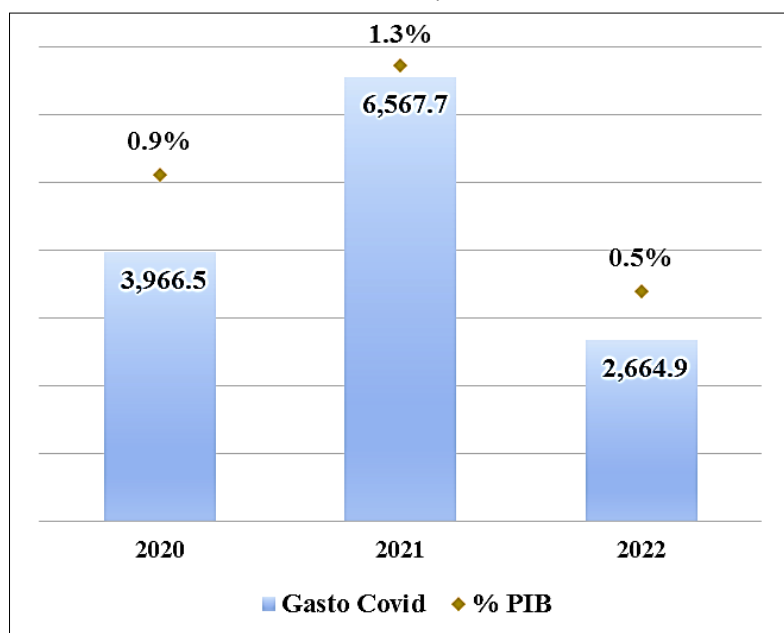


Gasto Ejecutado para la atención de la COVID-19

Millones de C\$ y %PIB



Los esfuerzos fiscales por el lado del gasto público en atención a la crisis sanitaria durante 2020-2022, evidencia que la pandemia ha generado rigideces presupuestarias, al requerir la asignación de recursos año con año destinadas a la atención de esta y la vacunación recurrente de la población, lo que sustrae recursos de otras prioridades para el desarrollo socioeconómico del país y genera presiones adicionales sobre las finanzas públicas en el corto y mediano plazo. No obstante, la oportuna gestión de las finanzas públicas ha hecho posible que, ante un contexto de recursos escasos, Nicaragua figure como uno de los países de la región con mejores resultados en el manejo de la pandemia.

Sección 4. Gasto Tributario

En esta sección se presentan las estimaciones del Gasto Tributario (GT) para los años 2016-2021, con el fin de fortalecer 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.

El GT comprende todo tipo de tratamiento, preferencial y diferenciado, que representa una desviación del Sistema Tributario y que impacta en el monto de ingresos que el Gobierno deja de percibir. En el Marco del Plan Nacional de Lucha Contra la Pobreza y para el Desarrollo Humano 2022-2026 (PNLCP-DH), la Política Fiscal se encuentra orientada a dirigir los beneficios tributarios en función de los sectores socioeconómicos priorizados, focalizando el estímulo fiscal en correspondencia con las políticas sectoriales de fomento de las micro, pequeñas y medianas empresas urbanas y rurales; el fomento 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 conocer 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 el incentivo de la dinámica de los sectores económicos priorizados, así como 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. Concretamente, este cálculo se realiza utilizando el **Método del Ingreso Renunciado (MIR) o Método de Beneficio al Contribuyente (MBC)**, el cual mide el apoyo que recibe un sector o un individuo al dejar de pagar los impuestos correspondientes. Este método supone que no hay cambio en el comportamiento de los contribuyentes vinculado a los incentivos tributarios, es decir asume que el comportamiento de los contribuyentes es el mismo con o sin el beneficio tributario. Así mismo, la metodología se aplica bajo un enfoque legal, lo que significa que los GT se generan cuando existe una desviación de la norma, en nuestro caso la LCT. 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), del cual se obtiene las cifras de consumo final de hogares por producto.

