

Sección 4. Gasto Tributario

En esta sección se presenta la estimación del Gasto Tributario (GT) para los años 2020-2024, con el fin de continuar fortaleciendo la política tributaria, en cumplimiento de las disposiciones de la Ley N°. 822, “Ley de Concertación Tributaria” y sus Reformas (LCT), referidas a la publicación de información sobre exenciones y exoneraciones otorgadas a los sectores beneficiados.

El GT comprende todo tipo de tratamiento preferencial y diferenciado que representa una desviación del Sistema Tributario y que impacta en el nivel de ingresos que percibe el Gobierno. En el Marco del Plan Nacional de Lucha contra la Pobreza y para el Desarrollo Humano 2022-2026 (PNLCP-DH), la política fiscal se orienta a dirigir los beneficios tributarios hacia los sectores socioeconómicos priorizados, focalizando el estímulo fiscal en correspondencia con las políticas sectoriales de protección social, el fomento de la micro, pequeña y mediana empresa, tanto urbana como rural, el apoyo a nuevos emprendimientos e inversiones para fortalecer el empleo e ingreso de las familias; y la estrategia de inversión pública para el desarrollo de la infraestructura productiva del país.

En correspondencia con lo anterior, el estudio del GT es de primordial importancia, ya que permite estimar el costo de los beneficios fiscales al medir cuánto deja de percibir el Estado por financiar indirectamente un conjunto de políticas públicas orientadas hacia la protección social y al incentivo de la dinámica de los sectores económicos priorizados. Asimismo, permite identificar potenciales medidas que permitan continuar avanzando en la racionalización y focalización de los beneficios tributarios.

La cuantificación del GT puede realizarse a través de distintas metodologías y enfoques. Particularmente, para Nicaragua el cálculo del GT se realiza utilizando el Método del Ingreso Renunciado (MIR), el cual mide el apoyo que recibe un sector o un individuo al dejar de pagar los impuestos correspondientes. Este método parte del supuesto de que la existencia de los incentivos tributarios no altera el comportamiento de los contribuyentes, es decir, se asume que estos habrían realizado las mismas actividades económicas, generado los mismos ingresos y declarado los mismos montos imponibles, aun sin la existencia del beneficio fiscal. En otras palabras, el MIR no considera posibles cambios en la producción, el consumo o la inversión que podrían ocurrir como respuesta a la introducción o eliminación de un incentivo tributario.

Asimismo, la metodología se aplica bajo un enfoque legal, lo que significa que el GT se calcula tomando como referencia las reglas generales establecidas en la ley tributaria, en nuestro caso, la LCT. En este sentido, se considera como GT toda excepción, exoneración o tratamiento preferencial que se aparta de esas normas generales, ya que representa un ingreso que el Estado deja de percibir al otorgar un beneficio fiscal específico. En el ámbito de aplicación tributaria, el GT puede tomar forma de Exenciones, Exoneraciones, Créditos y Deducciones.

Con base en el método MIR y bajo el enfoque legal, en Nicaragua la medición del GT para el Impuesto sobre la Renta (IR), Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) y Derechos Arancelarios a la Importación (DAI) se realiza a través de fuentes directas, es decir, se utiliza la información de las declaraciones de impuestos internos ante la Dirección General de Ingresos (DGI) y declaraciones de importaciones ante la Dirección General de Servicios Aduaneros (DGA). En tanto, el GT del Impuesto al Valor Agregado (IVA) se estima a través de fuentes indirectas, utilizando información de Cuentas Nacionales, específicamente de los Cuadros de Oferta y Utilización (COU 2019) del BCN, del cual se obtienen las cifras de consumo final de hogares por producto.

Las formas de cálculo del GT varían según el impuesto. Los resultados del GT para los impuestos aduaneros (DAI e ISC) corresponden a los datos registrados en las declaraciones de los contribuyentes ante la DGA. En el caso del IR, a partir de las declaraciones del IR anual, se calculan los impuestos

que correspondería pagar a los contribuyentes exentos simulando la eliminación del beneficio. Para la estimación del GT de IVA, se realiza una clasificación del consumo de los hogares en exento o gravado, según las disposiciones de la LCT, resultando como gasto tributario la aplicación de la tasa general del IVA (15%) al consumo clasificado como exento. El resultado del GT total corresponde a la sumatoria de los datos obtenidos.

