

Reformas fiscales en América Latina

El caso de Nicaragua (2009-2012)

Ricardo Barrientos, ICEFI

Índice de Contenido

| | | |
|-------------|---|----|
| I. | Introducción..... | i |
| II. | Reformas fiscales en Nicaragua..... | 1 |
| 1. | Contexto del sistema del sistema tributario en Nicaragua en el periodo 2000-2008..... | 1 |
| 1.1. | Entorno económico y político..... | 1 |
| 1.2. | Nivel y tendencias de la carga tributaria al año 2008..... | 3 |
| 1.3. | Estructura tributaria..... | 5 |
| 1.4 | Características de los principales impuestos vigentes en 2008: tasas, bases, y algunas características especiales de ellos..... | 6 |
| 1.4.1 | Impuesto sobre la Renta (IR):..... | 7 |
| 1.4.2 | Impuesto al Valor Agregado..... | 9 |
| 1.4.3 | Impuesto Selectivo al Consumo (ISC)..... | 10 |
| 1.4.4 | Derechos arancelarios a la importación (DAI)..... | 11 |
| 1.5 | Exoneraciones y Gasto Tributario en el periodo 2003-2008..... | 11 |
| 2. | Reformas tributarias realizadas en el período 2009-2012..... | 12 |
| 2.1 | Entorno del país en el marco de las reformas..... | 12 |
| 2.2 | Reformas fiscales realizadas en el período 2009-2012..... | 16 |
| 2.2.1 | Reforma 2009..... | 16 |
| 2.2.1.1 | Reformas al IR..... | 17 |
| 2.2.1.2 | Reformas al ISC..... | 18 |
| 2.2.1.3 | Reformas al Impuesto especial a los casinos..... | 18 |
| 2.2.2 | Reformas durante 2012..... | 19 |
| 2.2.3 | Características de los principales impuestos contenidos en la LCT..... | 21 |
| 2.2.3.1 | Impuesto sobre la Renta..... | 21 |
| 2.2.3.1.1 | Rentas del Trabajo..... | 22 |
| 2.2.3.1.2 | Rentas de Actividades Económicas..... | 22 |
| 2.2.3.1.3 | Rentas de capital y Ganancias y Pérdidas de Capital..... | 24 |
| 2.2.3.1.4 | Precios de transferencia..... | 25 |
| 2.2.3.2 | Impuesto al Valor Agregado (IVA)..... | 26 |
| 2.2.3.3 | Impuesto Selectivo al Consumo (ISC)..... | 27 |
| 2.2.3.4 | Impuesto Específico Conglobado a los Combustibles (IECC)..... | 28 |
| 2.2.3.5 | Impuesto Especial para el financiamiento del Fondo de Mantenimiento Vial (IEFOMAV)..... | 28 |
| 2.2.3.6 | Regímenes simplificados..... | 29 |
| 2.2.3.6.1 | Impuesto de Cuota Fija..... | 29 |
| 2.2.3.6.2 | Retención definitiva por transacciones en bolsas agropecuarias..... | 30 |
| 2.2.3.7 | Consideraciones adicionales sobre otros impuestos contenidos en la LCT..... | 30 |
| 2.2.4 | Descripción de los principales cambios realizados en las reformas de 2009 Ley 712 y sus diferencias respecto a la legislación previa..... | 30 |
| 2.2.4.1 | Reforma a la Ley de Equidad Fiscal y sus modificaciones de 2009..... | 30 |
| 2.2.4.1.1 | Impuesto sobre la renta..... | 31 |
| 2.2.4.1.1.1 | Incremento a tasas..... | 31 |
| 2.2.4.1.1.2 | Ampliación de la base tributaria..... | 31 |

| | | |
|-------------|--|----|
| 2.2.4.1.1.3 | Medidas Administrativas | 32 |
| 2.2.4.1.2 | Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) | 33 |
| 2.2.4.1.2.1 | Incremento en tasas..... | 33 |
| 2.2.4.1.2.2 | Ampliación de Base..... | 33 |
| 2.2.4.1.2.3 | Medidas administrativas | 34 |
| 2.2.5 | Descripción de los principales cambios realizados con Ley de Concertación Tributaria (LCT) aprobada en 2012 y sus diferencias con la legislación anterior..... | 34 |
| 2.2.5.1 | Impuesto sobre la Renta (IR)..... | 34 |
| 2.2.5.1.1 | Modificación de Tasas..... | 34 |
| 2.2.5.1.2 | Ampliación o reducción de la Base Tributaria | 35 |
| 2.2.5.1.3 | Medidas Administrativas..... | 35 |
| 2.2.5.2 | Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) | 35 |
| 2.2.5.2.1 | Modificación de alícuotas ad valorem..... | 35 |
| 2.2.5.3 | Impuesto Específico Conglobado a los Combustibles (IECC)..... | 36 |
| 2.2.5.4 | Impuesto de Cuota Fija..... | 36 |
| 2.2.5.4.1 | Ampliación o reducción de la Base Tributaria | 36 |
| 2.2.5.5 | Retención definitiva por transacciones en bolsas agropecuarias | 36 |
| 2.2.5.6 | Ampliación de la Base..... | 37 |
| 3. | Impactos de las reformas. | 37 |
| 3.1 | Impactos estimados 2012 y efectivos a partir de las reformas de 2009..... | 37 |
| 3.2 | Evolución de la estructura tributaria posterior a las reformas | 38 |
| 3.3 | Posibles modificaciones sobre la estructura tributaria..... | 39 |
| 3.4 | Implicaciones para la administración tributaria..... | 40 |
| III. | Conclusiones y recomendaciones..... | 42 |
| IV. | Referencias Bibliográficas..... | 44 |

Índice de cuadros

| | |
|--|----|
| Cuadro 1: fuentes de financiamiento del gasto público (2003-2008)..... | 4 |
| Cuadro 2: Ingresos tributarios por tipo de impuesto (2003-2008)..... | 5 |
| Cuadro 3: Tasas progresivas para personas naturales..... | 7 |
| Cuadro 4: Alícuotas de retenciones en la fuente para residentes ^{a/} | 7 |
| Cuadro 5: Alícuotas de retenciones en la fuente para no residentes ^{a/} | 8 |
| Cuadro 6: Valor de la cuota fija según inventario de mercaderías..... | 8 |
| Cuadro 7: Fuentes de financiamiento del gasto público (2007-2011)..... | 15 |
| Cuadro 8: Estimación del rendimiento (2007-2011)..... | 17 |
| Cuadro 9: Reformas al impuesto especial a los casinos, empresas de juegos de azar..... | 19 |
| Cuadro 10: Tasas progresivas para Rentas del Trabajo..... | 22 |
| Cuadro 11: Tasas progresivas para renas de actividades económicas..... | 23 |
| Cuadro 12: Tasas progresivas para la transimisión de biens..... | 25 |
| Cuadro 13: Tarifas conglobadas de los bienes derivados del petróleo..... | 28 |
| Cuadro 14: Tarifas mensuales de cuota fija para pequeños contribuyentes..... | 29 |
| Cuadro 15: Escala de retención definitiva para bienes muebles a cuenta del IR..... | 31 |
| Cuadro 16: Rango de tasas para personas asalariadas aprobada en Ley..... | 32 |
| Cuadro 17: Escala de Retención definitiva para bienes muebles a cuenta del IR..... | 33 |
| Cuadro 18: Escala de alícuotas para combustibles..... | 36 |
| Cuadro 19: Rendimiento estimado de medidas cuantificables de la LCT y Reglamento..... | 38 |
| Cuadro 20: Balance Presupuestal del Gobierno Central 2008-2012..... | 40 |

Índice de gráficas

| | |
|--|----|
| Gráfica 1: Evolución del PIB trimestral (2000-2008)..... | 1 |
| Gráfica 2: Evolución de la tasa de crecimiento del PIB anual y trimestral e inflación anual 2002-2008..... | 3 |
| Gráfica 3: Evolución de los ingresos tributarios (2001-2008)..... | 4 |
| Gráfica 4: Evolución de la tasa de crecimiento del PIB anual y trimestral e Inflación anual 2005-2011... | 13 |
| Gráfica 5: Evolución de la tasa de crecimiento de las importaciones e impuestos por origen 2007-2011 . | 13 |
| Gráfica 6: Esquema Cедular del IR | 21 |
| Gráfica 7: Evolución de la recaudación tributaria..... | 38 |

