende a disminuirse en su porcentaje del PIB, mientras las importaciones y exportaciones tienden a subir. El análisis de elasticidad de consumo indica que el consumo y la producción de los productos de la denominada Industria Fiscal tenderán a reducirse con respecto al resto de la economía. La confluencia de estos efectos puede resultar en una carga tributaria que se reduce del 20% del PIB actual al 18% en el año 2001, un rol reducido para la Industria Fiscal en la tributación, un rol más amplio de la Aduana, y mayor importancia al impuesto sobre la renta.

El sistema tributario actual se caracteriza por su complejidad, altos efectos distorsionarios económicos, dificultad administrativa, alto grado de discrecionalidad, bajo cumplimiento y bajo rendimiento.

Es posible que el nuevo gobierno desee elevar la carga tributaria comparada con la proyectada, o tal vez mantenerla al nivel actual, o tal vez solamente mejorar el sistema. En cualquiera de estos casos, será necesario tomar medidas para hacer el sistema más eficiente y justo. Recomendamos que se haga una reforma tributaria integral y completa y que se rechace el Dictamen de Ley de Reforma Tributaria que salió de la Comisión Económica de la Asamblea Nacional de septiembre de 1996.

Nuestro análisis indica la necesidad de iniciar una reforma tributaria integral, que incluye reformas en la estructura de los impuestos, en la administración y en el marco regulador. Las distintas reformas que recomendamos, con sus propósitos económicos y recaudatorios, se presentan en la matriz en la página 25.

Algunas reformas son obviamente más urgentes o más necesarias que otras. Además, es importante indicar aquí que las reformas sugeridas sobre los impuestos indirectos están mejor fundamentadas y son teóricamente menos controversiales. En el caso del impuesto a la renta, hacemos sugerencias específicas sobre cómo ampliar la base y reducir algunos sesgos que nos parecen superables, sin embargo se debería estudiar el asunto mucho más profundamente, tal vez con la creación de una comisión específicamente creada para este fin.

Es importante indicar que aunque se pueden implementar todas estas reformas en un solo tiro, es más probable que las reformas serán introducidas sobre un tiempo de varios años. La secuencia de implementarlas tiene que ser discutida y programada en otra ocasión, y debería ser hecho, en parte, tomando en cuenta los impactos fiscales y el tiempo adecuado para que el sector privado se ajuste con anticipación. Sin embargo, reconocemos las necesidades de la nueva administración y la urgencia de aumentar la recaudación lo más antes posible, por lo tanto, las recomendaciones que se pueden implementar ahora y que pueden tener impacto inmediato indicamos con el asterisco (*). Las recomendaciones marcadas con dos asteriscos (**) se pueden implementar sin aprobación de la Asamblea Nacional. Las recomendaciones se destacan en la tabla 4 en las páginas 25 a 32.

I INTRODUCCION¹

El proposito de este ensayo es desglosar para el nuevo gobierno las debilidades del sistema tributario en Nicaragua y hacer recomendaciones de remedio. Este documento no representa la primera obra en este campo sino que intenta resumir las observaciones mas importantes de trabajos anteriores, actualizar el conocimiento del lector con los avances de los ultimos meses, y dar una pauta para una reforma integral en el proximo quinquenio ²

Es de suma importancia que los nuevos tomadores de decisiones y tambien la sociedad civil empresarial y gremial entiendan el impacto de tributar mal. El rol fundamental del sistema tributario es recaudar para financiar el gasto y la inversion publica. Pero es elemental para nuestro entendimiento reconocer que un sistema tributario tambien afecta la inversion privada, el crecimiento economico, el empleo, los salarios reales, la competencia internacional del pais en el mundo y el bienestar general del pueblo.

Este documento presenta un marco conceptual para considerar la politica y administracion tributaria, una caracterizacion del sistema, una reseña de las reformas ya tomadas hasta la fecha, los vacios que quedan, unas observaciones sobre el Dictamen de Ley de Reforma Tributaria y proponemos una reforma tributaria integral. Al final, presentamos algunas ideas para la formulacion de una estrategia para una reforma tributaria global.

Este documento pretende ser un trabajo disciplinado en tanto que aplica el analisis cuantitativo a las recomendaciones. Sin embargo, el estado de las estadisticas en Nicaragua deja mucho que desear, por lo tanto, los calculos deben de ser vistos como ilustrativos en vez de ciertos.

II EL RETO FISCAL

Nicaragua enfrenta una serie de problemas. Su problema fiscal es especialmente severo por varias razones. Estas razones incluyen, entre otras:

Recursos restringidos y carga tributaria decreciente. Sin reformas, la carga tributaria caera del 20% del PIB al 18% en los proximos años ³. Al mismo tiempo, el pais esta en una

¹ Este documento es una version condensada de otro documento preparado para el banco Interamericano de Desarrollo.

² Los trabajos anteriores incluyen Gallagher y Suarez (1996), dos Santos et al (1995), Spahn et al (1995) y Dumazert (1996).

³ Vease Gallagher (1997).

senda de ajuste macro-económico fiscal que exige la reducción y eventual eliminación del déficit fiscal. La caída orgánica de la carga tributaria junto con las necesidades de reducir los déficits fiscales resultan en una torta considerablemente reducida para asignarla a las necesidades públicas.

Presupuesto rígido Cuando tomamos en cuenta que los procesos políticos y constitucionales resultan en un presupuesto cada año más y más rígido por marcar fondos para destinos distintos y por cumplir obligaciones del pasado, tales como transferencias a los municipios, asignación a las cortes y universidades, nos damos cuenta que los fondos disponibles para el gasto "discrecional" caeran del 21% del PIB en 1997 a solamente al 13% en 2001. El gasto "discrecional" es lo que queda para el gasto social, la seguridad pública, las relaciones internacionales, el ejército, la infraestructura económica, etc.

Este análisis señala la necesidad de proteger y pensar en subir la recaudación tributaria efectiva.

III MARCO CONCEPTUAL

El mejor impuesto es el que paga el ajeno. Este enfoque, por supuesto, es muy particular y universal a la vez. El punto es que nadie quiere pagar impuestos, que el pagar impuestos se hace por la fuerza coercitiva, y sin sistemas de control y fiscalización se derrumbaría.

El segundo mejor sistema tributario es el caracterizado por un alto grado de cumplimiento, donde todo el mundo contribuye pero la carga personal no es percibida como "confiscatoria". Eso implica tasas bajas y con muy pocas exenciones y exoneraciones. Esto se refiere a la "equidad horizontal".

Es la costumbre en casi todos los países del mundo introducir la "progresividad" en el sistema tributario. Es el concepto de contribuir según capacidad relativa. Cuando hablamos de progresividad queremos decir que el rico debería contribuir no proporcionalmente, sino más que proporcionalmente o sea en mayor porcentaje. Normalmente los impuestos sobre la renta se justifican con su elemento de progresividad. Esta progresividad quiere decir que las personas más capaces de pagar, deberían pagar más.

En una economía de mercado, un concepto que el nuevo gobierno ha abrazado, donde el rol del Estado está restringido a la provisión de bienes públicos y cuando la mayor parte de las decisiones sobre la producción, inversión y el empleo de recursos queda en manos del sector privado, el sistema tributario debería minimizar la influencia sobre estas decisiones, es decir, el sistema tributario debería minimizar su impacto "distorsionario".

Los criterios para evaluar cualquier sistema tributario deberían incluir

1 *Eficiencia* El concepto de la eficiencia económica en una economía de mercado es de suma importancia. En lo simple, se refiere al cuanto distorsiona las decisiones de los agentes económicos en la sociedad, lo cual se ve más que nada en los efectos sobre los precios relativos de los productos y factores de producción. El sistema que más fomenta el crecimiento económico a través de la inversión productiva y alta, el empleo pleno y la alta productividad de todos los factores con los precios al consumidor más bajos posibles es el sistema más eficiente.

2 *Simplicidad* La simplicidad del sistema tributario es un criterio importante por que cualquier sistema complejo y confuso está abierto al fraude, la colusión y aplicación distorsionada y torcida. Por lo general, el sistema tributario debería ser manejable por la administración y de fácil cumplimiento por el contribuyente. Es posible que el sistema teóricamente más eficiente no es el más simple, ya que requiere de una administración sistema legal y voluntad política de máximo nivel, lo cual es algo poco alcanzable.

3 *Tratamiento equitativo* El sistema debería tratar todos los contribuyentes de igual forma lo máximo posible. Eso implica que dos personas con la misma capacidad de contribuir deberían ser sujetas al mismo tratamiento. Este tratamiento equitativo tiene dos beneficios: uno es que genera un sentido de justicia en el sistema, y el segundo es que apoya los primeros dos criterios, es decir, un sistema equitativo normalmente es menos distorsionario y más simple.

El capítulo 10 de Tanzi (1991) nos ofrece un excelente juego de criterios adicionales para evaluar el sistema tributario. Entre ellos, aplicamos en este estudio los siguientes:

4 *Concentración* Entre más concentrado un sistema tributario en la recaudación debido a pocos impuestos, lo mejor es. Es decir, un sistema tributario debería ser enfocado en una pequeña serie de impuestos de alto rendimiento y no desgastar recursos y atención en una larga serie de impuestos de poca rentabilidad o baja productividad.

5 *Dispersión* La otra cara de la moneda es que un sistema tributario no debería tener una larga serie de impuestos que tienen altos costos administrativos y de cumplimiento pero que producen pocos ingresos para el Estado.

6 *Erosión* Se aconseja a los Gobiernos evitar la "erosión" de sus bases imponibles por exonerar actividades, productos o personas porque eso resulta no solamente en un tratamiento no equitativo pero también resulta en la necesidad de elevar las tasas sobre los no exentos, lo cual puede distorsionar aún más la economía y dar incentivos a la defraudación. Del punto de vista de la recaudación, la erosión reduce la rentabilidad de un impuesto, subiendo los costos medios del sistema.

