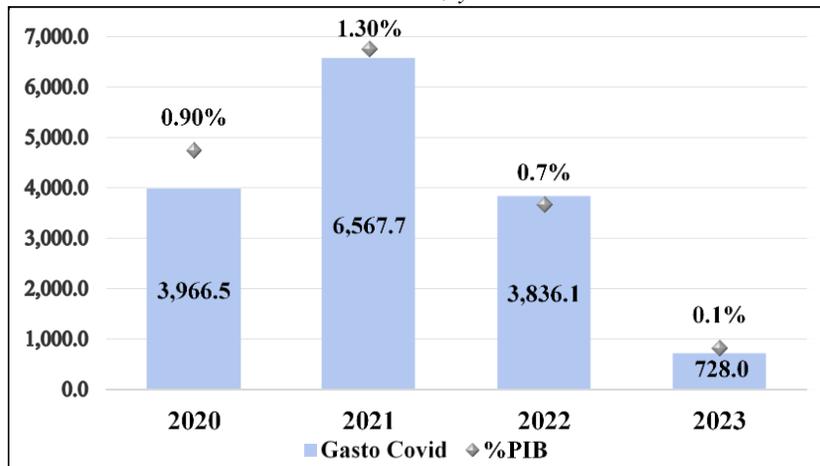


Gráfico No. 7
Gasto Ejecutado para la atención del COVID-19
Millones de C\$ y % PIB



Fuente: MHCP.

Es importante mencionar que para 2024 según el Proyecto de Gasto Anual, se estima que los recursos asignados para la atención del COVID-19, asciendan a C\$855.5 millones, evidenciándose el continuo esfuerzo fiscal que el Gobierno realiza al destinar anualmente recursos para la atención de la pandemia y la vacunación constante de la población.

Sección 4. Gasto Tributario

En esta sección se presenta la estimación del Gasto Tributario (GT) para los años 2018-2022, 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.

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 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 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 protección social, fomento de la micro, pequeña y mediana empresa urbana y rural; 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 Gasto Tributario 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. 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 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.

En el presente informe de actualización y estimación del GT, se realizaron actualizaciones de las fuentes de información utilizadas, específicamente el consumo final de los hogares, con el uso del Cuadro de Oferta y Utilización (COU) 2019 para la estimación del GT de IVA correspondiente al período 2019-2022. En relación a las mejoras en la presentación y análisis de los resultados, se incluye un nuevo apartado con una desagregación por impuesto y normativa de los beneficios tributarios con incidencia ambiental positiva con el objetivo de identificar y cuantificar el costo fiscal de las políticas que tienen como finalidad incidir de forma positiva en el medio ambiente.

4.1 Estimación del Gasto Tributario

Los resultados de las estimaciones ex post indican que el GT en el ejercicio fiscal 2022 ascendió a C\$27,987.4 millones, equivalente al 5.0% del PIB. El GT estuvo conformado principalmente por el IVA, con un porcentaje de participación de 68.5%, equivalente a C\$19,166.5 millones. El GT de IR se estimó en C\$8,013.7 millones equivalente al 28.6% del GT y, finalmente, las renuncias tributarias en concepto de impuestos aduaneros (DAI e ISC) representaron el 2.9%. En el Cuadro No.4 se presentan las estimaciones del GT por impuesto en términos nominales y como porcentaje del PIB para el período 2018-2022 y se incluyen las proyecciones del mismo para 2023-2024.

Cuadro No. 4
Estimación del Gasto Tributario
Millones de C\$

Impuestos	2018	2019	2020	2021	2022	Proyecciones	
						2023	2024
Impuesto sobre la Renta (IR)	3,597.8	4,515.7	5,146.7	6,819.9	8,013.7	8,789.3	9,640.0
Impuesto al Valor Agregado (IVA)	16,886.3	15,115.0	14,850.3	16,803.5	19,166.5	20,666.4	22,283.8
Impuesto Selectivo al Consumo (ISC)	224.8	190.9	220.6	232.6	248.5	259.3	270.6
Derechos Arancelarios a la Importación (DAI)	674.9	470.7	444.5	499.1	558.8	585.6	613.7
Total	21,383.8	20,292.3	20,662.1	24,355.1	27,987.4	30,300.6	32,808.0
% PIB	5.2%	4.8%	4.7%	4.9%	5.0%	4.8%	4.8%

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

Para 2023-2024 se proyecta que el GT se mantendrá estable en términos del PIB alrededor del 4.8%, considerando que el esquema de incentivos tributarios no sea modificado. En la estimación se toma

en consideración las proyecciones de crecimiento del PIB nominal del BCN y las proyecciones de crecimiento de la recaudación de impuestos para 2023-2024.