Siglarío

| | |
|---------|--|
| ANN | Asamblea Nacional de Nicaragua |
| ATP | Arancel Temporal de Protección |
| BCN | Banco Central de Nicaragua |
| CEPAL | Comisión Económica para América Latina y el Caribe |
| Cosep | Consejo Superior de la Empresa Privada en Nicaragua |
| CIF | Cost, insurance and freight |
| DAI | Derechos arancelarios a la importación |
| DGI | Dirección General de Ingresos |
| FMI | Fondo Monetario Internacional |
| FOB | Free on Board |
| FSLN | Frente Sandinista de Liberación Nacional |
| IECC | Impuesto Específico Conglobado a los Combustibles |
| IED | Inversión Extranjera Directa |
| IEEPP | Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas |
| Iefomav | Impuesto Especial para el financiamiento del Fondo de Mantenimiento Vial |
| IR | Impuesto sobre la Renta |
| ISC | Impuesto Selectivo al Consumo |
| IVA | Impuesto al Valor Agregado |
| LABT | Ley de Ampliación de la Base Tributaria |
| LCT | Ley de Concertación Tributaria |
| LEF | Ley de Equidad Fiscal |
| MHCP | Ministerio de Hacienda y Crédito Público |
| OMC | Organización Mundial del Comercio |
| PIB | Producto Interno Bruto |
| PPME | Países Pobres Altamente Endeudados |
| SAC | Sistema Arancelario Centroamericano |

Reformas fiscales en América Latina: el caso de Nicaragua

I. Introducción

El presente informe analiza las principales políticas que en materia tributaria se han emprendido en Nicaragua durante el periodo 2009 - 2012. El objetivo del documento es examinar las principales características de las reformas fiscales aprobadas así como sus implicaciones en la equidad y en la obtención de recursos fiscales. Con este análisis se busca contribuir al debate y discusión acerca los instrumentos más efectivos que han utilizado en el país para mejorar la equidad y contribuir a la sostenibilidad del financiamiento del presupuesto público.

Este informe se estructura en cuatro secciones: la primera analiza las características del sistema tributario y el contexto económico, político y social en el que se enmarca, durante el periodo 2000-2008. En la segunda sección se describen las reformas tributarias realizadas durante los años de 2009 a 2012, proveyendo información sobre cómo estas incidieron en la estructura tributaria. Por último en una tercera sección se analizan los impactos de las reformas en cuanto a la suficiencia de los recursos estimados de recaudación, y los cambios alcanzados en la estructura fiscal, entre los aspectos más importantes. En un apartado final se plantean los principales hallazgos y conclusiones.

II. Reformas fiscales en Nicaragua

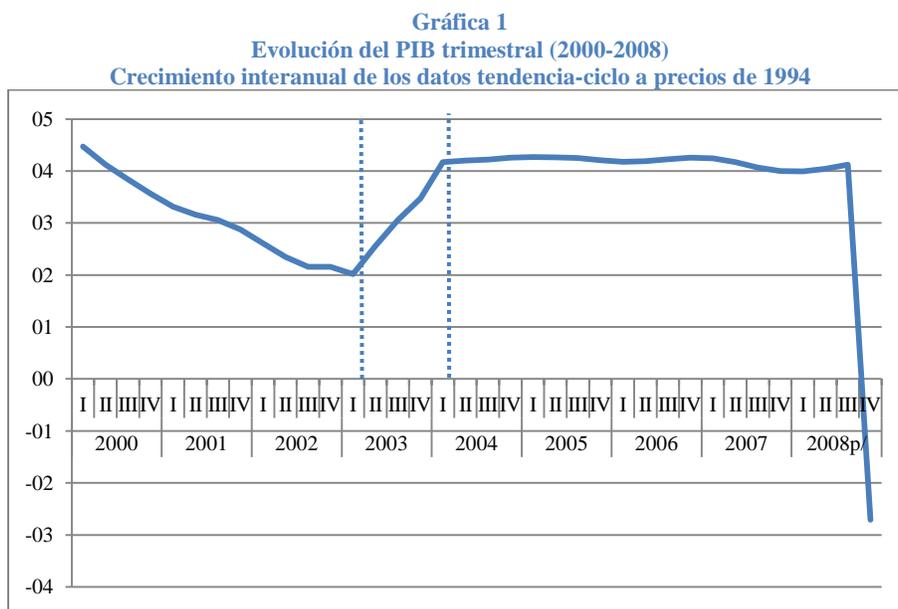
1. Contexto del sistema del sistema tributario en Nicaragua en el periodo 2000-2008

En esta sección se hace una breve descripción de la situación fiscal y económica de Nicaragua en el período comprendido del año 2000 al 2008, con especial referencia al entorno en que se desenvuelve el sistema tributario. Como primer punto se analiza el contexto económico y político. En un segundo apartado se hace una descripción de la estructura de ingresos del Estado. Finalmente, en la tercera sección se explica el nivel y composición del sistema impositivo nicaragüense hacia el año 2008.

1.1. Entorno económico y político

El comportamiento de la economía nicaragüense durante el período 2000-2008 puede dividirse en tres fases: desaceleración económica (2000-2003); luego se produce una breve recuperación, que inicia a partir del tercer trimestre de 2003 y que culmina en el primer trimestre del año 2004; y la tercera fase, que se particulariza por crecimiento económico moderado.

La desaceleración mostrada en la primera fase estuvo explicada por la baja en los precios internacionales del café, el estancamiento del sector construcción y de los servicios en general. Durante esta etapa se observó una reducción constante en la inversión, en especial de la del sector público, que decreció en alrededor del 9.6% entre 2000 y 2003; una baja en las exportaciones del 3.5% durante el año 2002; así como el bajo crecimiento del consumo interno, del 2.1% en 2003, que contrasta con el 5.2% mostrado en el año 2000, según cifras publicadas del Banco Central de Nicaragua (BCN).



Fuente: Banco Central de Nicaragua
Nota: los datos del año 2008 son preliminares

Durante el trienio 2001-2003 se producen tres hechos relevantes en materia fiscal: la aprobación de la *Ley de Ampliación de la Base Tributaria (LABT)*; se adquieren nuevos compromisos fiscales en el marco de

la *Iniciativa para la Reducción de la deuda de los Países Pobres Altamente Endeudados* (PPME) y la aprobación de la *Ley de Equidad Fiscal* (LEF).

Con la aprobación de la LABT en el año 2002, se incrementaron las tasas del ISR para personas naturales en el tramo de mayores ingresos al 30%¹; similar a lo ocurrido con las personas jurídicas pues la tasa pasó del 25% al 30%. Además, se limitó el uso de la tasa cero sólo para exportaciones y algunos casos especiales (Gómez-Sabaini, 2003). Por su parte, la adquisición de compromisos bajo la iniciativa PPME, permitió reducir sustancialmente los niveles de endeudamiento de Nicaragua (Icefi, 2012). El tercer hecho relevante se da a finales de abril de 2003, con la aprobación de la LEF. De acuerdo con Gasparini y Artana (2003), dentro de las medidas más importantes por su impacto fiscal se encuentra el reemplazo de la tasa cero en el IVA por una exención, la eliminación de algunas exoneraciones en el IVA, se redujo la dispersión en las tasas del Impuesto Selectivo al Consumo, se introdujo un impuesto a los activos que actuó como un gravamen mínimo a la Renta, se eliminó el mecanismo de depreciación acelerada y se gravó la renta financiera.

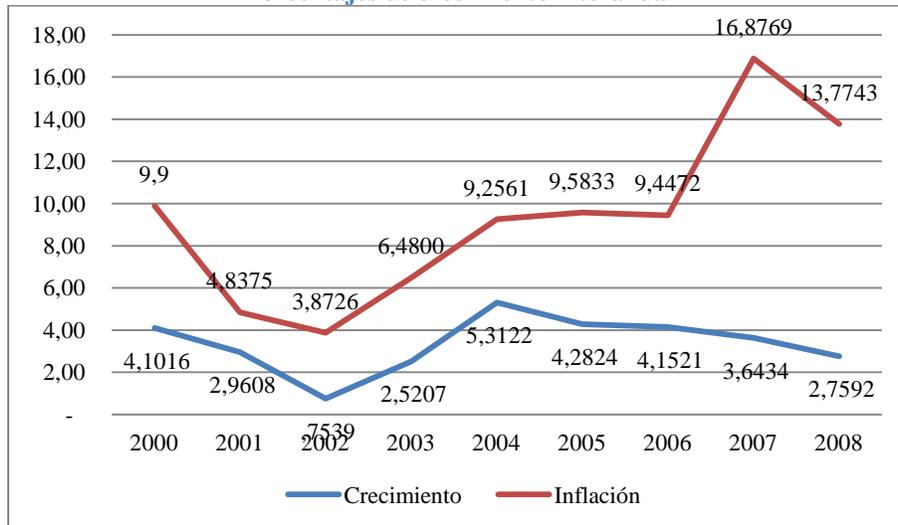
La segunda fase, que va del tercer trimestre de 2003 al primer trimestre del año 2004, se caracteriza por una recuperación económica con un crecimiento real del PIB del 5.3%, es decir, en 2.8 puntos porcentuales más respecto al año anterior. Este fenómeno es explicado por el aumento en las exportaciones en 17.1% para el 2003-2004, así como por el aumento de demanda interna en 3.4%, esta última es influida por una expansión de la inversión en 6.7%, especialmente la pública que a finales de 2004 mostró un crecimiento del 25.8%.