7 *Cobro Rezagado* Las multas y tasas de interés discrecionalmente aplicadas al pago rezagado resultan en problemas de caja para el fisco, tratamiento injusto a favor de los

que no quieren pagar a tiempo versus los que no pueden escapar (como los asalariados) Además, un sistema no efectivo en la aplicación de sanciones genera cobros rezagados también

- 8 *Objetividad* Hasta lo máximo todos las definiciones tributarias deberán ser bien claras en su definición los hechos generadores tienen que ser bien establecidos y con conceptos económico y contable semejantes, y fácil de entender para la mayoría de la población de contribuyentes potenciales
- 9 *Cumplimiento* Tanzi indica que cualquier sistema que exista debe ser bien fiscalizado Un sistema de poco cumplimiento tiene efectos económicos e incidencia social difícil de identificar y representa una política fiscal de poca eficacia
- 10 *Costo* El costo administrativo debería ser minimizado Eso no necesariamente quiere decir que se reduzca el gasto sino que el sistema sea estructurado e implementado en la forma más manejable y que el uso de los funcionarios y sistemas de información y de control sean óptimos

En la próxima sección presentamos el sistema como es, seguimos con una revisión de su administración y luego presentamos una evaluación del sistema aplicando los criterios de Tanzi

IV EL SISTEMA ACTUAL

Este capítulo presenta una breve descripción del sistema tributario Los impuestos más importantes del Gobierno Central son

- impuesto a la renta (IR) de personas naturales y jurídicas
- impuesto general al valor (IGV)
- impuesto “conglobado” a la Industria Fiscal⁴
- impuesto específico al consumo (IEC)
- derechos arancelarios a la importación (DAI)
- arancel temporal de protección (ATP)

⁴ El Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) fue derogado y se puso en su lugar el “conglobado” lo cual deja la industria fiscal fuera del sistema IGV

- impuesto de timbre fiscal sobre las importaciones (ITF)

La importancia de estos impuestos para el Gobierno Central y el país se presenta en la siguiente tabla

Tabla 1 INGRESOS TRIBUTARIOS

	1992	1993	1994	1995
	Por ciento del PIB			
Ingresos tributarios total	19.3	18.6	19.1	20.8
1 Impuesto a la Renta	3.3	2.4	2.1	2.8
2 Impuesto General al Valor	4.7	5.5	5.4	5.7
Internos	2.3	2.9	2.8	2.8
A la importación	2.4	2.6	2.6	2.9
3 Impuesto a la industria fiscal	7.4	7.0	7.5	7.4
Ronas y Aguardientes	0.8	0.5	0.5	0.5
Cerveza	1.1	1.0	1.0	1.0
Cigarrillos	1.1	0.9	0.9	0.9
Bebidas Gaseosas	1.2	0.8	1.0	1.0
Derivados del Petróleo	3.2	3.7	4.1	4.0
4 Impuesto a las Importaciones	3.6	3.4	3.4	4.3
Derechos arancelarios	1.4	1.2	1.4	2.1
Arancel temporal	1.3	0.8	0.6	0.5
Timbre fiscal	0.8	1.2	1.3	1.5
Derechos Consulares	0.2	0.1	0.1	0.1
5 Impuesto Específico al Consumo	0.0	0.1	0.2	0.4
Internos	0.0	0.0	0.0	0.0
A la importación	0.0	0.1	0.2	0.4
6 Otros	0.3	0.3	0.4	0.1

La tabla 2 presenta las tasas efectivas (e d , la recaudacion real por la base legal) comparado a las tasas nominales Se presentan las razones basadas en los datos de las cuentas nacionales oficiales Lo que se nota de esta tabla es que hay una diferencia sustancial entre las tasas nominales v las efectivas que indican espacio amplio para aumentar la recaudacion efectiva sin aumentar tasas o imponer nuevos gravámenes

Tabla 2 Tasas impositivas efectivas

Impuesto	Tasa Efectiva	Tasa Nominal
IR	2 8% del PIB	n d
IGV total	6 5% del Consumo Privado	15 0%
IGV interno	10 2% del Consumo Privado menos Importaciones*	15 0%
IGV importaciones	4 9% de las Importaciones	15 0%
Derechos Arancelarios	3 8% de las Importaciones	8-12%**
Arancel Temporal de Proteccion	1 0% de las Importaciones	n d
Impuesto de Timbre Fiscal	2 8% de las Importaciones	5 0%

* La base realmente es mas grande dado las discusiones sobre la calidad de las cuentas nacionales entonces la tasa efectiva real es menor al 10 2%, tal vez menos del 4 5% dependiendo cuanto sea el consumo privado agregado real

** El Sistema Arancelario Comun de Centroamerica genera una tasa efectiva de 8-9% en El Salvador v Guatemala Estimaciones independientes indican una tasa nominal ponderado general de 12%

En los proximos parrafos tratamos los temas de la recaudacion efectiva y el rendimiento de los distintos impuestos ⁵

El impuesto a la renta de personas naturales y juridicas representa el 14% de los ingresos tributarios totales del gobierno central El ingreso viene de tres rubros 1) anticipo,

⁵ Para los propositos de este documento la "elasticidad" se refiere al cambio porcentual en la recaudacion de un impuesto dividido por el cambio porcentual en el PIB, ambos en terminos nominales Por ejemplo, si el IR es elastico respecto al PIB, un crecimiento nominal pero no real causa que la razon IR/PIB crezca, solamente por los efectos de la inflacion Estas elasticidades resultan de las estimaciones que se encuentran en la tabla 1 6

pagado por personas jurídicas, 2) retenciones de salarios, y 3) declaraciones anuales de personas jurídicas y naturales. En 1995 las retenciones representaron el 46%, el anticipo, el 32% y la declaración anual el 22% de los ingresos de IR.⁶ No se ha desglosado la contribución de IR por tramo de rentas netas ni por sector económico.

Las personas naturales pagan un impuesto sobre la renta neta de acuerdo con una tabla de tasas impositivas marginales del 7 al 30 por ciento.⁷ Las personas con una renta neta menor de C\$25 000 están exentas.⁸ Las personas jurídicas pagan una sola tasa del 30%. Gallagher y Suarez (1996) estiman que no más del 15% de las personas económicamente activas deben pagar el IR.

Según Gallagher y Suarez (1996) y Spahn et al. (1995) el rendimiento recaudatorio real para el gobierno central de esta fuente de personas naturales es mucho menor que la recaudación potencial.

El IR es poco elástico respecto al PIB porque la mitad de la recaudación proviene de las personas jurídicas, quienes pagan un impuesto tipo "flat" o sea, una tasa única del 30% sin un tramo cero. Por eso, cuando la actividad económica sube la recaudación de esta fuente sube con más o menos la misma velocidad.

El IR pagado por personas naturales representa alrededor de la mitad de la recaudación. Aunque tiene un tramo cero, el segundo tramo impone una tasa marginal de solamente el 7%, lo cual no resulta en grandes auge causados por la entrada al tramo por nuevos contribuyentes.

El impuesto general al valor (IGV) es una especie de Impuesto al Valor Agregado, pero tiene tantas exenciones y exoneraciones que lo debilitan. El tratamiento especial de la Industria Fiscal, por ejemplo, reduce la base del IGV.

El IGV representa el 25% de los ingresos tributarios. La mitad de estos se recauda en la Aduana y la otra en la Dirección General de Ingresos.

Según Gallagher y Suarez (1996) el IGV no captura ni la mitad de la recaudación potencial. Si se aplica el PIB "corregido" el IGV no está capturando ni siquiera un quinto de su potencial. Este faltante se debe a el tratamiento especial de la industria fiscal, la gran serie de

⁶ Datos de Departamento de Estadísticas de la Dirección General de Ingresos, Ministerio de Finanzas de Nicaragua.

⁷ El Dictamen de Ley de Reforma Tributaria una tasa impositiva marginal máxima del 35% y una mínima del 6% para las personas naturales.

⁸ El Dictamen contempla subir la renta neta exenta de C\$25,000 a C\$40,000.

exenciones y una administración poca efectiva. Comparando las tasas efectivas del IGV, llegamos a la observación tentativa de que la Aduana es menos eficaz en recaudar tal vez por la estructura de las exoneraciones y exenciones y porque no grava a los insumos intermedios y de capital como es normal en otros países donde se aplica el impuesto al valor agregado.

El IGV tiene como base global el consumo privado. Solo cuando el consumo privado sube como porcentaje del PIB podemos esperar que este impuesto sea elástico respecto al mismo PIB. En los próximos años se espera que el consumo privado baje como porción del PIB en parte para dar más espacio a la inversión privada. Al mismo tiempo, el IGV cobrado por la Aduana tenderá a crecer más rápido que la economía global por la alta elasticidad de las importaciones, eso quiere decir que el fisco dependerá cada año más de la Aduana para el recibo de ingresos.

El impuesto "conglobado" y el IEC representan un solo sistema de alta protección de una serie de industrias monopolísticas que el Gobierno exprime para la recaudación simple.⁹ Estos dos impuestos representan más de un tercio de los ingresos tributarios. Además, las empresas de la industria fiscal son clasificadas como "grandes contribuyentes".

El concepto de la Industria Fiscal en Nicaragua se refiere a

- - dos cervecerías (un solo dueño)
- - Pepsico (embotelladora de gaseosas)
- - Coca Cola (embotelladora de gaseosas)
- - un productor de Ron y aguardientes
- - una cigarrería
- - ESSO (importador de petróleo y derivados y refinería)
- - otros pequeños no importantes (incluyen el cemento, cuya participación está por cambiarse según el Dictamen de Ley de Reforma Tributaria)

Las empresas de la industria fiscal no pagan el Impuesto General al Valor (IGV). Antes pagaban el Impuesto Selectivo al Consumo (ISC), el cual ha sido derogado. El IGV y el ISC se unificaron y ahora la venta de la industria fiscal está sujeta a un solo impuesto denominado impuesto conglobado.

⁹ Véase Andic (1997)

La importacion de productos que compiten con las industrias fiscales pagan una serie de impuestos, como el Derecho Arancelario a la Importacion (DAI), el Impuesto de Timbre Fiscal (ITF), y el Arancel Temporal de Proteccion. Estos impuestos a la importacion generan una proteccion ante la competencia internacional a favor de la industria fiscal como para cualquier otra industria nacional que goce de esta misma serie de impuestos a la importacion. En el caso de la industria fiscal tenemos un truco aun, el cual es el Impuesto Especifico al Consumo (IEC)

El peso de estos impuestos en la recaudacion total esta proyectado a reducirse. Es facil explicar por que la recaudacion del impuesto IEC y el "conglobado" es inelastica respecto al PIB. Cuando tomamos en cuenta que el consumo de estos productos esta estrechamente relacionado con el consumo privado agregado, y que se espera que eso se baje como porcentaje del PIB en los proximos años, no queda duda que la importancia de esta fuente de ingresos para el fisco caera.

La teoria de impuestos indica la necesidad de aplicar el impuesto especifico, o sea un impuesto suntuario o que vincule a los usuarios con los beneficios, y en igual forma a los productos nacionales como importados. En el caso de Nicaragua, el IEC que grava solamente a los productos importados aplica una tasa impositiva mayor que la tasa del impuesto "conglobado". Esta bifurcacion entre el IEC y el "conglobado" genera una proteccion fuerte a la industria fiscal, a costo del consumidor nacional y a la mala asignacion de recursos economicos.