4.1 Estimación del Gasto Tributario

Los resultados de las estimaciones ex post indican que el GT en el ejercicio fiscal 2024 alcanzó C\$32,963.7 millones, equivalente a 4.6% del PIB. La mayor proporción de este GT estuvo concentrada en el IVA, con 71.5% del total, equivalente a C\$23,560.4 millones. En segundo lugar, se encuentra el de IR, el que se estimó en C\$8,874.4 millones y comprende 26.9% del GT. Finalmente, los recursos que deja de percibir el estado por tratos preferenciales de impuestos aduaneros (DAI e ISC) representaron 1.6%. En el Cuadro No. 2 se presentan las estimaciones del GT por impuesto en términos nominales y en porcentaje del PIB para el período 2020-2024, además, se incluyen las proyecciones del mismo para 2025-2026.

Cuadro No. 2
Estimación del Gasto Tributario 2020-2024
(Millones de C\$)

Impuestos	2020	2021	2022	2023	2024	Proyecciones	
						2025	2026
Impuesto sobre la Renta (IR)	5,146.7	6,819.9	8,013.7	8,329.4	8,874.4	9,550.2	10,083.6
Impuesto al Valor Agregado (IVA)	15,052.1	17,083.8	19,352.3	21,919.7	23,560.4	25,440.6	26,760.3
Impuesto Selectivo al Consumo (ISC)	220.6	232.6	248.5	108.8	146.0	144.6	143.7
Derechos Arancelarios a la Importación (DAI)	444.5	499.1	558.8	336.3	382.8	379.4	377.6
Total	20,863.9	24,635.4	28,173.3	30,694.3	32,963.7	35,514.8	37,316.1
% PIB	4.8%	4.9%	5.0%	4.7%	4.6%	4.7%	4.6%

Fuente: Estimación con base en declaraciones de impuestos DGI, estadísticas DGA y COU 2019 del BCN.

Para 2025-2026 no se proyectan cambios en términos del PIB en el gasto tributario; es decir, se espera que se mantenga estable en torno a 4.6%, considerando que el esquema de incentivos no ha sufrido modificaciones en 2025 y las estimaciones no contemplan cambios para 2026. Asimismo, en la estimación se toman en cuenta las proyecciones de crecimiento del PIB nominal del BCN y las proyecciones de crecimiento de la recaudación de impuestos para 2025-2026.

4.1.1 Gasto Tributario del IVA

La estimación del GT del IVA en 2024 es de 3.3% del PIB, concentrado principalmente en las exenciones a bienes y servicios de primera necesidad para la población, como son alimentos básicos, productos farmacéuticos, servicios de salud y educación, conforme lo establecido en los artículos 127 y 136 de la LCT. En 2024 el GT de IVA incrementó en 7.5% respecto a 2023 vinculado al aumento nominal en el consumo de alimentos, medicamentos y servicios de transporte interno.

El 49.4% del GT de IVA corresponde a alimentos básicos, mientras que el GT en productos farmacéuticos, servicios de salud y educación engloban 23.9%, es decir, 73.3% del GT de IVA corresponde a alimentos básicos y exenciones que otorga la Constitución Política a salud y educación⁴.

⁴ El art. 108 de la Constitución Política establece la exención de medicamentos, vacunas y sueros de consumo humano, órtesis y prótesis, así como los insumos y materias primas necesarios para su fabricación; asimismo establece la exención de toda clase de impuestos a los materiales y útiles escolares, y los libros, de conformidad con la Ley de la Materia.

El porcentaje restante (26.7%) corresponde principalmente a transporte de pasajeros interno (10.3%), servicios de intermediación financiera (7.1%) y gas licuado (2.6%). En el Cuadro No. 3 se presenta la estimación del GT por bienes y servicios exentos.