La última fase, que se observó por un periodo de cuatro años (2005 a 2008), estuvo caracterizada por un crecimiento económico moderado que alcanzó un nivel promedio del 3.7%, inferior al promedio centroamericano (5.5%) para el mismo período, de acuerdo con cálculos basados en datos del FMI (2012). En contraste con la época de bonanza que se vivió en otros países de la región y a nivel mundial, en Nicaragua no se observaron tasas de crecimiento elevadas durante estos años.

El débil desempeño de la economía nicaragüense fue resultado de fenómenos económicos, políticos y climáticos. En la parte económica, pueden mencionarse dos hechos relevantes que desmotivaron el comportamiento de la economía, el primero son los problemas surgidos a raíz de la aprobación del presupuesto público para 2005; y el segundo, en ese mismo año, se suspende el programa trianual firmado dos años antes, producto de los escasos avances en la implementación de reformas estructurales acordadas con el Fondo Monetario Internacional (FMI). En el ámbito político, se generó incertidumbre, dadas las tensiones políticas que impidieron el desarrollo de los planes e iniciativas planteadas por el gobierno de turno, hecho que se agravó en la medida en que se acercaban los comicios de noviembre de 2006. Por último, en septiembre de 2007 el Huracán Félix golpea al país, con un fuerte impacto social y en infraestructura económica (CEPAL, 2008).

¹ Se dividió en dos el último tramo del impuesto a la renta de las personas naturales, gravando con un 25% a las rentas entre C\$ 300.001 y C\$ 500.000, y con un 30% a las rentas superiores a C\$ 500.001.

Gráfica 2
Evolución de la tasa de crecimiento del PIB anual y trimestral e Inflación anual 2002-2008
Porcentajes de crecimiento interanual



Fuente: Elaboración propia con base a información trimestral del Banco Central de Nicaragua. www.bcn.gob.ni

Tal como se observa en la gráfica 2 el aumento de los precios internacionales del petróleo, alimentos y otros insumos importados, impactaron directamente en el incremento sostenido de la inflación, la cual se incrementó a tasas de dos dígitos en los años 2007 y 2008. Este efecto al final influyó negativamente en el consumo interno. El deterioro de las condiciones económicas, produjo que a finales de 2008 se redujera el poder adquisitivo de las familias y se desaceleraran las importaciones, por ende la disponibilidad de recursos financieros para el país y en particular para el Estado nicaragüense.

1.2. Nivel y tendencias de la carga tributaria al año 2008

Como resultado de las reformas tributarias realizadas durante 2002 y 2003 (LABT y LEF), así como de las acciones emprendidas bajo la iniciativa PPME se logró elevar la carga tributaria del 15.1 en 2003 al 17.6% en 2008. Además, se redujo de forma paulatina la deuda pública externa, que pasó de 169.1 al 55.1% del PIB durante los años del 2000 al 2008. La mejora en la recaudación tributaria y la baja en el endeudamiento público propiciaron un reacomodo en las fuentes de financiamiento del gasto público (cuadro 1). Mientras que en 2003 los ingresos tributarios aportaron 62.8% del gasto público, para 2008 esta proporción alcanzó el 76.9%. Pese al éxito que el Estado nicaragüense tuvo al elevar la carga tributaria en una década (1999 – 2008) y que esta superó el promedio centroamericano (gráfica 3), esto no se ha traducido en una mejora sustantiva de las condiciones de vida de todos sus ciudadanos (Acevedo, 2011).

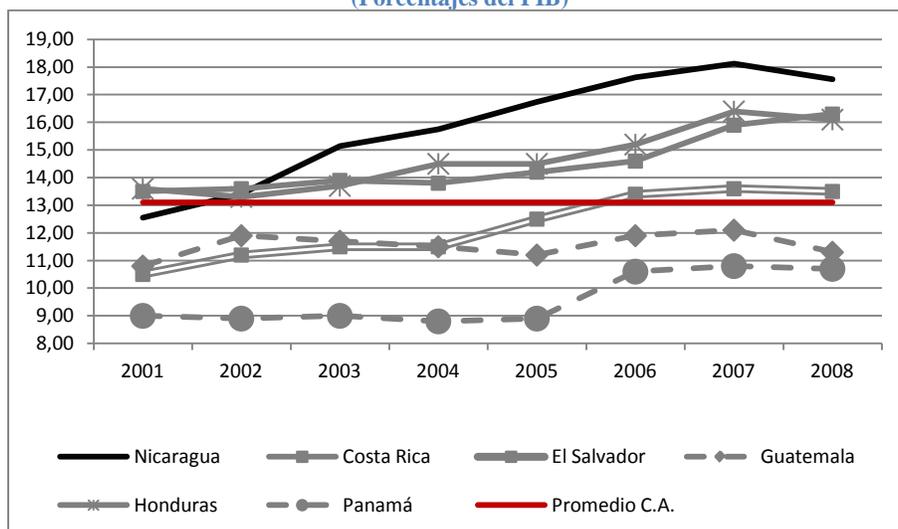
Cuadro 1
Fuentes de financiamiento del gasto público (2003-2008)
(Porcentajes del PIB a precios corrientes con base de 1994)

| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---|------|------|------|------|------|------|
| I. Ingresos Totales | 16.4 | 17.2 | 18.0 | 19.1 | 19.7 | 19.0 |
| A. Ingresos Corrientes | 16.3 | 17.2 | 18.0 | 19.1 | 19.7 | 19.0 |
| Ingresos Tributarios | 15.1 | 15.7 | 16.7 | 17.6 | 18.1 | 17.6 |
| Ingresos no Tributarios | 1.1 | 1.2 | 1.1 | 1.2 | 1.3 | 1.3 |
| Rentas de la Propiedad | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 |
| Transferencias Corrientes | 0.0 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 |
| B. Ingresos de Capital | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| II. Gastos corrientes y de capital | 24.1 | 22.4 | 22.5 | 23.0 | 22.8 | 22.8 |
| III. Déficit Presupuestario Global (I - II) | -7.8 | -5.3 | -4.5 | -4.0 | -3.1 | -3.8 |
| IV. Necesidad de Financiamiento Neto | 7.8 | 5.3 | 4.5 | 4.0 | 3.1 | 3.8 |
| A. Donaciones Externas | 5.3 | 2.8 | 3.8 | 3.8 | 3.7 | 3.3 |
| B. Financiamiento Externo Neto | 4.0 | 5.7 | 3.5 | 2.7 | 2.6 | 1.7 |
| C. Financiamiento Interno Neto | -1.5 | -3.2 | -2.8 | -2.6 | -3.2 | -1.2 |

Fuente: elaboración propia basada en información del MHCP

El aumento de la presión tributaria durante los años de 2003 al 2008 se dio por varias razones: a) las reformas normativas al sistema tributario aprobadas, b) la mejoras en la administración tributaria, y c) la propia estructura tributaria nicaragüense, pues los componentes principales de ella dependen en buena medida del comercio internacional, principalmente del IVA, Impuestos Selectivos al Consumo y Derechos arancelarios, generados por las importaciones (CEPAL, 2008). El crecimiento sostenido de la carga tributaria se dio hasta 2007, luego se observa una caída de 0.7%, que se explica principalmente por el deterioro en las condiciones del comercio internacional, el aumento sostenido de los precios internacionales del petróleo y la contracción de los precios de bienes primarios (Icefi, 2012).

Gráfica 3
Evolución de los ingresos tributarios
(2001-2008)
(Porcentajes del PIB)



Nota: Por el periodo analizado se utilizó para el cálculo el PIB a precios corrientes con base de 1994.

1.3. Estructura tributaria

Los ingresos tributarios nicaragüense provienen principalmente de los impuestos indirectos, los cuales representaron alrededor del 70.8% en los años 2003 a 2008. En su orden, los principales impuestos son: Impuesto al Valor Agregado (IVA), Impuesto Sobre la Renta (IR), Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) y la recaudación proveniente de aranceles a la importación, como puede verse en el Cuadro 2.