Los impuestos a la importacion son Derechos Arancelarios a la Importacion (DAI), Arancel Temporal de Proteccion (ATP) y el Impuesto de Timbre Fiscal

Segun calculos hechos para El Salvador y Guatemala, la tasa arancelaria ponderada teorica del Sistema Arancelario Centroamericano que se aplica en aquellos dos paises y tambien Nicaragua, Honduras y Costa Rica, es el 12% de las importaciones.¹⁰ Lo que notamos de la tabla 2 es que el DAI solamente rinde una tasa efectiva de un tercio de lo esperado. La tasa arancelaria efectiva en Guatemala es el 9% y en El Salvador el 8%. En estos paises la tasa efectiva es por debajo de la tasa nominal por que las donaciones estan exentas y hay otras exoneraciones. En Nicaragua la tasa efectiva es muy baja en parte tambien por las donaciones, pero explica mucho de la diferencia por las exoneraciones.

Las exoneraciones afectan muy fuertemente la recaudacion del IGV por la Aduana. En la tabla 2, se nota que la tasa efectiva es solamente del 5%, un tercio de la tasa nominal. Eso se puede comparar con la tasa efectiva sobre las transacciones internas del 10%. El ITF, un impuesto simple con una tasa unica del 5% resulta en una tasa efectiva de solamente el 2.8%, lo cual indica una recaudacion un poco mayor de la mitad de la potencial. Una eliminacion de las

¹⁰ Es teorica por que no resulta de datos reales, sino del patron de las importaciones por renglon y la aplicacion de las tasas sin tomar en cuenta exoneraciones. Segun Berlinski (1996) la tasa teorica es del 10%.

exoneraciones de impuestos sobre la importación y el IGV cuando se importan productos puede resultar en grandes incrementos en los ingresos tributarios que provienen de estas tres fuentes

Cuando se agrega el DAI, ITF y ATP la tasa arancelaria más alta es de 37%. Las tasas de protección efectiva son mucho mayor. Estas tasas de protección a pesar de ser buenas para las industrias protegidas explotan al consumidor a favor del productor. Hay argumentos para proteger la "industria infante" pero ya no son reconocidos por la mayoría de los economistas hoy en día.

Los impuestos a las importaciones serán mixtos así es que podemos esperar aumentos en el impuesto arancelario si no se exonera nada más, porque se espera que la importación de bienes y servicios continúe subiendo (como porcentaje del PIB) con el crecimiento económico. Así mismo se espera la eliminación del ATP en pocos años, reduciendo la elasticidad de los impuestos a la importación respecto al PIB.

V LA ADMINISTRACION TRIBUTARIA

El sistema de impuestos internos está administrado por la Dirección General de Ingresos (DGI). La DGI también cuenta con una oficina especial, Dirección de Grandes Contribuyentes (DGC). La DGI es responsable de recibir dos tercios de todos los ingresos tributarios (o 13 % del PIB), pero si no se ajusta el sistema, esta participación caerá a la mitad de las recaudaciones tributarias. La gran parte de la recaudación de los impuestos internos se lleva a cabo en la DGC. La DGC recibió en 1995 el 79% de toda la recaudación de impuestos internos de menos de 400 contribuyentes.

La DGI también tiene 15 RENTAS, es decir oficinas administrativas y de recaudación, en los departamentos, más tres RENTAS adicionales en Managua.

La DGI ha experimentado muchas mejoras, y bajo el liderazgo de la Directora y con un cuadro de mandos medios dedicados y animados está atacando los problemas más acuciantes, pero no cuentan con los recursos humanos, técnicos y presupuestarios, ni con un marco legal adecuado para la plena aplicación de los tributos. Este grupo pequeño pero dedicado está frecuentemente distraído y pone mucha atención a apagar fuegos y a atender los problemas cotidianos en vez de diseñar y ejecutar un plan estratégico e integrado a la modernización y reorganización institucional de pie a cabeza.

Según el análisis de Gallagher y Suarez (1996) la administración tributaria tiene un alto costo administrativo, no tiene suficientes auditores o profesionales, padece de información tributaria gerencial, y le falta presupuesto.

En cuanto al costo administrativo tributario Gallagher y Suarez (1996) muestran que en 1995 el Gobierno de Nicaragua gastaba \$3 86 promedio por \$1,000 cobrado, lo cual es el costo

mas alto de los ocho paises de la muestra El segundo mas caro es Guatemala de \$3 16, seguido por El Salvador de \$2 19 En los Estados Unidos, donde los precios y salarios y de encuadramiento son mucho mayores, el costo administrativo por \$1,000 cobrado es solamente \$0 86 es decir un quinto respecto a Nicaragua Replicamos la tabla de Gallagher y Suarez (1996) a bajo

Tabla 3 Costos de la recaudacion tributaria de los impuestos internos	
Pais	Costo administrativo por US \$1000 recaudado
Nicaragua	3 86
Guatemala	3 16
El Salvador	2 19
Reino Unido	1 47
Canada	1 18
España	0 90
Colombia	0 87
EEUU	0 83
Fuentes Piza (1995) y Gallagher (1995)	

En cuanto el profesionalismo del personal y la cantidad de auditores y fiscalizadores profesionales, la DGI ha sufrido un gran deficit La DGI tiene alrededor de 850 empleados, de quienes menos del 20% son profesionales académicos titulados La DGI tiene poco personal "fiscalizador" Hasta el año pasado (1995) los fiscalizadores eran 73 personas

No solamente no tiene la DGI personal suficiente, sino que tampoco no son bien remunerados Los tecnicos en la DGI reciben un salario de C\$600 - C\$1,000 mensual Aunque el salario no es fuera de lo usual para el sector publico -- por ejemplo, es comparable con los salarios en el Ministerio de Salud y mayor que los del Ministerio de Educacion -- es reconocido que los salarios de los profesionales en el Gobierno, por lo general, son bajos comparado con el sector privado El problema es agravado cuando se toma en cuenta que el personal de la DGI tiene mucho contacto, tal vez demasiado,¹¹ con el sector privado, especialmente con el sector empresario, dejandolos abierto a las tentaciones de lucre "bajo de agua"

En 1995/96, la DGI pudo contratar otro 100 profesionales, la mayoría son fiscalizadores Pero no ha podido contratarlos y pagarles con fondos propios del MIFIN o de la DGI, sino que

¹¹ Gil Diaz (1995) recomienda que las administraciones tributarias restrinjan hasta lo maximo el contacto personal con los contribuyentes

pagados con fondos donados por el Programa de las Naciones Unidas de Desarrollo (PNUD) Aunque admiramos la creatividad de la DGI en buscar soluciones y aplaudimos el PNUD por financiar esta medida necesaria, tenemos que reconocer que la solución no es sostenible y para seguir reduciendo la injusticia, ineficiencia y ineficacia en la administración tributaria, será necesario aumentar considerablemente el presupuesto de la DGI

Hay distintas soluciones extra-presupuestarias al problema de faltante presupuestario Por ejemplo, la Superintendencia Nacional de Tributación (SUNAT) en Perú tiene para Nicaragua algunos hallazgos sobre la factibilidad y conveniencia de hacer la DGI una institución autónoma Otra solución pudiera ser la institucionalización de un sistema de incentivos basados en el desempeño de la DGI y/o los fiscalizadores y otros Tal sistema requiere de un buen sistema de proyección de ingresos tributarios y monitoreo y supervisión desde afuera ¹²

La administración tributaria sufre de un alto componente de "discrecionalidad" Las sanciones son vagas y dejan mucho al juicio de valor del administrador Un administrador de cualquiera de las RENTAS en el país tiene la discreción de bajar o perdonar una sanción económica contra un contribuyente quien no ha cumplido la ley, lo cual pone al administrador en una posición de "compromiso", y no fortalece el cumplimiento de la ley sino el enriquecimiento del administrador y el evasor

La sistematización de información y su uso han sido puntos de debilidad en la administración En cuanto al desempeño, se observa que

- no saben exactamente cuanto de IR viene de personas jurídicas y cuanto de naturales,
- no saben los niveles de ingresos de los declarantes o contribuyentes,
- no saben de cuales sectores provienen estos ingresos tributarios,
- no pueden vincular en forma automática las declaraciones mensuales de IGV con lo declarado como pagado en la Aduana,
- el sistema de fondo de retenciones no se puede vincular y ni chequear la veracidad por que no es obligación la declaración del IR anual,

¹² Por ejemplo, sería necesario tener un grupo analítico en el MIFIN encargado de aplicar modelos como Modelo DEPT y Modelo MIFIN Este grupo no sería solamente un grupo de "jinetes de modelos computarizados" sino un grupo de analistas que entienden economía, tributación y su administración

- la información descentralizada permite que declarantes puedan escapar del tratamiento "integrado",
- el sistema de Registro Único de Contribuyentes (RUC) es inadecuado no está en línea con la DGI y tiene muchos defectos, como contribuyentes con varios números direcciones equivocadas y no actualizadas y nombres incompletos
- la DGI no ha tenido un sistema de información exógena, como cruzar información de propiedades, registro vehicular, uso de tarjetas de crédito o cuentas bancarias
- la generación de información útil para la selección de casos para fiscalizar ha sido casi nulo,
- falta personal de parte de fiscalización y de administración con capacidad adecuada sobre el uso sistemático de información computarizada, y
- los usuarios blanco de los sistemas de informática no han sido adecuadamente involucrados en el diseño de los sistemas

La DGI reconoce las debilidades y está tratando de corregirlas. La corrección de estas debilidades ha sido apoyada por varios donantes, el más importante entre ellos es el Proyecto financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y ejecutado por el Centro Interamericano de Administradores Tributarios (CIAT). El proyecto BID/CIAT pretende mejorar la administración tributaria a través de la capacitación y reforma institucional (incluye la formación de la DGC), modernizar los sistemas de información, especialmente por el Sistema de Información Tributaria (SIT), y fortalecer la estructura administrativa legal, especialmente para ayudar en la elaboración del Código Tributario.

A pesar de haber logrado muchos avances, el Proyecto BID/CIAT no ha brindado todo lo que se ha esperado por parte de las contrapartes nacionales.¹³ Por un lado, el Proyecto ha ayudado en la preparación de un excelente Anteproyecto de Código Tributario pero no se ha aprobado por la Asamblea Nacional por razones políticas, no técnicas. El Proyecto elaboró el SIT que hasta recientemente no ha sido explotado para propósitos de planificación fiscal. En parte esto se resolvió en junio del presente año cuando se formó el Departamento de Planificación Fiscal con la ayuda del Proyecto NEPAI (Núcleo Especial para Análisis y Implementación) financiado por la USAID.

¹³ Esta conclusión se basa en conversaciones con varios funcionarios de la DGI, con consultores internacionales involucrados en la modernización de la DGI, y con mandatorios del Ministerio de Finanzas.