Cuadro No. 3
Estimación del GT de IVA 2020-2024
(Millones de CS)

Bienes y Servicios exentos	2020	2021	2022	2023	2024		
					GT	% GT	% PIB
Alimentos básicos	7,404.3	8,655.0	9,939.5	11,154.6	11,639.2	49.4%	1.6%
Arroz blanco	1,029.1	1,223.8	1,365.5	1,578.4	1,641.8	7.0%	0.2%
Huevos con cáscaras frescos	573.5	689.9	789.9	894.9	943.6	4.0%	0.1%
Frijoles Adzuki (rojos pequeños)	533.4	582.0	731.6	745.8	777.3	3.3%	0.1%
Tortillas de maíz	388.8	462.4	515.9	596.4	620.3	2.6%	0.1%
Azúcar sulfitada	386.0	459.0	512.2	592.0	615.8	2.6%	0.1%
Maíz blanco	408.0	445.2	559.7	570.6	594.6	2.5%	0.1%
Queso seco	367.4	436.9	487.4	563.5	586.1	2.5%	0.1%
Leche pasteurizada	308.2	366.6	409.0	472.8	491.8	2.1%	0.1%
Postas	293.0	348.5	388.8	449.5	467.5	2.0%	0.1%
Leche fresca sin pasterizar	260.9	313.8	359.3	407.0	429.2	1.8%	0.1%
Arroz blanco empacado	241.8	287.6	320.9	370.9	385.8	1.6%	0.1%
Piernas de pollo	225.4	268.1	299.1	345.8	359.7	1.5%	0.0%
Pierna entera (muslo con pierna)	222.1	264.1	294.7	340.6	354.3	1.5%	0.0%
Productos Farmacéuticos	1,548.6	1,861.6	2,192.1	2,572.0	2,876.7	12.2%	0.4%
Transporte de pasajeros interno	1,375.3	1,556.8	1,829.5	2,168.6	2,428.6	10.3%	0.3%
Servicios de intermediación financiera	966.4	1,007.1	1,135.6	1,418.6	1,679.3	7.1%	0.2%
Servicios de enseñanza de mercado	1,129.0	1,175.5	1,241.5	1,316.1	1,418.1	6.0%	0.2%
Servicios de salud de mercado	1,032.0	1,080.1	1,134.2	1,233.4	1,332.9	5.7%	0.2%
Gas licuado	380.0	452.0	504.3	582.9	606.3	2.6%	0.1%
Agua natural y servicios de distribución de agua	350.8	365.1	374.9	393.3	419.4	1.8%	0.1%
Servicios administrativos colectivos del gobierno	309.5	319.6	340.9	365.9	418.2	1.8%	0.1%
Alquileres de bienes raíces residenciales	242.5	248.2	260.5	274.2	286.4	1.2%	0.0%
Otros	170.4	202.6	226.1	261.3	271.9	1.2%	0.0%
Animales vivos	61.7	73.6	81.1	78.6	75.0	0.3%	0.0%
Alcantarillado sanitario	62.1	64.6	66.4	69.6	74.3	0.3%	0.0%
Transporte de carga	19.4	21.9	25.8	30.5	34.2	0.1%	0.0%
Total	15,052.1	17,083.8	19,352.3	21,919.7	23,560.4	100.0%	3.3%

Fuente: Estimación con base en el Consumo de los Hogares del COU 2019 del BCN.

4.1.2 Gasto Tributario del IR

En la estimación se incluyen las exenciones del artículo 32 de la LCT otorgadas al sector público, instituciones sin fines de lucro, iglesias y las cooperativas con ingresos brutos de hasta C\$60.0 millones anuales. Asimismo, incluye los beneficios sectoriales dirigidos al fomento de las exportaciones (art. 273), Zonas Francas y el fomento a las inversiones en energías renovables (art. 287).

En 2024, el GT de IR se estimó en 1.2% del PIB, concentrado principalmente en los beneficios sectoriales a Zonas Francas y a las exportaciones, las que suman 58.6% del GT de IR. El beneficio a las exportaciones consiste en un crédito tributario que permite reducir el IR a pagar por el valor equivalente a 1.5% del valor FOB de las exportaciones. El objetivo de esta política es incentivar a los exportadores, productores y fabricantes de bienes nicaragüenses exportables. En 2024 este crédito totalizó C\$1,053.1 millones, equivalente al 0.2% del PIB.