4.1. Estimación del Gasto Tributario

Los resultados de las estimaciones ex post indican que el GT para el periodo 2016-2021 ascendió en promedio a 5.0% del PIB. En 2016 el GT se situó en 5.2% del PIB disminuyendo hasta 4.9% en 2021, debido principalmente, a la reducción del GT de IVA, producto de la implementación de la reforma tributaria en 2019 mediante la cual se avanzó en la racionalización de las exenciones y exoneraciones. En el Cuadro 4 se presenta el GT por impuesto en términos nominales y como porcentaje del PIB.

Cuadro No.4								
Estimación del GT 2016 - 2021								
<i>(Millones de Córdoba)</i>								
Impuesto	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Proyecciones	
							2022	2023
IR	3,472.80	3,956.30	3,597.80	4,636.70	5,146.70	6,819.90	9,099.60	11,264.20
IVA	15,097.40	16,143.70	16,886.30	14,652.40	14,493.00	16,365.80	17,467.40	18,054.50
ISC	255.4	341.1	224.8	190.9	220.6	232.6	270.8	296
DAI	877	920.5	674.9	470.7	444.5	499.1	550.8	591.6
Total	19,702.60	21,361.60	21,383.70	19,950.70	20,304.70	23,917.40	27,388.60	30,206.30
% PIB	5.2	5.2	5.2	4.8	4.7	4.9	4.8	4.9

4.1.1. Gasto Tributario de IVA

En el periodo 2016-2021 el GT del IVA ascendió en promedio a 3.7% del PIB, representando el 74.1% del GT Total. El GT de IVA se encuentra concentrado en las exenciones a bienes y servicios de primera necesidad para la población, como son alimentos básicos, productos farmacéuticos, servicios de salud y educación, entre otros, conforme lo establecido en los artículos 127 y 136 de la LCT.

Como se mencionó previamente, con la implementación de la Reforma Tributaria en 2019, se racionalizaron las exenciones de IVA, principalmente a los bienes de consumo final. En consecuencia, el Gasto Tributario de IVA pasó de un promedio de 4.0% del PIB en 2016-2018 a 3.4% del PIB para el periodo 2019-2021, es decir, se redujo en 0.6 puntos porcentuales del PIB. La reforma al IVA tuvo como principal objetivo, mejorar la progresividad del Sistema Tributario a través de la implementación de medidas orientadas a la focalización de los beneficios fiscales hacia los sectores económicos priorizados, manteniendo el beneficio fiscal a los bienes y servicios de primera necesidad para la población (alimentos básicos, productos farmacéuticos, servicios de salud y educación, entre otros) así como la exoneración del IVA a los insumos y bienes intermedios a los productores agrícolas, la pequeña y mediana empresa industrial y artesanal y la agroindustria.

El GT en 2021 representó el 3.3% del PIB, concentrándose en alimentos básicos, productos farmacéuticos, servicios de educación, salud y servicios bancarios. En el Cuadro 5 se presenta el GT de IVA 2016-2021 por los principales bienes y servicios exentos, en los que se concentró en 2021 el 79.3% del GT de IVA.