Como parte del Proyecto BID/CIAT se automatizo la recaudacion en las RENTAS que estan participando y que han sido conectadas al sistema. El proposito de poner "en linea" las recaudaciones fue de vincular directamente los actos de declarar y pagar y reducir las tareas de la DGI lo cual puede liberar recursos para otros propositos mas rentables, como la fiscalizacion ¹⁴ No se ha hecho un diagnostico del sistema hasta la fecha, pero se contempla un estudio financiado por el Provento NEPAI en noviembre de 1996 Este estudio tendra como proposito el diseño de un proyecto piloto de recaudacion por la banca comercial Sera importante que el informe tenga tambien un diagnostico por que en el momento no se sabe las debilidades del sistema actual

VI LA ADMINISTRACION ADUANERA

La Aduana maneja una serie de impuestos sobre la importacion mas dos otros impuestos (IGV y el IEC, los cuales tienen la internacion como hecho generador) En los ultimos años la recaudacion aduanera ha representado alrededor de un tercio de los ingresos tributarios, y segun las proyecciones del escenario pasivo, la participacion subira al 40% Esta observacion sirve para hacer resaltar la urgencia de reformar la Aduana, por que si no lo hacemos seria el talon de Aquiles del sistema fiscal

Bajo el liderazgo del pasado Director, Lic Ruiz Tablada, la Aduana se ha mejorado en varios aspectos, por ejemplo

- Se redujo la planilla en el 25%
- Tienen un sistema de informacion gerencial
- Implementaron el SIDUNEA, el sistema de datos y administracion aduanera

A pesar de las reformas que se hicieron en el funcionamiento aduanero, quedan muchas cosas aun por hacer La siguiente lista desglosa parcialmente las debilidades que continuan en la administracion

- El tiempo perdido en transitar las fronteras terrestres es todavia elevado ¹⁵
- El tratamiento a los pasajeros aereos y terrestres es pesimo

¹⁴ Vease Tanzi (1996) y Rey de Marulanda (1996)

¹⁵ El informe de INCAE (1996) calcula que un tercio del tiempo que necesita un furgon para transitar Centro America se pasa en las aduanas fronteras Eso representa un costo muy elevado y reduce la competitividad internacional de la region

- El sector privado todavia se queja de la corrupcion o las corruptelas
- La Aduana aplica un Banco de Valores de Aduanas, que no esta conforme con las reglas del GATT, y que puede ser mejor usado como sistema de referencia y seleccion de auditoria
- A pesar de los controles físicos, hay poca razon para creer que son controles efectivos

En pocas palabras La Aduana Nicaraguense impide el comercio internacional y no rinde el potencial en terminos recaudatorios

Las razones de estas debilidades incluyen ¹⁶

- Falta de vision o concepto de la "Aduana Moderna",
- Vision y criterios muy "policiaico" El tratamiento de pasajeros es una verguenza pero no rinde muchos ingresos para el Estado El registro total de mercancia ni es posible ni rentable y tiene altos costos economicos para el pais
- Poca profesionalizacion, pocos tecnicos calificados, salarios bajos
- Tarea demasiado compleja y confusa En parte, el trabajo de la Aduana se complica con la serie de impuestos (DAI, ITF, ATP, IEC, y IGV) mas las tasas por servicios, la aplicacion de exoneraciones totales y parciales, y un SAC poco aplicado a pesar de ser nominalmente el documento (el arancel) mas central
- Infraestructura inadecuada,¹⁷
- Agencias ajenas, como el Ministerio de Agricultura, estan metidas en la confusion fronteriza.¹⁸

¹⁶ Vease Gallagher y Suarez (1996) y INCAE (1996)

¹⁷ Por ejemplo, la falta de buenas redes de comunicaciones dificulta el control de furgones que transitan el pais y las instalaciones físicas de bodegaje y registro de la Aduana de Peñas Blancas son muy inadecuadas e impiden el trafico comercial

¹⁸ En conversaciones que he tenido con el sector importador y transportista ellos le echan la culpa a toda la confusion en la Aduana, aun cuando la Aduana no lo merece Pero lo

Un raciocinio claro para la modernización de las operaciones aduanales se encuentra en el trabajo de Salazar (1995) donde el presenta un plan deseable para la modernización aduanera en El Salvador. Gallagher (1993) destaca las reformas aduanera mexicans y hace resaltar los puntos claves y ma relevantes para países centroamericanos. Meseguer (1996) presenta una serie de proyectos para implementar un plan de modernización aduanera en Nicaragua. Estas visiones coninciden mucho y nos dejan una síntesis de una nueva visión para la "Aduana Moderna" para Nicaragua. Los principios de la Aduana Moderna pueden incluir

- ◆ Incorporación del sistema de impuestos al comercio internacional en el sistema de impuestos como cualquier otro impuesto
- ◆ La integración de información con otras instituciones del Estado
- ◆ El tratamiento del contribuyente como declarante de obligaciones y cumplidor de ellas
- ◆ La Aduana como facilitador del comercio internacional
- ◆ La Aduana como recaudador de impuestos
- ◆ Una frontera bien guardada y tráfico controlado
- ◆ El rechazo de controles inútiles
- ◆ La aplicación de instrumentos administrativos modernos, eficaces y basado en controles financieros mas que físicos
- ◆ La simplificación de los procedimientos y la computarización
- ◆ La profesionalización de la tarea aduanera
- ◆ Profesionalización del personal aduanero
- ◆ Responsabilidad del funcionario aduanero ante el usuario
- ◆ Responsabilidad de cumplimiento de los usuarios

importante de eso no es indicar quien tiene la culpa, sino buscar soluciones. Es obvio, que para facilitar el comercio internacional sera necesario no solamente reformar la Aduana sino tambien estas otras instituciones

Como ya mencionado, la Aduana esta en el proceso de modernizarse, y despues de casi dos años de retrasarse, el proyecto de fortalecimiento de la Aduana, financiado por el BID, por fin arranco en julio de 1996. Es demasiado temprano para evaluar este esfuerzo, pero coincidimos con muchos de los objetivos del proyecto, incluyendo la profesionalizacion del personal, procesos menos engorrosos, y actualizacion de las leyes y reglamentos.

En cuanto a las reformas que quedan por hacer todavia, recomendamos que el nuevo gobierno elabore un plan estrategico y visionario, incorporando en su diseño las opiniones del sector empresario, transportista y agente aduanal. El plan deberia incluir:

- simplificacion de los impuestos sobre la importacion,
- eliminacion de ATP y ITF
- seleccion aleatoria
- registro y despacho rapido (con sanciones)
- tasas de bodegaje altas
- privatizacion del almacen aduanero en el aeropuerto¹⁹,
- iniciar la fiscalizacion *ex post*

Dado las tendencias economicas y tributarias pasivas, es obvio que la dependencia del Estado del desempeño aduanal crecera. Esta dependencia subraya la urgencia de impulsar la modernizacion de la Aduana.

VII EL DICTAMEN DE LEY DE REFORMA TRIBUTARIA

La ley de reforma tributaria, como fue dictaminada en septiembre de 1996, contempla reformas en las siguiente areas: 1) desgravacion de patentes y licencias, 2) desgravacion arancelaria, 3) desgravacion y modificacion de tasas del IEC, 4) eliminacion del ATP, 5) exclusion de bienes de la Industria Fiscal, 6) impuestos municipales, 7) modificacion de IR y establecimiento de "pago minimo", y 8) exenciones y exoneraciones. Respondimos a ciertas de estas reformas a continuacion:

¹⁹ El proceso se inicio en 1995 pero no ha sido fructifero por la falta de ofertas atractivas

Estamos de acuerdo con la eliminacion del tributo de licencia de comercio porque representa un costo adicional que posiblemente impide la creacion de nuevas empresas un fenomeno esencial para establecer una economia de competencia ²⁰ El eliminar estos impuestos molestos coincide con el concepto de reducir la "dispersion" del sistema

La desgravacion arancelaria de las materias primas "no producidas en Centro America" no tiene sentido La desgravacion arancelaria deberia ir en el rumbo de minimizar no solamente la tasa arancelaria media sino la dispersion entre las tasas aplicadas a las materias primas v los bienes finales

Con respeto a la desgravacion arancelaria seria mejor si la ley misma indicara exactamente las fracciones del arancel para bajar y no dejar esta tarea a la discrecionalidad de los Ministros de Finanzas y de Economia y Desarrollo Este inciso va en contra de reducir la notoria discrecionalidad

Como ya tratamos arriba, el IEC como es representa una super-proteccion para la Industria Fiscal a un alto costo al consumidor El Art 4 contempla la desgravacion de los productos "excepto sobre los bienes tanto de produccion nacional como importaciones de la Industria Fiscal " Eso es un error porque preserva el status especial que disfruta este sector

El Art 5 reduce las tasas de IEC sobre las gaseosas y reduce paulatinamente la diferencia entre el IEC pagado sobre la produccion importada y la nacional La eliminacion total de este impuesto y especialmente la diferencia en las tasas seria preferible por que el impuesto no tiene razon de estar (*raison d'etre*) economica y no es un impuesto "progresivo"

El Art 6 elimina el ATP a los productos no producidos por la industria nicaraguense lo cual es un error Aunque estamos de acuerdo con la eliminacion del ATP, se deberia eliminar para todos los productos

El Art 7 excluye el cemento del regimen de la industria fiscal, lo incorpora en el sistema IGV con una tasa reducida (5% en vez de la tasa IGV normal de 15%) y prohíbe que se cambien los precios sin la aprobacion previa del Ministerio de Finanzas Aceptamos la bondad de excluirlo del tratamiento especial de la industria fiscal e incorporarlo en el IGV, pero seria mejor incorporarlo como cualquier otro producto y aplicar la misma tasa del 15%

Lo que es pesimo es que los autores de este Dictamen no aprecian el nuevo rol del Estado en una economia de mercado Exigir que solamente el Ministerio de Finanzas pueda aprobar cambios en precios del producto de una industria es un error, va en contra de la modernizacion

²⁰ En muchos paises del mundo esta clase de impuesto es de la naturaleza municipal Dado las corrientes de pensar y las restricciones financieras, tal vez seria util pensar en trasladar este impuesto a los municipios en vez de derogarlo

economica del pais y aumenta la discrecionalidad de este ministerio, lo cual es totalmente inconsistente con el resto de este dictamen de ley

El Art 12 hace cambios en el IR en cuanto a que afecta a las personas naturales, en que eleva la renta neta exenta de C\$25,000 a C\$40,000 y reduce la tasa minima del 7% al 6% y aumenta la tasa maxima del 30% al 35%

Aunque no se puede discutir la primera, es reconocido por el mundo de los economistas que la tasa impositiva marginal maxima que se aplica a personas naturales no deberia exceder la tasa aplicada a las personas juridicas, la cual es del 30%. Entonces, es nuestra recomendacion que dejen la tasa maxima en 30%

Los Articulos 13 - 15 establecen el "pago minimo a cuenta del IR" basado en el valor de los activos. Este "pago minimo" grava el 4% al valor de los activos en el sector agropecuario y el 6% a los activos en los demas sectores.