En el caso de las Zonas Francas, se encuentran exentas del 100.0% del IR los primeros 10 años de funcionamiento para usuarias y 15 años para operarias, prorrogable por una sola vez. Estos beneficios se justifican por la importancia socioeconómica del sector y su contribución a la generación de empleo formal. Al cierre de 2024, el sector brindó empleo directo a 121,556 trabajadores (15.1% de los asegurados del INSS a diciembre de 2024), además de ofrecer un salario mínimo superior al de los sectores agrícola, pesca, manufactura, micro y pequeña industria artesanal y turística, y servicios sociales, comunales y personales. Los ingresos que el Estado dejó de percibir en concepto de IR por estos incentivos se estiman en C\$4,149.7 millones en 2024, equivalente a 0.6% del PIB.

En 2024, si bien las renuncias tributarias de IR incrementaron en términos nominales en 6.5% respecto al año previo, en términos del PIB, se observó una disminución de 0.1 p.p., asociada principalmente a menores beneficios sectoriales en proporción del PIB, en relación a 2023. En el Cuadro No. 4 se presenta el GT de IR por normativa.

Cuadro No. 4
Estimación del GT de IR (2020-2024)
(Millones de C\$)

Normativa	2020	2021	2022	2023	2024		
					GT	% GT	% PIB
Exenciones Subjetivas	1,916.00	2,172.60	2,682.00	3,207.00	3,481.70	39.20%	0.48%
Cooperativas	129.2	138.1	133.1	157.6	182.3	2.10%	0.03%
Entidades Educativas, Cruz Blanca y Bomberos	265.8	271.9	327.9	388.4	449.2	5.10%	0.06%
Instituciones Religiosas ^{1/}	72.2	94.9	96.9	114.8	88.5	1.00%	0.01%
Organizaciones Sin Fines de Lucro ^{1/}	464.2	494	389.4	461.1	355.5	4.00%	0.05%
Sector Público	984.7	1,173.60	1,734.70	2,085.20	2,406.20	27.10%	0.33%
Beneficios Sectoriales	3,230.70	4,647.30	5,331.70	5,122.40	5,392.60	60.80%	0.75%
Energías Renovables	145.4	176.9	111.7	162.9	189.8	2.10%	0.03%
Zonas Francas	2,360.60	3,510.80	4,168.70	3,950.90	4,149.70	46.80%	0.58%
Crédito Tributario a la Exportación	724.8	959.6	1,051.30	1,008.60	1,053.10	11.90%	0.15%
Total General	5,146.70	6,819.90	8,013.70	8,329.40	8,874.40	100.00%	1.23%

Fuente: Elaboración en base a declaraciones del IR Anual 2020-2024 ante la DGI.

^{1/}: La entrada en vigencia de Ley N°. 1212, “Ley de Reformas y Adiciones a la Ley N°. 1115, Ley General de Regulación y Control de Organismos Sin Fines de Lucro”; la Ley N°. 1040, “Ley de Regulación de Agentes Extranjeros”; y las reformas y derogaciones a la Ley N°. 822, “Ley de Concertación Tributaria”, eliminó las exenciones de IR a las iglesias, fundaciones religiosas y Organizaciones Sin Fines de Lucro.

4.1.3 Gasto Tributario de DAI e ISC

El artículo 153 de la LCT establece las exenciones subjetivas del ISC a universidades, iglesias, sector público, bomberos, cooperativas de transporte y representaciones diplomáticas, mientras que las exoneraciones de impuestos selectivos y derechos arancelarios se encuentran establecidas en los artículos 277, 288 y 288 *ter*.

Las renuncias tributarias de DAI e ISC en 2024 representaron 0.1% del PIB, concentradas en las exenciones subjetivas del ISC al Ejército y la Policía (19.1%), programas y proyectos financiados por la cooperación internacional (18.0%), las exoneraciones a la industria eléctrica (17.4%), cooperativas de transporte (13.2%) e inversiones hospitalarias (12.6%), estas últimas en correspondencia con la ejecución de proyectos de construcción y equipamiento de los hospitales de León, Nueva Guinea, de la Región Autónoma de la Costa Caribe Norte, Waslala, entre otros.

En 2024, las renuncias tributarias por DAI e ISC aumentaron en 18.8% en relación a 2023, asociado principalmente a un aumento de exoneraciones a la industria del petróleo; industria eléctrica y al Ejército y la Policía, las que fueron contrastadas por menores exoneraciones a programas y proyectos financiados por la cooperación internacional y cooperativas. En el Cuadro No. 5 se presenta el GT de DAI e ISC por sector beneficiario.