4.1.1 Gasto Tributario del IVA

En 2022 el GT del IVA se mantuvo en 3.4% 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. El incremento de 14.1% en el GT se explica por un aumento nominal de 23.7% en el consumo de bienes agropecuarios y manufacturados y de 16.7% en el consumo de servicios de transporte.

El 50.6% del GT de IVA corresponde a alimentos básicos, seguido por las exenciones a productos farmacéuticos y transporte de pasajeros. El GT en productos farmacéuticos, servicios de salud⁴ y educación⁵ engloban el 24.2%, por tanto, el 74.8% del GT de IVA viene dado por la Constitución Política, concentrándose en alimentos básicos, salud y educación, mientras que el 25.2% restante corresponde principalmente a transporte interno de pasajeros (9.5%), servicios de intermediación financiera (6.0%) y gas licuado (2.5%). En el Cuadro No. 5 se presenta la estimación del GT por bienes y servicios exentos.

⁴ El art. 114 de la Constitución Política establece la exención de medicamentos, vacunas y sueros de consumo humano, órtesis y prótesis, y los insumos y materias primas necesarios para su fabricación; por su parte el art. 105 establece la obligación proporcionar servicios de atención médica de forma gratuita para los sectores vulnerables.

⁵ Los arts. 68, 105, 121 y 125 de la Constitución Política establecen la exención para la importación, circulación y venta de libros, folletos, revistas, materiales escolares y científicos de enseñanzas, diarios y otras publicaciones periódicas; así como la gratitud de la educación primaria y secundaria, y la exención de las universidades y centros de educación técnica.

Cuadro No. 5
Estimación del GT de IVA
Millones de C\$

Bienes y Servicios exentos	2018	2019	2020	2021	2022		
					GT	% GT	% PIB
Alimentos básicos	6,703.9	7,035.2	7,148.6	8,327.4	9,706.3	50.6%	1.7%
Arroz blanco	951.8	995.3	986.1	1,167.2	1,314.8	6.9%	0.2%
Huevos con cáscaras frescos	564.3	552.7	557.5	665.6	772.4	4.0%	0.1%
Frijoles adzuki (rojos pequeños)	506.5	480.9	523.9	573.1	739.8	3.9%	0.1%
Maíz blanco	358.8	376.0	372.6	441.0	565.9	3.0%	0.1%
Tortillas de maíz	359.4	367.9	400.8	438.4	496.8	2.6%	0.1%
Azúcar sulfitada	342.1	373.3	369.9	437.8	493.1	2.6%	0.1%
Queso seco	334.6	355.3	352.0	416.7	469.3	2.4%	0.1%
Leche pasteurizada	274.7	298.1	295.4	349.6	393.8	2.1%	0.1%
Postas	263.0	283.4	280.8	332.4	374.4	2.0%	0.1%
Leche fresca sin pasteurizar	236.1	251.4	253.6	302.8	351.3	1.8%	0.1%
Arroz blanco empacado	223.7	233.9	231.7	274.3	309.0	1.6%	0.1%
Piernas de pollo (conito)	211.7	218.0	216.0	255.7	288.0	1.5%	0.1%
Pierna entera (muslo con pierna)	208.6	214.8	212.8	251.9	283.7	1.5%	0.1%
Productos Farmacéuticos	1,372.0	1,461.3	1,609.3	1,933.9	2,287.2	11.9%	0.4%
Transporte de pasajeros interno	1,374.1	1,464.1	1,380.5	1,559.9	1,820.1	9.5%	0.3%
Servicios de enseñanza de mercado	1,031.1	1,128.3	1,158.2	1,205.2	1,272.9	6.6%	0.2%
Servicios de intermediación financiera	1,283.0	1,059.4	1,008.9	1,046.6	1,155.6	6.0%	0.2%
Servicios de salud de mercado	893.3	940.2	975.3	1,020.4	1,072.8	5.6%	0.2%
Gas butano y/o propano hasta 25 libras	427.5	367.6	364.2	431.1	485.5	2.5%	0.1%
Agua natural y servicios de distribución de agua	306.9	335.0	351.9	364.4	380.0	2.0%	0.1%
Servicios administrativos colectivos del gobierno	223.4	295.0	303.8	313.7	335.0	1.7%	0.1%
Alquileres de bienes raíces residenciales	227.6	237.0	241.3	246.8	259.2	1.4%	0.0%
Otros	159.5	164.8	163.3	193.3	217.7	1.1%	0.0%
Animales vivos	52.6	67.3	63.2	74.2	81.3	0.4%	0.0%
Alcantarillado sanitario	53.3	59.3	62.3	64.5	67.3	0.4%	0.0%
Transporte de carga	17.8	20.6	19.4	22.0	25.6	0.1%	0.0%
Artículos de higiene personal y enseres	1,060.0	189.9	-	-	-	-	-
Insecticidas	4.9	0.9	-	-	-	-	-
Otros alimentos	1,695.4	289.2	-	-	-	-	-
Total	16,886.3	15,115.0	14,850.3	16,803.5	19,166.5	100.0%	3.4%