Cuadro 2
Ingresos tributarios por tipo de impuesto (2003-2008)
(Porcentajes del PIB y estructura)

| | (Porcentajes del PIB) | | | | | | Estructura | | | | | |
|--------------------------------------|-----------------------|------|------|------|------|------|------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
| Ingresos Tributarios | 15.1 | 15.7 | 16.7 | 17.6 | 18.1 | 17.6 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| Impuestos Directos | 4.0 | 4.5 | 4.8 | 5.2 | 5.5 | 5.7 | 26.1 | 28.3 | 28.6 | 29.5 | 30.4 | 32.3 |
| Sobre la Renta (IR) | 3.9 | 4.5 | 4.8 | 5.2 | 5.5 | 5.7 | 25.9 | 28.3 | 28.6 | 29.5 | 30.4 | 32.3 |
| Impuestos Indirectos | 11.2 | 11.3 | 11.9 | 12.4 | 12.6 | 11.9 | 73.9 | 71.7 | 71.4 | 70.5 | 69.6 | 67.7 |
| Impuesto al valor agregado | 6.2 | 6.4 | 6.9 | 7.4 | 7.7 | 7.3 | 40.7 | 40.8 | 41.0 | 42.0 | 42.4 | 41.6 |
| Interno | 2.6 | 2.6 | 2.6 | 2.9 | 3.0 | 2.5 | 17.0 | 16.6 | 15.7 | 16.3 | 16.4 | 14.5 |
| Importaciones | 3.6 | 3.8 | 4.2 | 4.5 | 4.7 | 4.8 | 23.6 | 24.2 | 25.3 | 25.7 | 26.0 | 27.1 |
| Selectivos al consumo | 3.7 | 3.2 | 3.1 | 4.0 | 3.9 | 3.7 | 24.7 | 20.2 | 18.3 | 22.7 | 21.7 | 20.8 |
| Interno | 3.7 | 3.2 | 3.1 | 2.9 | 2.9 | 2.7 | 24.7 | 20.2 | 18.3 | 16.7 | 16.2 | 15.4 |
| Importaciones | - | - | - | 1.1 | 1.0 | 1.0 | - | - | - | 6.0 | 5.4 | 5.4 |
| Impuestos de Timbres fiscales | - | - | - | - | - | - | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 |
| Impuestos sobre el comercio exterior | 1.3 | 1.7 | 2.0 | 1.0 | 1.0 | 0.9 | 8.4 | 10.5 | 12.0 | 5.6 | 5.4 | 5.2 |
| Aranceles (DAI) | 0.9 | 0.9 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 0.9 | 6.2 | 5.6 | 6.1 | 5.5 | 5.3 | 5.0 |
| Otros | 0.3 | 0.8 | 1.0 | - | - | - | 2.2 | 4.9 | 5.8 | 0.1 | 0.1 | 0.1 |

Nota: Por el periodo analizado se utilizó para el cálculo el PIB a precios corrientes con base de 1994.

Fuente: elaboración propia basada en información del MHCP

El Impuesto al Valor Agregado (IVA), es el impuesto de mayor importancia, y recaudó durante los seis años previos a 2009 en promedio 41.4% del total de impuestos. Este experimentó tasas de crecimiento superior al de la carga tributaria durante el período 2003-2008, por lo que su participación en los ingresos fiscales también aumentó. Los componentes del IVA (interno e importaciones) mostraron distintas dinámicas, mientras que el IVA que grava las importaciones creció en promedio al 6%, el componente doméstico mostró un menor dinamismo, por lo cual su participación en la estructura tributaria se contrajo (véase el Cuadro 2).

El IR fue el impuesto con mayor dinamismo en los años de 2003 a 2008 con un crecimiento promedio del 7.7%. Además, el mencionado impuesto aportó cerca del 29% de los ingresos tributarios, convirtiéndose en el segundo impuesto más importante. El auge en el comportamiento del IR se explica en parte por la introducción en 2003 de un pago mínimo del 1% sobre el valor de los activos brutos, la introducción de las retenciones definitivas y el cobro al sector bancario. Sin embargo pueden considerarse dos factores adicionales, el incremento de la productividad económica durante estos años, y cierta mejora en la eficacia de la administración tributaria en términos de fiscalización y control de la recaudación del impuesto.

Las fuentes de recaudación por su orden de contribución al IR en 2008, según el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) son:

- Retención sobre sueldos y salarios² con un 23.7%,
- Retención a cuenta del IR³ 23.0%,
- Declaración anual⁴ 19.7%,
- Anticipos mensuales⁵ 19.4%, y
- El más nuevo introducido en 2003, Régimen de retenciones definitivas⁶ 14.2%.

Los impuestos selectivos al consumo representaron entre el 3.7% y 4.0% del PIB durante el periodo 2003-2008, convirtiéndose en el tercer motor de la carga tributaria. Cabe destacar tres categorías dentro de este tipo de impuestos: a) El ISC que grava a los derivados del petróleo, asume la forma de un monto fijo en dólares por galón, b) ISC que grava los bienes de la *Industria Fiscal*: bebidas gaseosas, jugos enlatados, licores y cerveza, y cigarrillos, este es un impuesto *Ad-valorem*, y c) ISC sobre las importaciones (importaciones de bienes considerados suntuarios).

Finalmente, como se observa en el Cuadro 2, la participación de los impuestos sobre el comercio exterior es baja y se ha ido reduciendo. En 2003 representaban alrededor del 1.1% del PIB, mientras que para el año 2008 se contrajeron hasta llegar al el 0.9% del PIB. Para efectos del presente documento se agruparon de la siguiente manera: a) Derechos Arancelarios a la Importación (DAI), estos constituyeron los ingresos más importantes del grupo, representan alrededor del 5.6% de la carga tributaria en promedio entre 2003 y 2008, La recaudación para este tipo de impuestos está normado según lo estipula el artículo 138 de la LEF, por el Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano; b) Arancel Temporal de Protección ATP, fue creado en 1994 para proteger a una lista de productos de origen nicaragüense y pierde vigencia en 2007; c) Impuesto Específico de Consumo a la Importación, este fue derogado en 2006 y se crea el impuesto selectivo al consumo a la importación; y d) Arancel del 35% a bienes y servicios de producción u origen hondureño y colombiano.

1.4 Características de los principales impuestos vigentes en 2008: tasas, bases, y algunas características especiales de ellos.

² Consiste en una deducción mensual que el patrono o empleador hace al asalariado, sobre el cálculo anual de ingresos según la tabla del artículo 21 de la Ley de equidad fiscal (Artículo 69 del Reglamento de la Ley de Equidad Fiscal). Este monto lo pagan los empleadores anualmente siempre y cuando el asalariado obtengan sus ingresos o remuneraciones de un solo patrono, caso contrario es el empleado quién declara y paga directamente a la Dirección General de Ingresos (DGI) (Báez a, 2007a).

³ El régimen de retenciones en la fuente es un mecanismo de recaudación del IR, mediante el cual los contribuyentes inscritos en el régimen general, retienen por cuenta del Estado el IR, perteneciente al contribuyente con que están realizando una compra de bienes, servicios y otros, debiendo posteriormente enterarlos a la DGI en los plazos y condiciones que establece el reglamento. (Artículo 79 del reglamento de la Ley de equidad fiscal).

⁴ Es la declaración y pago que las personas naturales cuya renta no exceda de los 50 mil córdobas anuales (esta regla estaba vigente hasta 2008, en 2009 se modificó y se explicará más adelante) o su proporción mensual durante el año gravable, después de las deducciones legales. Toda persona jurídica, el impuesto a pagar será el 30 por ciento de su renta imponible (artículo 21 de la ley de equidad fiscal).

⁵ Es el pago que todas las personas jurídicas y naturales responsables retenedoras del IVA declaran y pagan mensualmente a cuenta del IR. Equivale al 1% de los ingresos brutos. Las personas jurídicas retenedoras y recaudadoras de ISC Anticiparán el 30% sobre utilidades mensuales. Están exentas del pago las personas exentas del IR y los pequeños contribuyentes bajo el régimen de "Cuota Fija". (Báez a, 2007a)

⁶ Es un pago único proporcional que las personas naturales, jurídicas o las unidades económicas, residentes o no en el país hacen a cuenta del IR, la tasa varía dependiendo el sujeto pasivo según los artículos 15 y 110 de la ley de equidad fiscal, y 35, 36, 187, 189 de su reglamento. Todos los contribuyentes afectos al Régimen de Retención Definitiva, no estarán sujetos al pago mínimo del IR

En esta sección se exponen las principales características del sistema tributario vigente al año 2008. El propósito de esta sección es poder compararlo respecto a los cambios que se introdujeron en los años 2009 y 2012.

1.4.1 Impuesto sobre la Renta (IR):

Según el artículo 3 de la LEF, el IR grava toda renta neta de fuente nicaragüense obtenida por personas, de cualquier nacionalidad, domicilio o residencia, inclusive si el bien o el servicio se pagaran fuera de Nicaragua. Contaba con dos tipos de sujetos pasivos: personas jurídicas y naturales. Para el efecto las primeras eran tasadas con el 30% sobre la renta neta mientras que las segundas estaban gravadas según el cuadro siguiente:

Cuadro 3
Tasas progresiva para Personas Naturales

| Renta Gravable (Estratos) | | Impuesto Base | Porcentaje Aplicable | Sobre Exceso de |
|------------------------------|-----------|------------------|----------------------|--------------------|
| De C\$ | Hasta C\$ | | | |
| 1 | 50,000 | 0 | 0% | 0 |
| 50,001 | 100,000 | 0 | 10% | 50,000 |
| 100,001 | 200,000 | 5,000 | 15% | 100,000 |
| 200,001 | 300,000 | 20,000 | 20% | 200,000 |
| 300,001 | 500,000 | 40,000 | 25% | 300,000 |
| 500,001 | a más | 90,000 | 30% | 500,000 |

Fuente: artículo 21 LEF previo a la reforma de 2009.