Cuadro No. 5
Estimación del GT de DAI e ISC 2020-2024
(Millones de C\$)

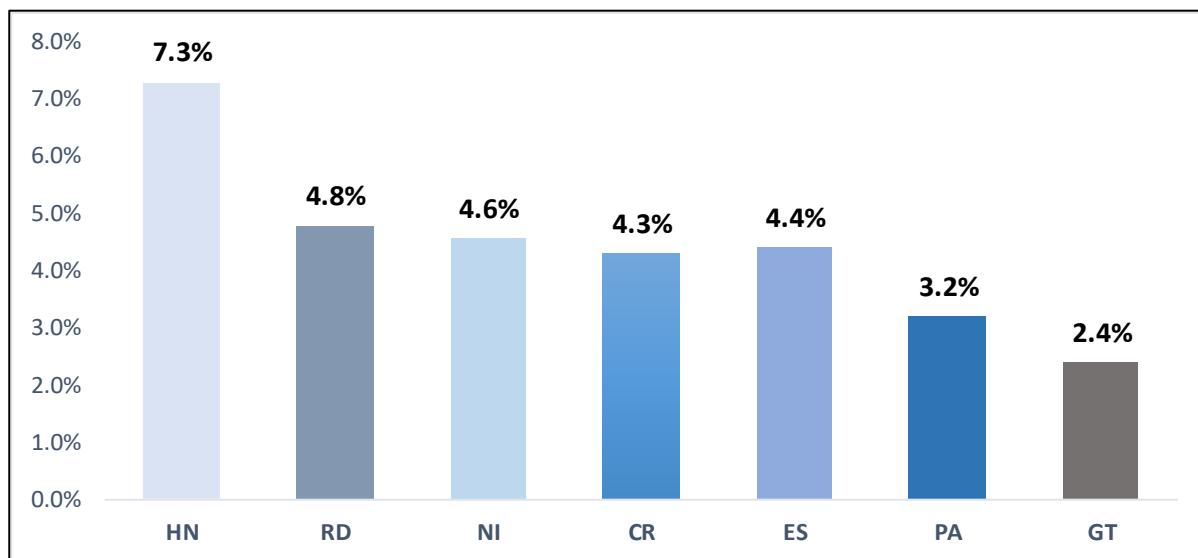
Sector Beneficiario	2020	2021	2022	2023	2024	
					GT	% GT
Ejército y Policía	77.3	98.2	117.0	77.9	101.2	19.1%
Convenios Multilaterales y Bilaterales (ONG's)	195.8	202.8	219.4	111.5	95.1	18.0%
Industria Eléctrica	126.3	62.6	63.5	47.2	92.1	17.4%
Cooperativas	70.6	89.6	99.9	82.8	69.3	13.1%
Sector Salud	98.4	134.9	161.3	78.6	66.5	12.6%
Industria del Petróleo	7.2	5.3	2.9	6.0	54.6	10.3%
Cuerpos diplomáticos acreditados	23.1	18.3	28.3	22.1	27.4	5.2%
Misiones y Organismos Internacionales	8.9	25.3	13.7	3.5	10.9	2.1%
Gobiernos y sus Instituciones	12.3	25.7	3.4	11.1	4.8	0.9%
Biotecnología	2.0	3.4	2.1	1.8	2.1	0.4%
Zona Franca	1.1	1.3	1.0	0.8	1.9	0.4%
Sector Educación	2.1	2.6	0.5	0.5	1.6	0.3%
Otros	40.0	61.5	94.2	1.3	1.3	0.2%
Total	665.0	731.7	807.2	445.2	528.9	100.0%

Fuente: Estadísticas de Exoneraciones por beneficiario DGA.

4.2 Gasto Tributario en Centroamérica, Panamá y República Dominicana (CAPARD)

De acuerdo a la última información disponible para cada país de la región CAPARD, el promedio simple de los GT se ubica en 4.4% del PIB, siendo Honduras el país que reporta el nivel de GT más alto, con un 7.3% del PIB, seguido por República Dominicana con 4.8% y Nicaragua con el 4.6% del PIB. Por el contrario, Guatemala y Panamá son los países que reflejan los menores porcentajes de GT. Sobre las comparaciones de GT entre países se debe tener en cuenta que la misma se realiza para efectos informativos, ya que los GT no son comparables entre sí, debido a diferencias metodológicas y las características propias de los sistemas tributarios de los países de la región.