Aunque el concepto intelectual del pago minimo es claro y el raciocinio es comprensible, el calculo de los valores de los activos, y la complejidad que se introduce para suavizar varios impactos potencialmente negativos,²¹ se hace complicado en la practica. Si la intencion es de suplementar el IR con el "pago minimo" por las dificultades en la implementacion del IR, es necesario darse cuenta que la aplicacion de este no sera nada simple y requerira de una administracion capaz y de los instrumentos adecuados. La aplicacion de este inciso subraya la urgencia de continuar con la modernizacion de la DGI.

A pesar de los problemas mencionados, estamos de acuerdo con este concepto por que reconocemos que es una intencion de elevar el cumplimiento del IR, pero advertimos contra el sobre-optimismo.

El Art 18 pretende de poner orden en el sistema de exoneraciones y exenciones tributarias, y a pesar de no estar de acuerdo con la mera existencia de todas ellas, estamos muy de acuerdo con la meta de poner orden y reducir la "discrecionalidad" del funcionario.

El Art 19, una reiteracion de la estructura constitucional, trata de la "exclusividad de competencia en lo tributario" y aunque no deberia ser necesario incluirlo en esta ley, resulta que por la falta de respeto y la falta de "estado de derecho" es necesario enfatizar que solamente son impuestos los establecidos por las leyes y solamente son capacitadas las personas indicadas en las mismas.

²¹ McLees (1991) destaca algunos de los defectos en el impuesto "pago minimo" y sus soluciones en el caso mexicano.

VIII EL ASUNTO DE LOS INGRESOS MUNICIPALES

El sector municipal esta dominado por la alcaldia de Managua. Casi el 50% de todos los ingresos municipales son de Managua.

En los ultimos años los ingresos municipales de Managua andaban por alrededor del cinco o seis por ciento de los ingresos corrientes del gobierno central, o de 1.3% del Producto Interno Bruto (PIB) nacional. Los ingresos municipales de Managua representan alrededor de la mitad de todos los ingresos municipales nacionales.

Para la ciudad de Managua la fuente de ingresos mas significativa ha sido el impuesto del dos por ciento sobre la actividad economica, es decir sobre la venta de empresas ubicadas en los limites del municipio. Esta fuente es igualmente de suma importancia en otros municipios, por ejemplo, el impuesto de dos por ciento representa el 96% de todos los ingresos del municipio de Corn Island.

En el Dictamen de Ley de Reforma Tributaria se contempla la eliminacion del impuesto municipal de 2% y la sustitucion de una transferencia del Gobierno Central a los municipios. Dado la importancia de este impuesto para los municipios, sentimos la necesidad de tratar el asunto aqui.

El impuesto municipal del 2% cuyo hecho generador es la venta de una empresa tiene la caracteristica de ser un impuesto de cascada, es decir, un impuesto cuyo efecto se multiplica en cada instancia o etapa de la comercializacion. Tal impuesto teoricamente impone costos economicos en que desmotiva la comercializacion y la elaboracion sofisticada, impulsa la integracion vertical e impide el comercio nacional interno. Saber su incidencia social es casi imposible, no solamente por la falta de datos sino por la dificultad de interpretar el impuesto y entender sus impactos en los productos.

Si aceptamos que el impuesto no es idoneo, parece importante antes de caprichosamente derogarlo llevar a cabo un estimado de sus costos sociales y diseñar un mecanismo para reemplazar los ingresos municipales que sea factible y que cautelosamente cuide los objetivos de la autonomia municipal, los cuales normalmente incluyen predictabilidad, eficiencia administrativa y responsabilidad local.

El Dictamen de Ley de Reforma Municipal contempla eliminar el impuesto y reemplazarlo con una transferencia que sea de 25% o 30% de lo que se capta en el "pago minimo a cuenta de IR". Esta propuesta tiene varios defectos. Es importante reconocer que la transferencia no es igual al esfuerzo local propio, y es como dar dinero a niños en vez de exigir que trabajen por su propia cuenta. No deseamos inferir que el municipio es un niño, sino solamente destacamos la independencia que ahora gozan y la dependencia que generaria el sustituir la transferencia por el ingreso mas importante.

La transferencia a los municipios que se contempla en el Dictamen es inadecuada. Baldizon (1994) calcula que para re-emplazar el impuesto del 2%, seria necesario darles el 12% de todos los ingresos tributarios del Gobierno Central, o sea el 2.4% del PIB. Mientras el Gobierno ha calculado que el "pago a cuenta" puede generar 1.8% del PIB en ingresos adicionales para el Gobierno Central. La transferencia de casi un tercio de esta recaudacion adicional no logra ni el 0.6% del PIB, o sea un cuarto de lo que actualmente genera el impuesto de 2%.

Lo que se contempla en el Dictamen de Ley de Reforma Tributaria es completamente inadecuado. Es nuestra recomendacion que no se derogue el impuesto de 2% hasta que tengamos mejores opciones.²²

IX. EVALUACION DEL SISTEMA TRIBUTARIO

El sistema tributario en Nicaragua se caracteriza por su complejidad y dificultad de administrar. Ademas, el sistema incentiva la produccion de bienes en los cuales el pais no tiene ventaja comparativa mientras castiga a los sectores de ventaja.²³ Los no exonerados pagan tasas elevadas para que el Estado pueda recuperar la recaudacion que pierde por exonerar muchas actividades o personas. El trafico de influencias en Nicaragua a veces ha sido mas rentable que la cultivacion de granos basicos o la exportacion de productos que tienen que competir con el mercado internacional.

Arriba presentamos la descripcion del sistema tributario y una revision de su desempeño, los cuales facilitan la evaluacion que hacemos aquí segun los criterios relevantes destacados en las primeras paginas de este trabajo, los cuales son:

1. *Eficiencia*. El sistema se puede hacer economicamente mas eficiente. Las altas tasas de proteccion efectiva sobre importaciones que compiten con la produccion nacional resultan en una estructura de produccion e inversion inadecuada, una estructura que hace al pais poco capaz para competir en el mercado mundial. El fomento de los cuasi-monopolios de la denominada industria fiscal resulta en una proteccion que goza esta industria pero a alto costo para el consumidor en terminos de precios y seleccion restringida.

²² El Proyecto Nucleo Especial Para Analisis y Implementacion (NEPAI) esta financiando un estudio de la descentralizacion del Estado que va a tratar el asunto del impuesto municipal del 2%. El estudio se terminara en enero o febrero del año entrante.

²³ Vease los trabajos de Berlinski (1995 y 1996).

- 2 *Simplicidad* El sistema no es simple y las reglas no son siempre claras. La alta cantidad de exenciones, las listas taxativas y la gama de impuestos a la importación tienden a confundir al contribuyente y al administrador tributario. El tratamiento de la industria fiscal hace difícil separar el impuesto "conglobado" y el IGV en las etapas de comercialización posteriores. La confusión en la aplicación, y el capricho que se experimenta con la alta discrecionalidad en su ejecución hacen difícil analizar los impuestos en términos de sus impactos sociales y económicos, y por eso resultan en una política fiscal difícil de justificar.
- 3 *Tratamiento equitativo* El sistema nicaraguense no asegura el tratamiento equitativo. Por ejemplo, las exenciones de impuestos de distintos productos causan costos tributarios altos para los productos no exentos. La exoneración de pagar algunos impuestos por cooperativas da un tratamiento especial según la personería jurídica. La restringida definición de la renta imponible deja fuera del transmayo tributario el ingreso que proviene de las consultoras internacionales, pagos de intereses de instituciones financieras y otros, mientras que los asalariados sufren la carga completa del IR.
- 4 *Concentración* Nicaragua tiene un alto grado de "concentración" de los impuestos pero se puede mejorar. Por ejemplo, el IGV genera como un cuarto de toda la recaudación tributaria, pero en otros países, como El Salvador y Guatemala, el IVA (Impuesto al Valor Agregado) genera más del 40%, lo cual permite una concentración de esfuerzos y recursos administrativos, reduciendo el costo administrativo global.

En los países vecinos el impuesto sobre la importación está concentrado en el DAI, efectivamente, no existen el ITF ni el ATP en aquellos países.
- 5 *Dispersión* El Gobierno de Nicaragua impone licencias de comercio, patentes de destilar y otros impuestos de "molestia" que son de poca importancia y poco rendimiento fiscal pero molestan al público y causan costos administrativos tal vez altos. No hemos podido investigar el costo administrativo de los impuestos pequeños, pero la experiencia en otros países nos hace pensar que el costo es relativamente alto ²⁴.
- 6 *Erosión* La erosión del sistema tributario es tal vez el problema más severo, por ejemplo la tabla 1.2 muestra diferencias grandes entre las tasas impositivas efectivas y las nominales. Como vemos una parte de la erosión se debe a las fallas de la administración, pero la mayoría de la culpa se le hecha a las exenciones y exoneraciones.
- 7 *Cobro rezagado* No hemos podido investigar el grado de "cobro rezagado" pero tomamos la oportunidad de indicar lo que es una debilidad en la administración tributaria que permite que el funcionario tome decisiones con poco control ajeno sobre la

²⁴ Véase por ejemplo Rey de Marulanda (1996) y Tanzi (1996)

imposicion de multas e intereses por mal cumplir o por cuentas retardadas El proyecto de ley de "Codigo Tributario" toma medidas para reducir esta discrecionalidad y deberia ser aprobado lo mas antes posible

- 8 *Objetividad* Relativamente la "objetividad" del sistema nicaraguense no es tan problematica Los hechos generadores hoy en dia son bastante claros Por supuesto la definicion de "renta neta imponible" siempre es un concepto abierto a maniobra y ofuscacion pero la ley nicaraguense no es compleja comparada a la de otros paises, especialmente para los asalariados

El Dictamen de Ley de Reforma Tributaria establece un pago minimo de IR basado en el valor de los activos Notamos que este cambio o sea la introduccion de este pago minimo introduce problemas de objetividad y deberia simplificarse y hacerse mas claro

- 9 *Cumplimiento* Los problemas de la fiscalizacion son endemicos en Nicaragua y en la mayoria de los paises en via de desarrollo Sin fiscalizacion es dificil esperar un alto grado de cumplimiento

Aunque Tanzi (1991) hace resaltar la estructura de sanciones como primordial en el auto-cumplimiento, es necesario darse cuenta que la estructura sancionatoria real es lo que es verdaderamente importante En Nicaragua la probabilidad de ser sujeto a la auditoria tributaria es baja, la probabilidad de ser fuertemente multado es menor, la probabilidad de sufrir la pena de carcel es casi nula

Segun conversaciones con abogados tributistas nicaraguenses fuera de la administracion tributaria el cliente representado casi siempre gana las demandas legales en los tribunales por falta de preparacion adecuada por la DGI, por las lagunas legales, por la falta de objetividad y por procedimientos vagos y confusos

Para tener un sistema con alto cumplimiento es necesario tener la objetividad, sanciones efectivas altas, alta probabilidad de ser sancionado, y sistema juridico justo

En conclusion, para la aplicacion de los criterios tenemos que llegar a la evaluacion de que el sistema tributario en Nicaragua esta lejos de ser idoneo y que se puede mejorar sustancialmente En las proximas hojas presentamos una serie de recomendaciones para mejorarlo para que el sistema sea un mecanismo efectivo para la recaudacion adecuada para el Estado y al mismo tiempo una parte de una politica economica que fomente el enriquecimiento del pais

X AGENDA DE LA REFORMA INTEGRAL

En esta seccion recomendamos que se rehaga la reforma tributaria integral. La reforma tributaria integral se refiere a una reforma que toca a cada faceta del sistema, desde la estructura tributaria, los componentes y hechos generadores, los marcos juridicos, los procedimientos, y la administracion efectiva de ambos impuestos internos como impuestos a las importaciones. La reforma integral es necesaria porque

- El sistema como es, es tan debil que nos hace despreciar las reformas parciales como demasiadas pocas y demasiadas tardes,
- Las reformas parciales no han sido de alto rendimiento, ni en Nicaragua, ni en America Latina, y
- Cada reforma distinta tiene ganadores y perdedores. Solamente con un acercamiento al problema podemos hacer los inter-cambios de ganancias o ventajas para que salga a favor de la nacion y fomente el crecimiento economico y el bienestar general.