Los pagos de las tasas y cuotas anteriores debían pagarse en su totalidad a través de una declaración anual que se presentaba tres meses posteriores al periodo fiscal correspondiente o mediante deducciones durante el año a través de los siguientes mecanismos: El primero corresponde a anticipo del IR, que se presentaba mensualmente y consistía en un pago del 1% sobre ingresos brutos de personas jurídicas retenedoras del IVA, y 30% sobre utilidades mensuales para retenedores del ISC. Estaban exentos los pequeños contribuyentes bajo el régimen de Cuota Fija (Báez a, 2007 a). El segundo mecanismo corresponde a retenciones en la fuente, que consistían en la facultad que los contribuyentes inscritos en el régimen general tenían de retener a nombre del Estado, debiendo declararse mensualmente a la DIGI según las alícuotas establecidas para residentes y no residentes (ver cuadro 5). En el caso de los salarios, sueldos y otras compensaciones se aplica la tasa progresiva del IR que se detalló en el cuadro 3.

Cuadro 4
Alícuotas de retenciones en la fuente para residentes a/

| Alícuota | Hecho generador |
|-----------------|---|
| 0% | Comercialización del Café |
| 1% | Ganancias ocasionales, transmisión de bienes inmuebles y vehículos |
| 2% | Compra de bienes, prestación de servicios en general ⁷ , trabajos de construcción y arrendamientos o alquileres. Pagos por regalías por utilización de franquicias o productos análogos. Servicios prestados por los medios de comunicación social y agencias publicitarias. |
| 3% ⁸ | Ganado en pie o en canal para exportación o para el mercado interno, |
| 10% | Servicios profesionales o técnicos prestados por personas naturales, intereses pagadas de préstamos, dietas por reuniones o sesiones pagadas; premios de loterías, comercio irregular de exportadores, contribuyentes no inscritos en la DGI. |
| 2 a 7.5% | Comercialización de maderas |

Fuente: Elaboración propia con base a los artículos 15 y 110 de la LEY y artículos 76, 77, 81, 82 y 85 del Reglamento.

⁷ Incluye a personas jurídicas

⁸ No aplica para las transacciones pertenecen a las bosas agropecuarias.

a/ la tasa de las personas jurídicas equivale al 30% según artículo 21 de la LEF.

Cuadro 5
Alícuotas de retenciones en la fuente para no residentes a/

| Alícuota | Hecho generador |
|--|---|
| Tasa de persona jurídicas aplicadas a: <ul style="list-style-type: none"> • Con construcción: 70% del total percibido • Sin Construcción al 80% de lo percibido. | Renta de propiedades inmuebles |
| <ul style="list-style-type: none"> • Persona Natural: 20% de tasa efectiva • Persona Jurídica: tasa del 30% sobre el 35% de la renta bruta percibida. | Sueldos, salarios, compensaciones por servicios, dividendos y otros. |
| Tasa de persona jurídica aplicadas a: <ul style="list-style-type: none"> • 70% del total percibido. • 30% del ingreso bruto, en el caso de las rentas percibidas por el alquiler de películas de cine, televisión y programas de radio. | Regalías, derechos de autor, patentes, diseños de marca y análogos |
| Tasa del 30% para el 75% de lo percibido | Intereses de préstamos otorgados por instituciones financieras |
| Tasa de persona jurídica aplicadas al: <ul style="list-style-type: none"> • Marítimo: 10% de lo percibido • Aéreo y comunicaciones internacionales: 5% del total percibido. | Comunicaciones y Transporte |
| Tasa de persona jurídica aplicadas al: <ul style="list-style-type: none"> • Seguro de vida: 3% de lo percibido • Seguro incendio: 8% de lo percibido • Seguro Marítimo: 10% de lo percibido • Otros riesgos: 2% de lo percibido. | Primas de seguro y fianza de cualquier clase |
| <ul style="list-style-type: none"> • Persona Jurídica 30% sobre el 50% del valor del contrato • Persona natural el 20% de tasa efectiva sobre la renta percibida. | Espectáculos públicos: agrupaciones artísticas, musicales, artistas, deportistas y demás profesionales del espectáculo. Quedan exentos de retención los actos patrocinados por el Estado o gobiernos extranjeros. |

Fuente: Elaboración propia con base a los artículos 15 y 110 de la LEY y artículos 76, 77, 81, 82 y 85 del Reglamento.
a/ la tasa de las personas jurídicas equivale al 30% según artículo 21 de la LEF.

Es importante hacer notar, que las transacciones en las bolsas agropecuarias tenían en ese momento un trato especial, puesto que se procuraba fomentar y fortalecer al sector agropecuario.

Casos especiales del IR

El IR contaba con dos regímenes especiales. El primero, denominado régimen de cuota fija, que pretendía fortalecer la economía formal incluyendo a las personas naturales que se registraban como pequeños contribuyentes y el otro régimen que se destinaba a casinos y juegos de azar.

El régimen de cuota fija estaba dirigido a los pequeños contribuyentes, los cuales no tenían obligación de llevar contabilidad formal, ni presentar declaración anual del IR y tampoco a cumplir con las obligaciones inherentes al IVA. Este régimen era aplicable a las personas naturales dedicadas a la venta de bienes y/o prestación de servicios con ingresos brutos anuales a los C\$ 480,000.00 o cuyo inventario al costo de mercadería propia, en consignación o al crédito fuese menor o igual a C\$ 200,000.00. Las cuotas mensuales vigentes a 2008 estaban normadas en acuerdo ministerial 022-2003 del MCHP de la siguiente manera:

Cuadro 6
Valor de la cuota fija según inventario de mercaderías

| Inventario de mercaderías (C\$) | Cuota fija (C\$) |
|---------------------------------|------------------|
|---------------------------------|------------------|

| | |
|---|--------|
| 15,000 | 60.00 |
| Mayor a 15,000 y menor o igual a 30,000 | 100.00 |
| Mayor a 30,000 y menor o igual a 40,000 | 150.00 |

Fuente: LEF

El régimen de casinos y empresas de juegos de azar se registraba como un pago mínimo mensual obligatorio a cuenta del IR anual; los montos son establecidos en dólares americanos y estaban definidos por mobiliario de la manera siguiente: a) US\$ 18 por máquina, las empresas con menos de 301 máquinas, b) US\$ 20 por máquina, con más de 300 pero menos de 601, c) US\$ 25 por máquina aquellas empresas que cuenten con más de 600, y c) Por cada mesa de juego en los casinos, se pagaba US\$ 200.

Además de los dos casos especiales anteriores, en la ley vigente a 2008 también reguló un trato diferenciado para los productos que se transaban en las bolsas agrícolas⁹; estos pagos, se realizaban como retenciones definitivas, y contaba con dos segmentos diferenciados, el primero tenía una tasa 1% para los bienes agrícolas primarios y 2% para los demás bienes del sector agropecuario.

Ingresos no constitutivos de renta y exentos:

Hacia el año 2008 el IR contaba con un grupo importante de ingresos que no estaban gravados, como las indemnizaciones laborales, ingresos que se percibían conforme la legislación de la seguridad social; rentas del capital (intereses¹⁰, dividendos), remuneraciones de diplomáticos, y los ingresos provenientes de cédulas hipotecarias, bonos y otros títulos valores emitidos por el Estado, así como los intereses que devengaban estos instrumentos.

Por otro lado, existía un grupo importante de exenciones subjetivas, como las instituciones del sector público, representaciones diplomáticas, iglesias, instituciones de beneficencia, universidades, centros de educación técnica vocacional, instituciones artísticas, científicas, educativas y culturales, los sindicatos, los partidos políticos, los bomberos, la Cruz Roja Nicaragüense, organismos internacionales y cooperativas.

1.4.2 Impuesto al Valor Agregado

El IVA, según la LEF vigente a 2008, era un tributo destinado al consumo que gravaba las enajenaciones, importaciones e internación de bienes, así como la prestación de servicios realizados por las personas naturales, jurídicas y las unidades económicas en territorio nicaragüense. La tasa general era de 15%, con excepción de las exportaciones las cuales fueron definidas con tasa 0%, y según la ley de Estabilidad Energética y sus reformas, todos aquellos usuarios del servicio eléctrico que tuvieran un consumo entre 300 y 1,000 kW por hora al mes, pagaban el 8%.

La ley estableció como bases imponibles para el IVA a las siguientes:

⁹ Las bolsas agrícolas son instituciones privadas, especializadas en la negociación de valores con personas naturales o jurídicas que intervengan en actividades agropecuarias. Tiene como función desarrollar un mercado bursátil de productos e insumos agropecuarios, facilitar las transacciones de compra y venta, que opera bajo el sistema de subastas públicas y operaciones acordadas por medio de puestos de bolsas, donde convergen oferentes y demandantes. Además se vigila estándares de calidad, entre productores e industriales.

¹⁰ Provenientes de ahorro a plazo y certificados de depósitos, si el saldo promedio mensual fuese menor a US\$ 5,000.00, intereses de instrumentos financieros con plazo mayor a cuatro años. Asimismo, los intereses de préstamos otorgados a bancos o instituciones financieras extranjeras, a personas, empresas e instituciones financieras nacionales.