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

4.1.2 Gasto Tributario del IR

Está comprendido por las exenciones del artículo 32 de la LCT otorgadas al sector público, instituciones sin fines de lucro, iglesias y cooperativas con un ingreso bruto de hasta C\$60.0 millones anuales. Así mismo, incluye los beneficios sectoriales como los dirigidos al fomento de las exportaciones (art. 273), Zonas Francas y fomento a las inversiones en energías renovables (art. 287).

En 2022, el GT de IR estimado representó el 1.4% del PIB, concentrado principalmente en los beneficios sectoriales a Zonas Francas y a las exportaciones, las que suman el 65.1% 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 al 1.5% del valor FOB de las exportaciones, con el fin de incentivar a los exportadores y productores o fabricantes de bienes nicaragüenses exportables.

En el caso de las Zonas Francas, se encuentran exentas del 100% del IR los primeros 10 años de funcionamiento para usuarias y 15 años para operarias, prorrogable por una sola vez. Estos beneficios mantienen correspondencia con la importancia socioeconómica del sector y la política para generar empleo formal, considerando que el sector, al cierre de 2022, brindó empleo a 133,104 trabajadores (17.0% de los asegurados del INSS a diciembre 2022), además de contar con un salario mínimo por encima de los sectores agrícola, pesca, minas, manufactura y de la micro y pequeña industria artesanal y turística.

En sintonía con lo anterior, el incremento en términos nominales de 17.5% en el GT de IR se encuentra asociado principalmente a Zonas Francas y el beneficio a los exportadores en correspondencia con el dinamismo reflejado por las exportaciones totales, las que presentaron un crecimiento de 12.6 % en 2022.

Cuadro No. 6
Gasto Tributario de IR por normativa 2022
Millones de C\$

Normativa	2018	2019	2020	2021	2022		
					GT	% GT	% PIB
Exenciones Subjetivas	1,189.3	1,545.1	1,916.0	2,172.6	2,682.0	33.5%	0.5%
Cooperativas	89.5	135.2	129.2	138.1	133.1	1.7%	0.0%
Entidades Educativas, Cruz Roja y Bomberos	173.4	182.5	265.8	271.9	327.9	4.1%	0.1%
Instituciones Religiosas	64.2	85.0	72.2	94.9	96.9	1.2%	0.0%
Organizaciones sin fines de lucro	318.6	432.6	464.2	494.0	389.4	4.9%	0.1%
Sector Público	543.6	709.9	984.7	1,173.6	1,734.7	21.6%	0.3%
Beneficios Sectoriales	2,408.5	2,970.5	3,230.7	4,647.3	5,331.7	66.5%	0.9%
Energías Renovables	104.5	126.4	145.4	176.9	111.7	1.4%	0.0%
Zonas Francas	1,590.9	2,197.6	2,360.6	3,510.8	4,168.7	52.0%	0.7%
Crédito Tributario a la Exportación	713.1	646.5	724.8	959.6	1,051.3	13.1%	0.2%
Total General	3,597.8	4,515.7	5,146.7	6,819.9	8,013.7	100.0%	1.4%

Fuente: Estimación con base en Declaraciones del IR Anual en DGI.