Cuadro No.5						
GT de IVA por principales productos						
<i>(Millones de Córdoba)</i>						
Productos y Servicios	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Principales productos y servicios	9,790.10	10,591.10	11,228.80	11,258.50	11,502.40	12,986.20
Alimentos	4,389.20	4,482.40	4,835.40	4,954.00	5,058.40	5,890.50
Arroz blanco	875.9	916.4	951.8	978.7	978.8	1,151.60
Huevos con cáscaras frescos	458	489.5	564.3	568.1	573.6	695.8
Frijoles adzuki (rojos pequeños)	498.9	481.8	506.5	520.3	576.6	625.4
Maíz blanco	355.6	279	359.4	369.3	409.2	443.8
Tortillas de maíz	312.1	334.3	358.8	369	369	434.2
Azúcar sulfitada	293.4	314.9	342.1	351.8	351.9	414
Queso seco	285.8	288.9	334.6	344	344.1	404.8
Leche pasteurizada	237.6	247.8	274.7	282.4	282.5	332.3
Postas o patros	270.2	286.5	263	270.5	270.5	318.2
Leche fresca sin pasteurizar	219.8	215.1	236.1	237.7	240	291.2
Arroz blanco empacado	205.8	215.4	223.7	230	230	270.6
Piernas de pollo (Conito)	189.4	208	211.7	217.7	217.8	256.2
Pierna entera (muslo con pierna)	186.6	204.8	208.6	214.5	214.5	252.4
Productos farmacéuticos	1,236.30	1,385.30	1,372.00	1,348.50	1,483.90	1,809.20
Servicios de enseñanza de mercado	876.1	960	1,031.10	1,076.50	1,105.00	1,150.10
Servicios de salud humana de mercado	741.4	863.7	893.3	910.2	961.3	999.1
Servicios financieros de bancos comerciales	821.1	943.2	1,049.30	940.4	907.9	947.7
Transporte de taxis	685.7	744	733.9	703.3	663.5	736.8
Gas butano y/o propano de 25 libras	273.8	365.4	425.3	437.4	437.4	514.6
Transporte interurbano troncal y secundario	335.4	360.4	354	339.2	320	355.3
Agua natural y servicios de distribución de agua	230.8	270.9	306.9	314.4	326	338.5
Alquileres de bienes raíces residenciales	200.4	216	227.6	234.8	239	244.4
Otros	5,307.30	5,552.60	5,657.50	3,393.90	2,990.60	3,379.60
Total GT de IVA	15,097.40	16,143.70	16,886.30	14,652.40	14,493.00	16,365.80
Productos y servicios % del GT Total	64.80%	65.60%	66.50%	76.80%	79.40%	79.30%

4.1.2. Gasto Tributario de IR

El GT de IR, lo comprenden las exenciones del impuesto otorgadas por el artículo 32 de la LCT, que establecen la exención del impuesto al Sector Público, instituciones sin fines de lucro, iglesias y cooperativas con un ingreso bruto de hasta C\$60 millones anuales. Así mismo, incluye los beneficios a sectoriales como los dirigidos al fomento de las exportaciones (Art. 273 de la LCT), Zonas Francas y el fomento a las inversiones en energía renovable (Art. 287 de la LCT).

Entre el periodo 2016-2021, el GT de IR estimado representó en promedio el 21.7% del GT total y el 1.1% del PIB. En 2021, el GT de IR representó el 1.4% del PIB, mostrando un incremento en el periodo, al pasar del 0.9% del PIB en 2016 a 1.4%. Este incremento se explica principalmente por el aumento del crédito tributario a la exportación y las exenciones de IR a Zonas Francas, en correspondencia al crecimiento de los ingresos declarados por dichas empresas.

Cuadro No.6						
Gasto Tributario de IR por normativa						
Normativa	2016	2017	2018	2019	2020	2021
	<i>(Millones de Córdoba)</i>					
Exenciones Subjetivas (Art. 32 LCT)	1,275.40	1,480.40	1,189.30	1,545.10	1,916.00	2,172.60
Cooperativas	103.6	95.6	89.5	135.2	129.2	138.1
Entidades Educativas, Cruz Roja y Cuerpo de Bomberos	156.3	214.5	173.4	182.5	265.8	271.9
Instituciones Religiosas	101.7	56	64.2	85	72.2	94.9
Organizaciones Sin Fines de Lucro	363.8	393.1	318.6	432.6	464.2	494
Sector Público	550	721.4	543.6	709.9	984.7	1,173.60
Beneficios Sectoriales	2,197.50	2,475.80	2,408.50	2,970.50	3,230.70	4,647.30
Energías Renovables	107.1	113.4	104.5	126.4	145.4	176.9
Zonas Francas	1,510.20	1,644.50	1,590.90	2,197.60	2,360.60	3,510.80
Crédito Tributario a la Exportación	580.1	717.9	713.1	646.5	724.8	959.6
Total General	3,472.80	3,956.30	3,597.80	4,515.70	5,146.70	6,819.90

Estimación con base en Declaraciones del IR Anual - DGI.