- 1) Bienes: el valor de la transacción que se reportara en la factura o documento legal, más toda otra cantidad adicional exceptuando intereses moratorios y diferencial cambiario. Además cuando la enajenación de un bien conllevaba la prestación de un servicio no gravado, este recaería en el monto total.
- 2) Servicios: el valor de la contraprestación más toda cantidad adicional por cualquier otro concepto, con excepción de las propinas.
- 3) Importación e internación de bienes: La base imponible era determinada por el valor de aduana más toda cantidad adicional, por otros impuestos, fuesen estos arancelarios, de consumo o no arancelarios pero que se recaudaran al momento de la importación o internación, y los demás gastos que figuraran en la documentación aduanera correspondiente. Este mismo método se aplicaba cuando el importador del bien estaba exento de impuestos arancelarios pero no del IVA.

El IVA en Nicaragua tiene una larga lista de bienes y servicios exentos, como los productos de bienes incluidos en la canasta básica, en especial alimentos; prendas de vestir de producción nacional; medicamentos y artículos y servicios médicos, entre otros. En los servicios, se les otorgó tratamiento diferenciado a los relacionados con el transporte interno (marítimo, aéreo, terrestre, lacustre y fluvial); el arrendamiento de inmuebles destinados a casa de habitación a menos que estuvieran amueblados; contratos de construcción de viviendas; el suministro de energía eléctrica para riego agropecuario, y el consumo relacionado con el uso doméstico menor o igual a 300 kW/h mensual, entre los más importantes. Las personas o instituciones que gozan exenciones subjetivas son similares a las del IR.

1.4.3 Impuesto Selectivo al Consumo (ISC)

El ISC era un tributo que afectaba a personas naturales o jurídicas que enajenaban mercancías de producción nacional, así como a las importaciones e internaciones de bienes definidos en el artículo 83 de la LEF y su anexo. Se aplicaba de forma que este incidiera una sola vez en las varias negociaciones que pudiera ser objeto un bien gravado mediante la traslación y acreditación.

La traslación consistía en el cobro que hacía el responsable recaudador a las personas que adquirieran el bien conforme las tasas establecidas en la LEF. El monto total de la traslación constituía el débito fiscal para el responsable recaudador, además este cobro no era considerado como monto gravable para otros impuestos como el IR o tributos municipales. La acreditación constituyó entonces en el derecho que el contribuyente tenía para restar el monto del ISC que hubiese trasladado en la compra de bienes o pagado por la importación de mercancías. Este derecho era personal e intransferible, salvo en caso de fusiones y sucesiones de sociedades.

Los bienes y mercancías gravadas con el ISC, estaban definidas y se interpretaban según la nomenclatura del Sistema Arancelario Centroamericano (SAC) vigente a esa fecha. Se podían clasificar en tres grupos generales¹¹:

- a) artículos y mercancías en general, que agrupaban a un poco más de 680 productos de distintos tipos, agropecuarios y sus derivados, vestuario, electrodomésticos y electrónicos, armas de fuego,

¹¹ Clasificación propia realizada con base al Anexo de la LEF.

como los más significativos, las tasas estaban en un rango de 10% a 35%, dependiendo del grado de tecnificación, valor agregado o incidencia en el mercado nacional.

- b) bienes comprendidos en la industria fiscal¹², los cuales aglutinaban al conjunto de unidades económicas que importaban, enajenaban y realizaban operaciones, para obtener, transformar, perfeccionar o transportar uno o varios productos naturales o sometidos a otros procesos industriales preparatorios de bebidas alcohólicas, bebidas espirituosas, cervezas, aguas gaseadas, jugos, bebidas y refrescos con tasas de 9% a 42%; productos derivados o manufacturados con tabaco con tasas de 43% y 59%. El azúcar fue tasada con un porcentaje del 2%, mientras que el petróleo y sus derivados con tasas entre 12 y 100%, en estos últimos se incluían tres categorías con tasa 0% y que correspondían al petróleo crudo, éter de petróleo y otros de aceites crudos de petróleo y o de mineral bituminoso. Por último existía una clasificación adicional para algunos bienes derivados del petróleo, la cual se incluía en el artículo 83 de la LEF, agrupaba a gasolinás regular y Premium, fuel oil, Kerosene y diésel entre otros y su cobro consistía en el cobro de US\$ 0.17 y US\$ 0.90 centavos por galón.
- c) Vehículos automóbiles y otros vehículos terrestres, con tasas que iban entre 4% y 30%, dependiendo de las características propias del vehículo, como cilindraje y capacidad de carga.

1.4.4 Derechos arancelarios a la importación (DAI)

Los DAI son los contenidos en el Arancel Centroamericano de Importación de mercancías provenientes fuera del área centroamericana y se regían de conformidad al Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano, sus protocolos, así como de las disposiciones provenientes de los tratados, convenios y acuerdos comerciales internacionales y de integración regional, así como también por lo establecido por Organización Mundial del Comercio (OMC). Se calculan sobre el valor CIF¹³ de las mercancías importadas, eran gravámenes *ad valorem*, cuya tasa máxima promedio fue del 10%. (Báez, 2007a).

1.5 Exoneraciones y Gasto Tributario en el periodo 2003-2008.

A pesar de los logros importantes en la reducción del déficit fiscal y el aumento de los ingresos tributarios, el régimen fiscal nicaragüense aún cuenta con un número significativo de tratamientos tributarios especiales, tales como exenciones fiscales que reducen la base imponible de ciertos contribuyentes y dificultan el registro, ordenamiento, administración y evaluación de las mismas (IEEPP 2010).

Estos tratamientos especiales tienen dos objetivos: económicos y de mayor equidad social. Los primeros se refiere a la atracción de inversión extranjera directa (IED) y al incremento en la generación de empleo, con lo cual el gobierno a la vez amplía la base económica de los impuestos y puede lograr compensar el costo incurrido (Vallecillos, 2004). Sobre lo anterior, estudios recientes revelan que este tipo de mecanismos no son las herramientas exclusivas para fortalecer la atracción de IED, sino dependen de otros aspectos, como el marco, legal, la mano de obra calificada e infraestructura adecuada (IcEFI, 2012).

¹² Artículo 3 del Reglamento de la LEF

¹³ Es uno de los términos de intercambio entre productor y comprador en el mercado internacional, este consiste en la responsabilidad que adquiere el vendedor de cubrir de todos los costos, incluidos el transporte principal y el seguro, hasta que la mercancía llegue al puerto de destino. CIF (cost, insurance and freight)

El segundo busca reducir desigualdades conforme excluye del pago de algunos o todos los impuestos a personas que cuentan con ingresos bajos (Artana 2005).

Tal como puede observarse en el desarrollo de la caracterización del sistema tributario a 2008 de la sección anterior, Nicaragua contaba en 2008 con una lista de exenciones y exoneraciones que reducían los recursos disponibles para el Estado, que, según estimaciones del IIEP (2010) basado en cifras oficiales, en 2008 representaban alrededor de US\$ 415.6 millones (C\$ 8,736 millones), equivalentes al 6.6% del PIB para ese año.

Es importante advertir que la cifra estimada por el IIEP, sobrepasa en un 32%¹⁴ el gasto devengado en educación y un 90% el de salud para ese año. Además que representa casi el doble del déficit presupuestal que el MCHP reportó para 2008. Si bien este factor no fue uno de los determinantes, si fue un condicionante de peso para los debates y propuestas de reformas tributarias (exposición de motivos LEF, 2009) que se analizarán en secciones siguientes.

2. Reformas tributarias realizadas en el período 2009-2012.

2.1 Entorno del país en el marco de las reformas

Para facilitar el análisis se reseña de manera muy breve el contexto nicaragüense en dos momentos: el primero que abarca el período de crisis económica mundial (2008-2009), y luego se exploran las mismas condiciones para el año 2012. Perfiladas estas características, se analizan las principales reformas realizadas en el periodo, definiendo las particularidades específicas de cada una y los cambios más significativos que representaron para la estructura impositiva de Nicaragua.