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 estimaciones del GT de DAI e ISC en 2022 indican que el mismo representó el 0.1% del PIB y se encuentra concentrado en las exenciones subjetivas del ISC a programas y proyectos financiados por la cooperación internacional (27.2%), las exoneraciones a inversiones hospitalarias (20.0%), el Ejército y la Policía (14.5%), cooperativas de transporte (12.4%) y a la industria minera (10.5%). En el Cuadro No. 7 se presenta el GT de DAI e ISC por sector beneficiario.

Cuadro No. 7
Gasto Tributario DAI e ISC
Millones de C\$

Sector Beneficiario	2018	2019	2020	2021	2022	
					GT	% GT
Convenios Multilaterales y Bilaterales (ONG's)	233.0	232.0	195.8	202.8	219.4	27.2%
Sector Salud	15.8	46.1	98.4	134.9	161.3	20.0%
Ejército y Policía	94.5	78.7	77.3	98.2	117.0	14.5%
Cooperativas	52.2	67.6	70.6	89.6	99.9	12.4%
Industria Minera	54.8	28.7	31.6	44.8	84.7	10.5%
Industria Eléctrica	129.8	135.8	126.3	62.6	63.5	7.9%
Cuerpos diplomáticos acreditados	40.2	20.1	23.1	18.3	28.3	3.5%
Misiones y Organismos Internacionales	11.9	12.2	8.9	25.3	13.7	1.7%
Poder Electoral y Partidos Políticos	0.7	0.8	-	6.5	6.1	0.8%
Gobiernos y sus Instituciones	13.4	2.5	12.3	25.7	3.4	0.4%
Industria del Petróleo	0.2	0.8	7.2	5.3	2.9	0.4%
Biotecnología	1.9	1.1	2.0	3.4	2.1	0.3%
Iglesias, denominaciones, confesiones y fundaciones religiosas	6.0	3.6	6.3	3.3	1.8	0.2%
Zona Franca	4.7	1.5	1.1	1.3	1.0	0.1%
Sector Construcción	-	-	-	1.4	1.0	0.1%
Sector Educación	6.8	4.7	2.1	2.6	0.5	0.1%
Cruz Roja Nicaragüense	1.0	0.6	0.9	2.1	0.4	0.1%
Gobernación	1.6	-	1.1	3.3	0.1	0.0%
Otros	231.3	24.7	0.1	0.0	0.1	0.0%
Total	899.7	661.7	665.0	731.7	807.3	100.0%

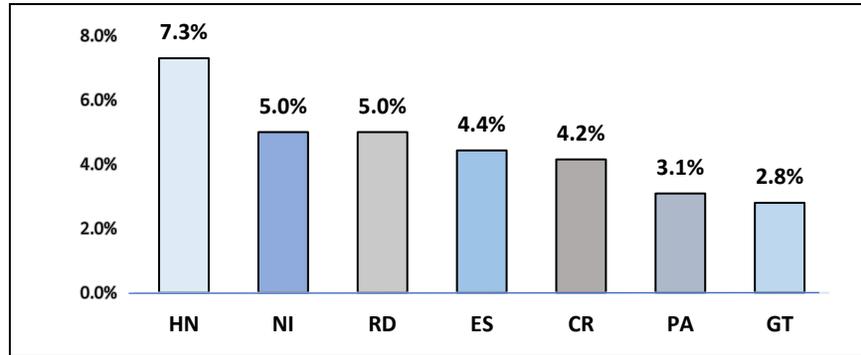
Fuente: Estadísticas de exoneraciones por beneficiario DGA.

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 4.5% del PIB, siendo Honduras el país que reporta el nivel de GT más alto, con un 7.3% del PIB, seguido por Nicaragua y República Dominicana con el 5.0% 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. 8
Gasto Tributario países CAPARD
% del PIB



Fuente: Datos del “Informe de Gasto Tributario en los países del COSEFIN 2023” para HN, RD, ES, CR, PA y GT,

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). En este apartado se presenta las exoneraciones de impuestos asociadas a las normas que otorgan incentivos tributarios con impactos observables sobre la política ambiental y que fueron creadas con el objetivo de incidir sobre la misma.