Las metas de la reforma integral incluyen reducir distorsiones y no favorecer a ningun sector, simplificar el sistema, reducir tasas y ampliar bases imponibles, y simplificar y hacer mas transparente la administracion. A discrecion del Gobierno, las reformas que presentamos pueden facilmente resultar en una carga tributaria mayor a la actual y mayor a la proyectada. Si la politica seleccionada es de reducir el tamaño del Estado aun, el nuevo Gobierno puede aplicar las recomendaciones de este documento y a la vez puede reducir las tasas impositivas.

Presentamos la reforma integral en una matriz analitica. La reforma integral se compone de las recomendaciones discutidas arriba y que, en gran medida, se encuentran en los informes Gallagher y Suarez (1996), Spahn et al (1995) y dos Santos et al (1995). Despues de presentarla asi podemos simularla para ver los cambios en niveles y estructura de los impuestos del Gobierno Central.

Es importante indicar que aunque se pueden implementar todas estas reformas en un solo tiro, es mas probable que las reformas seran introducidas sobre un tiempo de varios años. La secuencia de implementarlas tiene que ser discutida y programada en otra ocasion, y deberia ser hecho, en parte, tomando en cuenta los impactos fiscales y el tiempo adecuado para que el sector privado se ajuste con anticipacion. Sin embargo, reconocemos las necesidades de la nueva administracion y la urgencia de aumentar la recaudacion lo mas antes posible, por lo tanto, las recomendaciones que se pueden implementar ahora y que pueden tener impacto inmediato indicamos con el asterisco (*). Las recomendaciones marcadas con dos asteriscos (**) se pueden implementar sin aprobacion de la Asamblea Nacional.

Tabla 4: REFORMA TRIBUTARIA INTEGRAL

	Accion	Proposito tributario y economico	Sectores afectados
Reforma del IR Personas Naturales			
*	1 Implementar el "pago minimo" de IR	Amplia la base imponible Reconoce las debilidades en la administracion tributaria que permiten escapar mucho de su alcance Favorece a las inversiones corto-plazistas	Los evasores del IR que tienen altos niveles de activos pierden Las personas que tienen muchos activos pero verdaderamente no tienen rentas netas tambien pierden
	2 Incluir prestaciones a propietarios o a asalariados con valor mayor de C\$10,000 al año La alternativa, y tal vez mas practico, seria de no permitir que las empresas deducen de la renta imponible este tipo de prestacion	Amplia la base imponible Tratamiento equitativo entre el asalariado y el ejecutivo o empresario	Profesionales, gerentes, y trabajadores bien remunerados con puestos fijos van a experimentar el afecto Afecto mucho al empresario rico que reciba poco "salario" en efectivo pero recibe prestaciones financieras y en especie como quinta, vehiculo con motorista, etc No afectara trabajadores casuales

	Accion	Proposito tributario y economico	Sectores afectados
*	3 Incluir recibo de intereses y retener en la fuente una parte La tasa de retencion seria menor de la tasa impositiva marginal maxima	Amplia la base imponible Tratamiento equitativo de capital financiero Reduce la discriminacion contra la inversion en recursos humanos Puede reducir incentivos a invertir, pero eso es poco probable Reduce oportunidad de eludir por descontar el ingreso empresarial con pago de interes al dueño	Empresarios que ahora gozan de este lacuna van a pagar mas Ahorrantes van a pagar mas Si hecho con reforma 4 d no incentiva a mandar fondos a otros paises, solo para evadir
	4 Eliminar las siguientes exenciones a honorarios o salarios pagados a ciudadanos que prestan servicios al gobierno pero pagados por gobiernos extranjeros o instituciones internacionales, b premios de la loteria nacional, c indemnizaciones por despidos laborales, y d incluir renta "mundial" para personas naturales residentes (por ejemplo, intereses recibido de bancos extranjeros o honoraria por consultaria internacional)	Amplia la base Efectos economicos a Genera mayor aprovechamiento de las donaciones y prestamos blandos para el Gobierno, b aumenta el costo financiero de ajuste o reingenieria que paga el empresario c no discrimine contra produccion nacional	Las siguientes personas van a perder a. consultores tecnicos nacionales b ganadores de la loteria, aunque parte de la incidencia se reduce por limitar lo atractivo del juego c empresas que cortan empleos -- no necesariamente el trabajador d consultores internacionales y inversionistas con activos en el extranjero ambos residentes en Nicaragua pierden

	Accion	Proposito tributario y economico	Sectores afectados
	5 Exigir la declaracion de IR para personas que ganan mas de una cierta cantidad (a definirse)	Resulta en mayor base, mejor fiscalizacion y reduce fraude en el sistema de retenciones Resultara en mejor informacion	Los empresarios que fraudulentamente retienen, otros evasores pierden
	6 Solo permitir la deducccion para servicios profesionales cuando son reportados Y, retener de ellos para el IR y IGV	Tratamiento equitativo para forzar que paguen los profesionales libres Aumenta recaudacion	
Reforma del IGV			
*	7 Establecer una sola tasa IGV (elevar sobre servicios de profesionales y tecnicos, servicios medicos y espectaculos, etc)	Ampliar la base Tratamiento equitativo de todos los sectores Reduce distorsiones	Los medicos y otros profesionales van a perder y los usuarios de tales servicios (los que no reciben servicios gratuitos)
*	8 Eliminar las siguientes exenciones productos alimenticios, libros, periodicos, y casi todo de las otras exenciones actuales Incluir los productos de la Industria Fiscal en el IGV, incluyendo petroleo y sus derivados	Ampliar la base en por lo menos 10% sobre las transacciones internas del pais, es decir, no de importaciones Reduce distorsiones y maniobras fiscales Parte de reestructurar la Industria Fiscal y introducir competencia. Necesario para el reintegro de IGV/IVA sobre la produccion de exportables	La incidencia de eliminar la exencion de granos basicos esta en el mas pobre Otra incidencia esta en la clase media
*	9 Reorganizacion del IGV para que a fin de cuentas los productos y servicios de insumo o materia prima, o de capital, no estan gravados, sino solamente el consumo final	Cambiar el IGV en un verdadero IVA seria un paso muy importante en el rumbo de tributar con pocas distorsiones	

La Industria Fiscal			
	Accion	Proposito tributario y economico	Sectores afectados
	10 Eliminar el IEC	Reduce recaudacion en 1 8% de las importaciones Introduce la libre competencia	Pierde la Industria Fiscal Ganan los consumidores
	11 Introducir un impuesto sunuario a cigarrillos alcoholes, cerveza	Amplia la recaudacion equivalente a la perdida de IEC (menos los impactos de IGV) Parte de introducir la competencia y justificar el impuesto a los productos dañinos	Los usuarios de estos productos ahora estan pagando el IEC y conglobado van a pagar la misma cantidad Efecto neto cero
	12 Eliminar el impuesto sobre gaseosas	Reduce recaudacion Ha distorsionado el consumo hacia otras bebidas no alcoholes	Las embotelladoras pueden ganar, pero con la reforma de Industria Fiscal el efecto neto sera negativo para ellas En todo caso, el consumidor gana, especialmente los de clase media y de pocos recursos
	13 Dividir el impuesto sobre petroleo en un Impuesto Especifico sobre Energia y incorporarlo en el IGV tambien	Neutro en la recaudacion Permite el descuento de IGV sobre petroleo y derivados sobre la produccion de exportables, pero es consistente con acuerdos internacionales No permite todo el descuento	

Impuestos a la Importación			
	Acción	Propósito tributario y económico	Sectores afectados
*	14 Eliminar todas la exenciones al <i>IGV</i> excepto los establecidos en la constitucion, la canasta basica, la matricula educacion y servicios de salud publica Para <i>impuestos a la importacion</i> eliminar todas salvo introduccion temporal y zonas francas, diplomaticos y las de convenios internacionales y bilaterales (BIRD, BID, AID etc)	Ampliar fuertemente la recaudacion de DAI, ITF, IGV y ATP Puede aumentar la recaudacion de estos impuestos en un tercio (Calculado base el Modelo DEPT) Tratamiento igual a los sectores Simplificacion de la tarea aduanera Incentiva mejor uso de recursos y mejor asignacion de la inversion privada, y aumenta la competitividad internacional de Nicaragua. Destruya el proceso aduanero	Los sectores que se aprovechan de estas exenciones, y las industrias nacionales que se aprovechan por la proteccion efectiva alta van a perder No tiene que afectar en forma neta al consumidor Reduce oportunidades de aabuso para aduaneros y agentes aduanales
	15 Mover el arancel en la direccion de tasa unica Si no es politicamente posible solamente baja las tasas arancelarias minimas sobre materias primas y de capital a 0% con una reduccion equivalente (de 20% a 15%) sobre bienes finales, no importa si se compite con la industria nacional o no Se puede pensar en reducciones graduales y uniformes en los impuestos arancelarios	Puede reducir la recaudacion en 20-25% que proviene de SAC, tal vez equivalente en los casos de los otros impuestos sobre la importacion Reduce el IGV en un porcentaje equivalente (Calculos basados en un analisis del Modelo de Impuestos Indirectos en El Salvador, 1995) Tratamiento igual a los productos producidos en el pais y los no Reduce la proteccion nominal y efectiva por reducir la tasa arancelaria media pero no tocar a la dispersion	Las industrias que se aprovechan de la proteccion internacional van a perder ligeramente, pero los consumidores van a ganar fuertemente