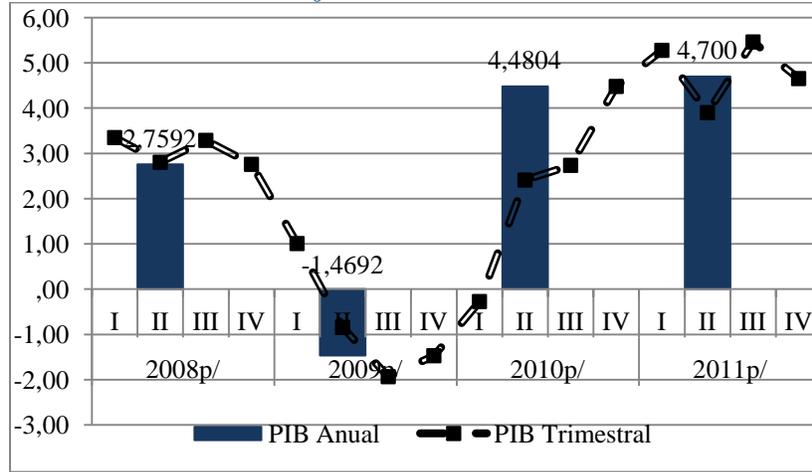
2.1.1 Contexto durante la crisis económica de 2008-2009

La economía nicaragüense fue severamente afectada por la crisis económica de los años 2008 y 2009. Como se mencionó anteriormente, los efectos se empezaron a notar con la caída en los indicadores económicos durante el último trimestre del año 2008. Los impactos más profundos se percibieron en el tercer semestre de 2009 cuando la economía nicaragüense se contrajo en 1.5%, sosteniéndose la caída por un semestre más. Es a mediados de 2010 cuando Nicaragua empieza a superar los terribles efectos de la crisis, observándose un crecimiento más o menos sostenido hasta 2012 (Gráfica 4).

Las secuelas de la crisis económica mundial en la economía nicaragüense se evidenciaron directamente en la reducción de las exportaciones, de la inversión extranjera directa y en la pérdida de dinamismo en las remesas familiares. Lo anterior sumado a altas volatilidades en los precios de los alimentos y productos derivados del petróleo, provocaron la contracción del consumo tanto público como privado, los cuales se redujeron en términos reales en 2.6% y 0.6% para 2009 (BCN, 2011).

¹⁴ Cálculos propios con datos del MHCP consignados en el Informe de Liquidación de 2008.

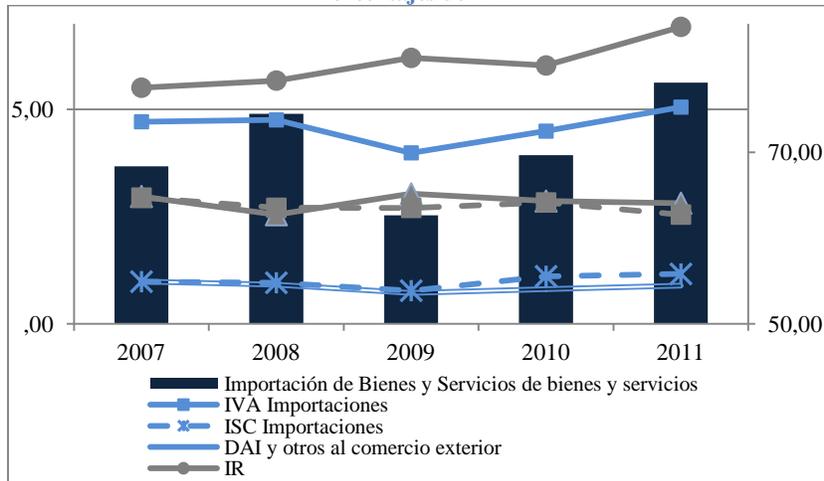
Gráfica 4
Evolución de la tasa de crecimiento del PIB anual y trimestral e Inflación anual 2005-2011
Porcentajes de crecimiento interanual



Fuente: Elaboración propia con base a información trimestral del Banco Central de Nicaragua. www.bcn.gob.ni
 Nota: los datos trimestrales publicados por el BCN que cubren el período 2008 en adelante aún son de carácter preliminar

El escenario anterior generó una vertiginosa caída de los impuestos durante 2009 en especial los provenientes del comercio exterior, provocando una crisis en las finanzas públicas que se agravó por la reducción de la inversión y el recorte de donaciones proveniente de los países e instituciones que conforman el Grupo de Apoyo Presupuestario, producto de la contracción económica mundial, como por los problemas de credibilidad en las elecciones municipales de 2008 (gráfica 5). La crítica coyuntura obligó al gobierno a revisar las políticas fiscales, retomando temas que hasta ese momento estaban fuera de la agenda política. En agosto de ese año el MHCP presentó a la Asamblea Nacional de Nicaragua (AN) la iniciativa que proponía una reforma sustancial al sistema tributario esta iniciativa fue conocida como *Ley de Concertación Tributaria*.

Gráfica 5
Evolución de la tasa de crecimiento de las importaciones e impuestos por origen 2007-2011
Porcentajes del PIB



Fuente: Elaboración propia con base a información trimestral del Banco Central de Nicaragua. www.bcn.gob.ni

Nota: Las importaciones están en el eje secundario

La discusión de la reforma tributaria, aunque fue llamada *Concertación Tributaria*, distó mucho de ser un proceso de diálogo incluyente. En particular, la reforma fue negociada directamente con el sector privado nicaragüense. De hecho, la propuesta inicial de reforma era mucho más ambiciosa, pero, luego de intensos debates con el sector empresarial, fue postergada por ambas partes para cuando mejorara el clima político y económico (Icefi, 2011). El 3 de diciembre de 2009, la Asamblea Nacional de Nicaragua (ANN) aprueba la ley número de registro 712 *Ley de Reformas y Adiciones a la Ley No. 453, Ley de equidad fiscal y a la ley No. 528, ley de reformas y adiciones a la ley de equidad fiscal*.

La Ley aprobada fue conocida coloquialmente como *La Reformita*¹⁵ y contenía modificaciones que buscaban aumentar la recaudación en 0.7% del PIB (Icefi, 2010). En 2010 las autoridades plantearon una agenda complementaria que contenía temas relacionados con el mejoramiento en la administración tributaria y aduanera, el fortalecimiento de la institucionalidad del Banco Central por medio de la nueva ley orgánica, así mismo se buscó la consecución de un sistema tributario más transparente, en particular se propuso la evaluación de esquemas que permitieran racionalizar el mecanismo de exenciones y exoneraciones.

El ambiente económico mejoró para los años de 2010 a 2011, observándose un incremento de los niveles de crecimiento del Producto (4.5 y 4.7% en términos reales), mientras que las exportaciones e importaciones crecieron a un ritmo promedio mayor al 10% en este bienio. El reacondicionamiento favorable en el escenario internacional se tradujo en el aumento tanto de la inversión extranjera directa, que se incrementó de US\$ 432 millones en 2006 a US\$ 967.9 millones, como de las remesas familiares que retomaron su ritmo recibiendo US\$ 822.8 y US\$ 911.6 millones en 2010 y 2011 respectivamente, montos incluso superiores a los recibidos en años anteriores.

En este contexto de crecimiento, se observó un mayor dinamismo en los sectores de construcción el cual en 2011 reportó una tasa de crecimiento del 16.9% con respecto al año anterior; el sector de la explotación de minas y canteras que se incrementó en promedio entre 2010 y 2011 un 25.7%, mientras que el sector manufacturero lo hizo a tasas de 7% en 2010 y 7.6% en 2011.

El auge económico aunado a la recepción de mayores fondos provenientes de la cooperación de la República Bolivariana de Venezuela¹⁶, mejoró las condiciones fiscales del país. Los ingresos totales crecieron en términos reales de 19.7% en 2010 a 21.4% en 2011. La carga tributaria se ubicó en 18.1% y 19.4% respectivamente para los mismos años (cuadro 7). Asimismo, el gobierno aprovechó el aumento de ingresos en especial los extraordinarios, para reducir la deuda pública externa, que pasó de 58.8% en 2010 a 55.8% en 2011, como porcentaje del PIB.

¹⁵ Fue llamada la Reformita porque el Gobierno aceptó reducir la Ley de concertación tributarias a una serie de medidas que serán explicadas en la sección 2.4.1

¹⁶ A pesar que este es un aporte importante para las finanzas nicaragüenses, estos flujos no han sido del todo transparentes. La información disponible revela que el monto que se obtuvo por esa fuente a junio de 2012 se situaba en alrededor de US\$ 400 millones, monto muy similar al recibido en 2011.

Cuadro 7
Fuentes de financiamiento del gasto público (2007-2011)
(Porcentajes del PIB)

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|------|------|------|------|------|
| I. Ingresos Totales | 19.7 | 19.0 | 18.8 | 19.7 | 21.4 |
| A. Ingresos Corrientes | 19.7 | 19.0 | 18.8 | 19.7 | 21.4 |
| Ingresos Tributarios | 18.1 | 17.6 | 17.4 | 18.1 | 19.4 |
| Ingresos no Tributarios | 1.3 | 1.3 | 1.3 | 1.5 | 1.9 |
| Rentas de la Propiedad | 0.1 | 0.1 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| Transferencias Corrientes | 0.1 | 0.1 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| B. Ingresos de Capital | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| II. Gastos Totales | 22.8 | 22.8 | 23.6 | 22.6 | 22.4 |
| A. Gastos Corrientes | 15.4 | 16.7 | 18.1 | 17.2 | 17.4 |
| B. Gastos de Capital | 7.4 | 6.1 | 5.6 | 5.4 | 5.1 |
| III. Déficit Presupuestario Global (I - II) | -3.1 | -3.8 | -4.8 | -2.9 | -1.1 |
| IV. Necesidad de Financiamiento Neto | 3.1 | 3.8 | 4.8 | 2.9 | 1.1 |
| A. Donaciones Externas | 3.7 | 3.3 | 2.3 | 2.2 | 1.7 |
| B. Financiamiento Externo Neto | 2.6 | 1.7 | 3.1 | 2.3 | 1.7 |
| C. Financiamiento Interno Neto | -3.2 | -1.2 | -0.6 | -1.7 | -2.3 |

Nota: Por el periodo analizado se utilizó para el cálculo el PIB a precios corrientes con base de 1994.