Gráfico No. 7
Gasto Tributario países CAPARD (% PIB)



Fuente: Ministerios de Hacienda o Finanzas de la región para HN (2021), RD (2024), CR (2023), PA (2023), GT (2024) y ES (2020) Informe de Gasto Tributario del COSEFIN.

4.3 Beneficios Tributarios con Enfoque Ambiental

Los beneficios tributarios con enfoque ambiental se conciben como las renuncias tributarias orientadas a fomentar la conservación, protección y restauración del medio ambiente, especialmente en sectores relacionadas con la energía, transporte, contaminación y extracción de recursos naturales (Almeida, 2021)⁵. En este apartado se presenta las exoneraciones de impuestos asociadas a las normas que otorgan incentivos tributarios en Nicaragua con impactos observables sobre la política ambiental y que fueron creadas con el objetivo de incidir sobre la misma.

⁵ Almeida, M. (2021). Metodología de Estudio de Gasto Tributario con incidencia ambiental.

Cuadro No. 6
Beneficios tributarios con incidencia Ambiental Positiva
(Millones de C\$)

Ley	Norma	2020	2021	2022	2023	2024			
						IR	DAI-IVA-ISC	GTA	% GT
532	Ley para la Promoción de Generación Eléctrica con Fuentes Renovables	173.6	178.4	111.7	162.9	189.8		189.8	71.1%
443	Ley de Exploración y Explotación de Recursos Geotérmicos	-	0.0	-	20.3		69.8	69.8	26.2%
467	Ley de Promoción al Sub-Sector Hidroeléctrico			-					
217	Ley General de Medio Ambiente y de los Recursos Naturales			-					
765	Ley de Fomento a la Producción Agroecológica u Orgánica			-					
554	Ley de Estabilidad Energética (Movilidad Eléctrica) ^{1/}			7.2	4.1		7.2	7.2	2.7%
822	Ley de Concertación Tributaria								
Total		173.6	178.4	118.9	187.3	189.8	77.0	266.8	100.0%

Fuente: Estadísticas de Exoneraciones por beneficiario DGA y estimación en base a declaraciones del IR Anual.

Los beneficios tributarios con incidencia ambiental positiva, en 2024 se estimaron en C\$266.8 millones, equivalente 0.04% del PIB. De este total, 71.1% corresponde a la exención del IR para proyectos de generación de energía con fuentes renovables, establecida en la Ley N°. 532, “Ley para la Promoción de Generación Eléctrica con Fuentes Renovables”, y 26.2% a la exoneración del IVA para las actividades de empresas concesionarias de licencias de exploración y explotación de recursos geotérmicos, establecida en la Ley N°. 443, “Ley General de Exploración y Explotación de Recursos Geotérmicos”.

Por su parte, los beneficios tributarios otorgados a la movilidad eléctrica mediante la Ley N°. 1111, “Ley de Reformas a la Ley N°. 554, Ley de Estabilidad Energética”, sumaron C\$7.2 millones en 2024, equivalente a 2.7% de los beneficios tributarios con incidencia ambiental positiva.

Además de las leyes relacionadas a la promoción de energías renovables y movilidad eléctrica, se cuenta con una Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales que otorga la exoneración de tributos, para los equipos y maquinarias conceptualizadas como tecnología limpia en su uso. De igual forma, la Ley de Fomento a la Producción Agroecológica que exonera de impuestos a los equipos y maquinarias conceptualizados como tecnología limpia para sistemas agroecológicos u orgánicos. No obstante, no se registraron montos exonerados asociados a estas normas en 2024.

Sección 5. Riesgos Fiscales

El análisis de la Gestión de Riesgos Fiscales ha adquirido creciente relevancia ante la mayor complejidad y vulnerabilidad de las economías frente a diversos eventos externos e internos. La globalización ha intensificado los flujos comerciales, financieros y tecnológicos, generando mayores exposiciones a riesgos que pueden afectar las finanzas públicas.