4.1.3. Gasto Tributario de DAI e ISC

El artículo 153 de la LCT establece las exenciones subjetivas del ISC y las exoneraciones de impuestos selectivos y derechos arancelarios se encuentran establecidas en los artículos 277, 287, 288 de la Ley. De acuerdo con las disposiciones del artículo 153 de la LCT, las universidades, iglesias, el sector público, los bomberos, las cooperativas de transporte y las representaciones diplomáticas se encuentran exentas del pago del ISC.

En el periodo 2016-2021 el Gasto Tributario de DAI e ISC representó el 4.3% del GT total y el 0.2% del PIB. Previo a la Reforma Tributaria, la LCT otorgaba exoneraciones de ISC y DAI a sectores priorizados, como los sectores productivos, turismo, entre otros. No obstante, con la reforma se eliminó la exoneración de DAI e ISC a compras locales e importaciones de materias primas, bienes intermedios, bienes de capital, repuestos, partes y accesorios para la maquinaria y equipos realizadas por los productores agropecuarios y de la micro y pequeña empresa industrial y pesquera artesanal; así como también, la eliminación de la exoneración para la maquinaria y bienes de capital del sector agropecuario. Esto permitió que el GT de dichos impuestos se redujera de 0.3% del PIB en promedio durante 2016-2018 a 0.2% promedio en 2019-2021.

Las estimaciones del GT de DAI e ISC en 2021 indican que los mismos representaron el 0.1% del PIB y se encuentra concentrado en las exenciones subjetivas del ISC a programas y proyectos financiados por la cooperación internacional, el ejército, cooperativas de transporte y las inversiones hospitalarias.

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

De acuerdo con la última información disponible para cada país de la región CAPARD, el promedio simple de los GT se ubica en 4.3% del PIB, siendo Honduras el país que reporta el nivel de GT más alto, con 6.9% del PIB, seguido por Nicaragua con 4.9% del PIB. Por el contrario, Guatemala, El Salvador y Panamá son los países que reflejan los menores porcentajes de GT.

Cuadro No.7		
Gasto Tributario en la región CAPARD (% PIB)		
País	Último año contabilizado	Gasto Tributario (% del PIB)
Honduras	2021	6.9
Nicaragua	2021	4.9
República Dominicana	2021	4.4
Costa Rica	2020	4.2
Panamá	2017	3.6
El Salvador	2017	3.5
Guatemala	2021	2.8

Fuente: CIAT (2019) y Ministerios de Finanzas de cada país.

Sección 5. Riesgos Fiscales

Los Riesgos Fiscales son eventos inesperados que afectan adversamente el marco fiscal establecido o factores que tienen el potencial de alterar los datos efectivos de las variables fiscales con relación a sus valores proyectados¹. Estos pueden estar asociados a eventos que ocurren de forma irregular, como las crisis financieras o los desastres naturales, o a eventos que ocurren de forma continua, como el incremento del costo financiero de la deuda pública o los costos asociados a la seguridad social y/o pensiones.

La materialización de uno o más riesgos fiscales puede tener impactos significativos sobre el resultado fiscal, al aumentar los gastos y/o minorar los ingresos públicos respecto a lo previsto, impactando en las necesidades de financiamiento y en el endeudamiento. La no identificación, medición y revelación de los riesgos fiscales o la falta de estrategias y/o mecanismos de protección, pueden causar obligaciones adicionales al Gobierno Central, mayor endeudamiento público y/o dificultad de refinanciamiento. Por ello, resulta sumamente importante el análisis e identificación constante de cada uno de los eventos que puedan considerarse como un riesgo fiscal.

Actualmente el contexto económico internacional resulta complejo para las economías del mundo, debido a las presiones inflacionarias, principalmente por el aumento en los precios internacionales del petróleo, que provoca el incremento en los precios de los alimentos, de igual modo, por las medidas implementadas por los bancos centrales del mundo al incrementar las tasas de interés para contener la inflación lo cual incide en la

¹ Cebotari A., Davis J., Lusinyan L., Mati A., Mauro P., Petrie M. y Velloso R. (2009), Fiscal Risks-Sources, Disclosure, and Management, Departamento de Finanzas Públicas, Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C., mayo. <https://bit.ly/3k7yW1n>