Reformas a la Administracion Tributaria			
	Accion	Proposito tributario v economico	Sectores afectados
	16 Eliminar el ITF y ATP	Simplifica los impuestos a la importacion y racionaliza el comercio internacional	"
	17 Aumentar el presupuesto de la DGI, contratar 50 fiscalizadores y auditores profesionales mas	Ampliar el cumplimiento de los impuestos internos Mejor auto-cumplimiento resulta en un sistema mas justo y permita pensar en reducir tasas luego	Los que evaden actualmente van a perder Los asalariados y las empresas grandes van a ganar sobre el largo plazo Aumenta la equidad horizontal como vertical
	18 Seguir con la formacion de la Unidad de Fiscalizacion	Ampliar cumplimiento y recaudacion Mejor auto-cumplimiento resulta en un sistema mas justo y permita pensar en reducir tasas luego	"
	19 Seguir mejorando del SIT	Fortalece la auditoria y aumenta la recaudacion Un buen SIT permite buena fiscalizacion	"
**	20 Implementar sistema de informacion exogena	Fortalece la auditoria y aumenta la recaudacion Facilita buena fiscalizacion	"

	Accion	Proposito tributario y economico	Sectores afectados
	21 Elaborar el sistema de informacion gerencial para producir - renta neta personas naturales por tramo y sector economico - renta neta juridicas por tamaño y sector - IGV por sector, ingreso neto, valor agregado, debito/credito	Fortalece la auditoria y aumenta la recaudacion Ayuda en dar seguimiento al sistema tributario en su incidencia y otros efectos Util en establecer y afinar la politica fiscal Parte de ajuste continuo para mantener buena politica economica	Necesita presupuesto
	22 Implementar recaudacion en red bancaria	Permite mayor manejo de informacion, mejor operacion de tesoreria Reasignar personal hacia la fiscalizacion, resuelve en parte problema presupuestaria de la DGI	"
**	23 Aumentar la cantidad de contribuyentes en la DGC	Aumenta la recaudación por mejor atencion Menos atencion a los grandes actuales dudadosamente resulta en mayor evasion	Los contribuyentes medianos que no cumplen o evaden pierden
**	24 Vincular en linea o semi-en linea el IGV con lo pagado en la Aduana	Necesario para reducir las instancias de mal declarar Aumentar la recaudacion. Eleva el auto-cumplimiento	Importadores inescrupulosos van a perder
	25 Aprobar elCodigo Tributario	Puede aumentar la recaudacion Claras reglas del juego son importante en una economia de mercado Reduce las disputas	

Reforma Aduanera			
	Accion	Proposito tributario y economico	Sectores afectados
	26 Preparar un reglamento nacional deCodigo Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA), lo cual tendra entre otras las reformas a la continuacion	Establece las bases para mejorar la valoracion y clasificacion Sirve como documento basico para la Aduana Moderna	Aduaneros y agentes corruptos, transportistas y importadores corruptos, todos pierden
	27 Seleccion semi-aleatoria de pasajeros aereos y terrestres	No habra ningun efecto Reduce las molestias Mejora el imagen del pais Parte integral de una estrategia de atraer la inversion extranjera	Aduaneros corruptos pierden Pasajeros, corruptos y no, ganan
	28 Inspeccion semi-aleatoria de mercancias, auto-liquidacion, despacho rapido, etc	Evidencia en México indica la posibilidad de aumentar considerablemente la recaudacion cuando se ejecuta con las otras reformas Parte de programa para reducir costos de transportes y comerciantes, hace mas atractivo el pais como entrepot, y reduce costos economicos generales	Gana el transportista, importador, comerciante y consumidor Pierden funcionarios corruptos
	29 Encuadramiento de la auditoria aduanera <i>ex post</i>	Va mano a mano con las otras reformas Sin este paso no valen las otras Facilita el proceso aduanero, reduce costos y pone los impuestos a la importacion en la misma categoria con los impuestos internos, es decir, para fomentar el auto-cumplimiento	"
	30 Profesionalizacion del personal de la Aduana	"	"

XI SIMULACIONES

En las proximas hojas presentamos dos simulaciones de proyecciones de los ingresos tributarios que se reciben en el fisco. La primera simulacion, la pasiva, supone que el sistema no experimenta cambios o reformas salvo las contempladas para la gradual eliminacion del ATP. La primera simulacion se basa en las proyecciones de las variables macroeconomicas que hace el Banco Central de Nicaragua y que se investigan en Gallagher (1997).

Segun esta simulacion se espera una caida en la carga tributaria del 20.6% del PIB en 1996 hasta solamente el 18.6% del PIB en el año 2001. Las proyecciones estan basadas en los datos de ingresos tributarios de 1992-1995 y datos de la economia de 1990-1995. Las razones por la caida ya las hemos destacados en otras secciones de este documento.

La simulacion del sistema reformado es ilustrativo de los impactos recaudatorios de la implementacion de una reforma tributaria basado en alcanzar un sistema reformado en el año meta, en este caso el año 2001. En esta simulacion no hemos prestado atencion a las necesidades financieras del Gobierno en los distintos años. Sin embargo, es totalmente programar las reformas o "secuenciar" en manera que no caiga las recaudaciones, ni en términos constantes ni en porcentaje del PIB. La senda de implementacion deberia ser optimizada para alcanzar el sistema requerido en el año meta pero tomando en cuenta los impactos recaudatorios anuales.

Tabla 5. Simulacion pasiva	1996	1997	1998	1999	2000	2001
INGRESOS TRIBUTARIOS	Por ciento de PIB					
Ingresos tributarios total	20 6	20 3	19 4	19 1	18 7	18 6
1 Impuesto a la Renta	2 7	3 1	3 1	3 2	3 2	3 2
2 Impuesto General al Valor	5 5	5 2	4 8	4 7	4 5	4 4
Internos	2 6	2 3	1 8	1 5	1 3	1 0
A la importacion	2 9	3 0	3 0	3 1	3 3	3 4
3 Impuesto a la industria fiscal	7 1	6 7	6 2	5 9	5 6	5 4
Rones y Aguardientes	0 5	0 5	0 5	0 4	0 4	0 4
Cerveza	0 9	0 9	0 9	0 9	0 9	0 9
Cigarrillos	0 8	0 8	0 8	0 8	0 8	0 8
Bebidas Gaseosas	0 9	0 9	0 8	0 8	0 8	0 8
Petroleo y Derivados	4 0	3 6	3 3	3 0	2 7	2 5
4 Impuesto a las Importaciones	4 2	4 1	4 1	4 2	4 2	4 4
Derechos Arancelarios	2 1	2 1	2 2	2 3	2 4	2 5
Arancel Temporal	0 4	0 2	0 2	0 1	0 0	0 0
Timbre Fiscal	1 5	1 6	1 6	1 7	1 7	1 8
Derechos Consulares	0 2	0 2	0 2	0 2	0 2	0 2
5 Impuesto Especifico al Consumo	1 0	1 0	1 0	1 1	1 1	1 1
Internos	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0
A la importacion	1 0	1 0	1 0	1 1	1 1	1 1
6 Otros	0 2	0 2	0 1	0 1	0 1	0 1

Los proximos parrafos presentan los supuestos y los calculos que hacemos para generar la simulacion de la recaudacion del sistema reformado de la tabla 6. En parte, las simulaciones se basan en cerrar las brechas entre las tasas efectivas y nominales que se presentan en la tabla 2.

Pago mínimo de IR En el Dictamen de Ley de Reforma Tributaria, se deroga el impuesto municipal al ingreso (un impuesto a la venta) durante dos años (1997 y 1998) y se reemplaza con una transferencia que proviene de un nuevo concepto de "pago mínimo" de impuesto a la renta. El impuesto municipal a la venta (renta bruta) ha representado alrededor del uno por ciento del PIB, lo cual llegaría a un cinco por ciento de los ingresos tributarios del Gobierno Central. No existen estimaciones oficiales sobre el resultado de la recaudación debido a este cambio en la ley. Sin embargo, cuando tomamos en cuenta 1) que los grandes contribuyentes contribuyen actualmente mayor del 70% del IR y ya son bien fiscalizados, no podemos esperar aumentos de este sector, y 2) la parte de la población no grandes tendrá que sufrir este nuevo régimen, pero es dudable que se puede capturar mucho de una gran parte de ellos, especialmente de individuos cuando tomamos en cuenta que muchos de ellos ni tienen la responsabilidad de declarar.

Para propósitos de este ejercicio, suponemos que el pago mínimo aumentará la base imponible en 15%. Pero tomara cinco años para alcanzar esta meta. Es poco probable que se lograra esta meta si no se implementa la reforma de la administración tributaria.

Aumentar la base del IR Suponemos que la ampliación de la base legal por reducir exenciones e incorporar varios conceptos que actualmente están fuera del sistema, como el ingreso proveniente de intereses, más la ampliación de la base efectiva a través de mejorar el cumplimiento generarían incrementos en la base capturada por este impuesto en 10%, y suponemos que tomara tres años para alcanzar esta meta.

Impuesto al petróleo y derivados Este impuesto específico lo convertimos en dos: el IGV y el Específico. Para mantener la integridad del IGV aplicamos la tasa 15% pero descontamos la parte que se usa para la producción exportada. Estimamos esta porción suponiendo que la parte de la exportación en el PIB sea equivalente a la parte del IGV descontado al sector exportador.

La tasa actualmente aplicada al petróleo y derivados es el 40%, entonces, para mantener el efecto recaudatorio semi-neutral suponemos que se baja el impuesto específico al 25% del valor mientras la tasa IGV es de 15%. Esta aplicación resulta en la misma recaudación bruta, pero cuando tomamos el descuento para la tasa cero de IGV sobre exportaciones, resulta en una pérdida para el fisco de 0.3 a 0.5% del PIB. Es importante reconocer que esta pérdida fiscal representa una reducción de costos para el sector exportador equivalente al 0.9-1.5% de todo el valor agregado del sector, y representa un paso importante para mejorar la competitividad internacional del país.