Cuadro No. 8
Beneficios tributarios con incidencia Ambiental Positiva
Millones de C\$

Ley	Norma	2018	2019	2020	2021	2022			
						IR	DAI-IVA-ISC	GT	% GT
532	Ley para la Promoción de Generación Eléctrica con Fuentes Renovables	156.8	141.4	173.6	178.4	111.7	-	111.7	94%
443	Ley de Exploración y Explotación de Recursos Geotérmicos	-	0.1	-	0.0	-	-	-	
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	-	-	-	-	-	7.2	7.2	6.0%
Total		156.8	141.6	173.6	178.4	111.7	7.2	118.9	100%

Fuente: Estadísticas de Exoneraciones por beneficiario DGA y declaraciones del IR Anual.

Los beneficios tributarios con incidencia ambiental positiva, en 2022, se estimaron en C\$118.9 millones, equivalente al 0.02% del PIB, y corresponde principalmente a la exención del IR a los proyectos de generación de energía con fuentes renovables contenida en la Ley N°. 532, “Ley para la Promoción de Generación Eléctrica con Fuentes Renovables” con el 94.0% del total de beneficios

tributarios con incidencia ambiental positiva. En general, las leyes de promoción de energías renovables establecen los siguientes incentivos:

- Exoneración del pago del DAI e IVA de maquinaria, equipos, materiales e insumos destinados exclusivamente para las labores de pre inversión y las labores de la construcción de las obras.
- Exoneración del pago del Impuesto sobre la Renta (IR) y del pago mínimo definido del IR, por un período máximo de 7 años a partir de la entrada de operación comercial o mercantil del Proyecto.

En 2022, se aprobó la Ley N°.1111, “Ley de reformas a la Ley N°. 554, Ley de Estabilidad Energética”, mediante la cual otorgaron exoneraciones de DAI, ISC e IVA a vehículos eléctricos para incentivar la movilidad eléctrica en el país. La renuncia tributaria asociada a estas exoneraciones ascendió a C\$7.2 millones, equivalente al 6.0% 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 de Medio Ambiente y los Recursos Naturales que otorga la exoneración de tributos, para los equipos y maquinarias conceptualizadas como tecnología limpia en su uso, además de una Ley de Fomento a la Producción Agroecológica que otorga la exoneración de impuestos, de 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 2022.

Sección 5. Riesgos Fiscales.

Los Riesgos Fiscales son eventos o factores inesperados que afectan adversamente los datos efectivos de las variables fiscales con relación a sus valores proyectados. Estos pueden estar asociados a eventos que ocurren de forma irregular, como las crisis financieras o los desastres naturales, o vinculados 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. Al materializarse un riesgo, la falta de estrategias y/o mecanismos para su gestión pueden causar obligaciones no previstas al Gobierno Central, por lo que resulta sumamente importante la identificación, cuantificación y análisis constante de cada uno de los eventos que puedan considerarse como un riesgo fiscal.

Como parte de los avances del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) para la implementación de buenas prácticas de gestión, análisis y divulgación de los principales riesgos fiscales, en 2023 se publicó el segundo Informe de Riesgos Fiscales⁶, en el que se analiza la exposición de las Finanzas Públicas de Nicaragua a Riesgos Macroeconómicos y Específicos vinculados a los desastres naturales y a las cuatro empresas públicas más relevantes (ENACAL, EPN, ENEL y ENATREL) hasta el periodo 2021, así como los instrumentos legales y financieros con los que se gestionan dichos riesgos.

5.1 Riesgos Macroeconómicos.

La exposición de las finanzas públicas ante posibles desviaciones de las variables macroeconómicas, puede provocar errores en los pronósticos fiscales. De este modo, mediante el análisis de error de previsión en las proyecciones en las variables PIB real y variables fiscales (ingresos, gasto y saldo de deuda), se observó que durante el periodo 2018-2022 no se presentó un sesgo de estimación

⁶ Disponible al público desde la página del MHCP: <http://www.hacienda.gob.ni/hacienda/finanzaspublicas/riesgos.html>