Eliminación de exenciones y exoneraciones del IGV en la importación Como ya se ha visto, la tasa efectiva del IGV sobre las importaciones es solamente un tercio de la tasa nominal, es decir 5% en vez del 15%. Se explica esta diferencia en gran parte por las importaciones financiadas por donantes e instituciones financieras internacionales que no pagan impuestos, y una parte pequeña que importan los diplomáticos, pero una parte importante es debido a la importación por sectores que gozan de exoneraciones y hay una gran serie de productos que son

exentos de impuestos sobre la importacion, como los de las "listas taxativas" Hay importaciones que gozan de exoneracion de DAI y ATP que por eso pagan entonces un IGV reducido o no lo pagan

Suponemos que se puede casi duplicar la tasa efectiva IGV en la Aduana del 4.9% al 9.8% en los proximos años

Remover la gaseosa del regimen de la Industria Fiscal e incorporarla en el IGV
Suponemos que este cambio resultara en una reduccion en la tasa efectiva del 40% al 15%, lo cual representa una perdida fiscal de alrededor del 0.5% del PIB

Eliminar el ATP e ITF El costo fiscal de eliminar estos dos impuestos representa el dos por ciento del PIB o alrededor de un decimo de toda la recaudacion tributaria

Convertir el IEC sobre importaciones a ser equivalente al impuesto especifico interno
Se supone que la recaudacion del impuesto especifico cobrado en la Aduana seria proporcional a la recaudacion del mismo impuesto sobre la produccion nacional, salvo lo cobrado sobre petroleo y derivados. Entonces, para calcularlo aplicamos la razon IF (menos petroleo) IEC importaciones en 1996 y lo aplicamos a la recaudacion del Impuesto Suntuario esperada para los proximos años. Este cambio resulta en una perdida fiscal equivalente al 0.6% del PIB

Mejorar la administracion aduanera y eliminar las exenciones Si se implementa los cambios en la administracion aduanera sugeridos se puede esperar grandes incrementos en la recaudacion por mejor clasificacion y valoracion, es decir, mejor aforo. Por ejemplo, los mexicanos estiman que estos cambios y la aplicacion de sanciones penales resultaron en aumentos recaudatorios de 40%

Junto con los cambios en los procedimientos mencionados, la auditoria aduanera *ex post*, se facilita y se hace mas transparente y destraba todo el proceso con la simplificacion de los impuestos a la importacion, como eliminar los ATP e ITF y simplificar la aplicacion del SAC, se reduce la complejidad y se aumenta la recaudacion

Para nuestros propositos es necesario ser prudente en hacer los calculos. Estimamos que Nicaragua puede acercarse a una tasa DAI efectiva del 6% de las importaciones, una tasa todavia por de bajo de los paises vecinos. Este conjunto de reformas puede resultar en incrementos fiscales equivalentes a 1.3% del PIB.

En la siguiente tabla se presentan la recaudacion probable del sistema tributario reformado, basado en los supuestos y calculos de esta seccion

Tabla 6 Simulacion del sistema reformado

INGRESOS TRIBUTARIOS	1996	1997	1998	1999	2000	2001
	Por ciento de PIB					
Ingresos tributarios total	20 6	18 7	18 6	19 9	21 5	22 5
1 Impuesto a la Renta	2 7	3 1	3 7	4 4	5 2	6 3
2 Impuesto General al Valor	5 5	7 0	7 2	8 3	8 8	8 8
Internos (original)	2 6	2 3	1 8	1 5	1 3	1 0
A la importacion (nueva)	2 9	3 3	4 0	5 4	6 2	6 4
Adiciones	0 0	1 5	1 4	1 4	1 4	1 4
Gaseosas	0 0	0 3	0 3	0 3	0 3	0 3
Petroleo	0 0	0 4	0 3	0 3	0 3	0 3
Rones y Aguardientes	0 0	0 2	0 2	0 2	0 2	0 2
Cerveza	0 0	0 3	0 3	0 3	0 3	0 3
Cigarrillos	0 0	0 3	0 3	0 3	0 3	0 3
3 Impuestos suntuarios y combustible	7 1	3 9	3 6	3 3	3 2	2 9
Rones y Aguardientes	0 5	0 3	0 3	0 3	0 3	0 3
Cerveza	0 9	0 6	0 5	0 5	0 5	0 5
Cigarrillos	0 8	0 5	0 5	0 5	0 5	0 5
Bebidas Gaseosas	0 9	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0
Derivados del Petroleo	4 0	2 5	2 3	2 1	1 9	1 7
4 Impuesto a las Importaciones	4 2	4 1	3 5	3 3	3 8	4 0
Derechos arancelarios	2 1	2 1	2 4	3 0	3 7	3 8
Arancel temporal	0 4	0 2	0 2	0 1	0 0	0 0
Timbre fiscal	1 5	1 6	0 8	0 0	0 0	0 0
Derechos Consulares	0 2	0 2	0 2	0 2	0 2	0 2
5 Impuesto Especifico al Consumo	1 0	0 4	0 4	0 4	0 4	0 4
Internos	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0
A la importacion	1 0	0 4	0 4	0 4	0 4	0 4
6 Otros	0 2	0 2	0 1	0 1	0 1	0 1

Es de suma importancia darse cuenta que los cambios sugeridos que forman "el sistema tributario reformado" a pesar de implicar mayor recaudación a lo largo del periodo, pueden representar también pérdidas fiscales netas en los años intermedios. Para evitar estas pérdidas fiscales temporales se puede re-programar el calendario de implementación de las reformas. Por ejemplo, tal vez sería mejor posponer la reforma a la industria fiscal hasta que tengamos bien ampliado el sistema del IR y las otras reformas a la administración del IGV. También merece mencionar la posibilidad de mejorar la aplicación del SAC y la administración aduanera antes de eliminar el ATP eITF, o se puede eliminar el ITF uno o dos años después de eliminar el ATP.

Son opciones que merecen mucho más contemplación y que también dan la luz a la necesidad de dar un estrecho seguimiento a la implementación de la reforma tributaria integral.

Bibliografía

- Andic, Fuat (1997) *La Industria Fiscal en Nicaragua La Reforma del Impuesto Especifico de Consumo*, NEPAI, enero
- Asamblea Nacional de Nicaragua (1996) *Dictamen Ley de Reforma Tributaria*, 24 de septiembre
- Baldizon Ibarra, Yader, compilador (1994) *Modelo de Financiamiento y Tributacion Municipal en Nicaragua*, Friedrich Ebert Stiftung Managua, mayo
- Banco Interamericano de Desarrollo (1996) *Reform of Tax Administration in Latin America* Washington, DC
- Banco Mundial (1995) *Social Indicators of Development*, STARS
- Banco Mundial (1995) *World Development Indicators*, STARS
- Banco Mundial (1994) *Report on Proposed Second Economic Recovery Credit*, May 27
- Banco Mundial (1991) *Lessons of Tax Reform*, Washington, DC
- Banco Mundial (1988) *Informe de Desarrollo Mundial*, Washington, DC
- Berlinski, Julio (1996) *Incentivos y Costo Domestico de la Divisa en Nicaragua*, para el Banco Interamericano de Desarrollo, noviembre
- Berlinski, Julio (1995) *La Estructura de Protección Arancelaria de la Industria Manufacturera de Nicaragua*, Proyecto NEPAI, enero
- Bird, Richard M and Milka Casanegra de Jantscher ed (1992) *Improving Tax Administration in Developing Countries*, Fondo Monetario Internacional
- Casanegra, Milka y Vito Tanzi (1996) *Tax Reform in Latin America*, International Monetary Fund
- dos Santos, Pablo Sergio y Patricio Marcelo Castro (1995) *Nicaragua Fortalecimiento de la Administracion Tributaria*, Fondo Monetario Internacional
- Dumazert, Patrick (1996) *Oportunidades y Limitaciones de la Politca Tributaria*, para la discusion "Politiclas economicas y reactivacion" en Olof Palme, 28 de febrero

Gallagher, Mark (1993) *El Salvador's Tax System Past and Future*, USAID/El Salvador, mimeo, 26 de octubre

Gallagher, Mark (1993) "La Aduana Mexicana Informe de Viaje" mimeo de la USAID/El Salvador, diciembre

Gallagher, Mark (1995) *Opciones para la Política Fiscal y la Reforma Administrativa de Guatemala*, USAID/Guatemala

Gallagher, Mark (1996) *El Modelo de Desempeño Económico y Proyección Tributaria Documentación y Manual para el Usuario*, Proyecto NEPAI, octubre

Gallagher, Mark (1997) *Disponibilidad Presupuestaria 1997-2001*", Proyecto NEPAI, enero

Gallagher, Mark y Luis A. Suarez (1996) *Estudio del Sistema Tributario de Nicaragua*, Proyecto NEPAI, 23 de enero

Gil Díaz, Francisco (1995) "La Reforma Tributaria en México" en USAID/CINDE

Harberger, Arnold (1992) "Tax Lore for Budding Reformers", December

INCAE (1996) con Michael Porter, *Planes de Acción en Sistema de Aduanas, Infraestructura de Transportes Promoción de la Inversión Productiva*, Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible, Managua, junio

McLees, John A. (1991) "Fine Tuning the Mexico Assets Tax" en *Tax Notes International*, feb

Meseguer, Antonio (1996) *Proyecto de Modernización de la Aduana de Nicaragua*, NEPAI

Messina, Jose (1996) *Creación de una Unidad de Programación y Evaluación Tributaria de la Dirección General de Ingresos*, Proyecto NEPAI, 12 de septiembre

Ministerio de Finanzas de Nicaragua (1995) *Anteproyecto de Código Tributario*
Organization for Economic Cooperation and Development and the International Energy Agency (OECD/IEA) (1993) *Taxing Energy How and Why*

Perry, Guillermo y Ana María Herrera (1993) *Finanzas Públicas, Estabilización y Reforma Estructural en América Latina*, Serie de Documentos de Trabajo 165, Banco Interamericano de Desarrollo, julio

Pita, Claudino (1993) *La Reforma Tributaria en América Latina en la Década de los años 80*, Serie de Documentos de Trabajo 164, Banco Interamericano de Desarrollo, julio

Piza, Julio (1994) *Administracion Tributaria de El Salvador*, USAID/El Salvador y Centro Internacional para el Desarrollo Economico (CINDE)

Republica de Nicaragua (1996) *Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible 1996-2000*

Republica de Nicaragua , Ministerio de Finanzas (1996) *Evaluacion Economica y Social del Periodo 1990-1995, Desafios y Perspectivas Futuras* documento preparado para la reunion del Grupo Consultivo para Nicaragua (Washington, DC EEUU, 17 y 18 de junio)

Rey de Marulanda, Nohra (1996) "Taxation in Latin America and the Caribbean Achievements and Outlook" en *BID Reform of Tax Administration in Latin America*

Spahn, Paul Bernd, Eric Haindl y Juan Toro (1995) *Nicaragua Expansion Potencial Tributaria y Fortalecimiento de la Recaudacion*, Fondo Monetario Internacional, 17 de agosto

Salazar, Rene (1995) ponencia "Administracion Aduanera" en USAID/CINDE

Tanzi, Vito (1991) *Public Finance in Developing Countries*, Edward Elgar Publishing, England

Tanzi, Vito (1996) "Tax Reform in Latin America in the Past Decade" en *BID Reform of Tax Administration in Latin America*

USAID/El Salvador con el Centro Internacional para el Desarrollo Economico (USAID/CINDE) (1995) *Politica Fiscal para un Estado Moderno*, Escuela Superior de Economia y Negocios, San