Fuente: elaboración propia basada en información del MHCP

2.1.2 Contexto económico en 2012 y perspectivas a futuro

A pesar que en 2011 Europa se encontró en medio de una crisis fiscal y Estados Unidos no acababa de encontrar el acomodo necesario posterior a la crisis económica y financiera de 2008 y 2009, Nicaragua contaba con auge económico y expectativas optimistas sobre el futuro. Sin embargo, para finales del año 2011 esta óptica tomó una perspectiva distinta y se empezaron a tener indicios de una nueva desaceleración económica, los cuales fueron más sensibles en durante 2012.

De acuerdo con estimaciones de la CEPAL (2012), el crecimiento económico de Nicaragua en 2012 estará cercano al 4% del producto lo que implica una desaceleración económica de 0.7 puntos porcentuales con respecto a las estimaciones de cierre para 2011, debido a que el BCN estimó que cerró ese año en 4.7%. Esto debido al debilitamiento de factores asociados a la demanda externa, producto de la pérdida de ímpetu de la economía de Estados Unidos y los problemas de la deuda Europea.

Esta merma en el dinamismo de la economía nicaragüense, pudo haber afectado los ingresos tributarios del gobierno central, sin embargo, según revela los datos estadísticos del MHCP la recaudación tributaria a octubre de 2012 representaba un 16.5% del PIB (C\$. 30,493.8 millones), mientras que para 2011 con corte al mismo mes alcanzó una recaudación del 16.4% del producto, lo cual sugiere un incremento moderado del 0.1% del PIB y se espera que la recaudación supere a la del año anterior.

Dos hechos trascendieron en 2012 que fueron de importancia fiscal: por un lado, en junio los países del istmo firman el Acuerdo de Asociación Global con la Unión Europea, fruto de este hecho en octubre la ANN ratifica dicho acuerdo; mientras que por otro lado, en julio, el Poder Ejecutivo convocó a distintos sectores de la sociedad nicaragüense para reevaluar y trabajar sobre la propuesta de reforma fiscal

presentada en 2009, a la que denominó nuevamente *Concertación Tributaria*, esta fue aprobada a principios de diciembre de este año.

Según información contenida en el Marco presupuestario de mediano plazo 2012-2016¹⁷ y otras fuentes oficiales, la economía nicaragüense para 2013 podría crecer en términos reales 4.1% resultado de mejores condiciones del comercio internacional, en particular por el aumento de intercambio con Venezuela, Canadá y China. Además prevén mayor atracción de inversión extranjera directa proveniente del Venezuela, Rusia y China.

2.2 Reformas fiscales realizadas en el período 2009-2012

2.2.1 Reforma 2009

El 15 de octubre de 2009 el Ejecutivo presenta a la Asamblea Nacional el proyecto de Ley de *Concertación Tributaria*, que ante la necesidad del Estado Nicaragüense de obtener más ingresos que les permitiera hacer frente a la crisis económica y financiera mundial. La propuesta pretendía la movilización de recursos adicionales que compensaran la caída observada en la recaudación tributaria producto de la contracción económica mundial, procurando no afectar las condiciones macroeconómicas alcanzadas para esa fecha y por la crisis de gobernabilidad que el mismo gobierno había provocado en las elecciones municipales llevadas a cabo en noviembre de 2008.

La propuesta del gobierno para agosto de 2009 tenía como meta incrementar los ingresos tributarios, fundamentándose en tres componentes principales: a) introducir un pago mínimo del 3.0% alternativo al IR de actividades económicas, con un poder recaudatorio del 1.4% del PIB; b) establecer un sistema dual gravando a las ganancias de capital (dividendos e intereses) de las personas jurídicas con una tasa del 10%, con esta medida se calculaba obtener un aumento en la recaudación alrededor del 0.7% del PIB; y c) retención del 25% sobre intereses pagados a no residentes, que según los cálculos de los técnicos produciría un 0.31% del PIB (cuadro 8). Las tres medidas generarían recaudaciones cercanas al 2.41% del PIB¹⁸.

El proceso de discusión de la propuesta de *Concertación Tributaria* fue suspendido ante la coyuntura económica mundial y los pulsos políticos y sociales. Por lo cual no fue posible aprobar la reforma planteada originalmente (ANN, 2012). Sin embargo, Nicaragua enfrentaba problemas fiscales y estaba expuesta a la reducción de los ingresos nacionales producto de la crisis mundial y recortes de financiamiento proveniente del Grupo de Apoyo Presupuestario; para solventar esta situación y luego de consensos con el sector privado, se presentó otra iniciativa de ley que buscaba compensar la caída en los ingresos estatales de 2009 y alcanzar la meta tributaria establecida para el presupuesto de 2010. De acuerdo con fuentes consultadas por Icefi, la realización de la reforma era parte de una condicionalidad impuesta por organismos financieros internacionales. En la medida en que Nicaragua realizase la reforma, así se liberarían los fondos de cooperación internacional.

¹⁷ Actualizado para el proyecto de presupuesto de 2013

¹⁸ Propuesta de la Ley de Concertación Tributaria a Agosto de 2009.

Cuadro 8
Estimación del rendimiento de la Reforma Tributaria (2007-2011)
(Porcentajes del PIB)

| Fuente | Porcentaje del PIB |
|---|--------------------|
| I Impuesto sobre la Renta | 2.73% |
| 1. Establecer Rentas del Trabajo con base exenta de C\$75,000 a las tasas del 10%, 15%, 20%, 25%, 30% y 35%, calculado sobre los salarios brutos. | -0.1 |
| 2. Establecer Impuesto sobre la Renta de actividades económicas | 1.4 |
| Establecer una tasa de pago mínimo del 1% sobre activos o del 3.0% sobre ingresos brutos. | |
| Reducción del 30% al 25% de la tasa del IR para las actividades económicas. | |
| Reducir período de depreciación para edificios, maquinaria y equipo. | |
| 3. Establecer Rentas a las Ganancias de Capital | 0.7 |
| Establecer una tasa del 10% sobre dividendos. | 0.5 |
| Aplicar tasa del 10% a todos los ingresos por intereses nacionales. | 0.1 |
| Gravar ingresos por intereses de título y valores emitidos por el Estado. | 0.1 |
| 4. Retención del 25.0% sobre intereses pagados a no residentes. | 0.3 |
| 5. Sustituir el régimen de cuota fija por una tasa fija del 6% sobre ingresos brutos. | 0.1 |
| 6. Retención del 5% a transacciones en Bolsa Agropecuaria. | 0.2 |
| 7. Modificación de impuesto especial a mesas de juego a US\$600.0 y máquinas traga monedas a US\$150.0. | 0.1 |
| 8. Retención en la fuente por transmisión de propiedades inmuebles del 1% al 4%. | 0.0 |
| II Impuesto al Valor Agregado | -0.5 |
| 1. Crédito fiscal de IVA por tres años a la importación de maquinaria y equipo en actividades económicas que trasladen el IVA. | -0.5 |
| III Impuesto Selectivo de Consumo | -0.0 |
| 1. Eliminar el ISC a 520 partidas SAC con montos liquidados menores a C\$1.5 millón | -0.1 |
| 2. Eliminar deducción del ISC del combustible a la industria fiscal | 0.1 |
| IV Exenciones y Exoneraciones | 0.2 |
| 1. Eliminar exoneraciones para licores, cervezas, cigarrillos, perfumes y cosméticos. | 0.0 |
| 2. Racionalizar exenciones y exoneraciones de sectores no productivos | 0.2 |
| TOTAL | 2.41 |

Fuente: MHCP, presentación de la propuesta de Concertación Tributaria en Agosto 2009

La iniciativa de ley fue aprobada por la Asamblea Nacional el 3 de diciembre de 2009, con número 712 y publicada en la gaceta de número 241 del 29 de diciembre del mismo año. Las principales medidas incorporadas en ella estaban dirigidas a: a) ampliar la base de contribuyentes a través de la eliminación de algunas exenciones y exoneraciones, y b) realizar ajustes de tipo administrativo en ciertas tasas impositivas particularmente en el IR y el ISC. Con estas reformas a la Ley de Equidad Fiscal se esperaba obtener un aumento en la carga tributaria de alrededor del 0.7%. Para finales de 2012, según información oficial publicada en el MCHP se estima que la modificación a la normativa produjo alrededor del 0.84% del PIB¹⁹.

La legislación se orientó a la modificación e incorporación de nueva normativa en los siguientes aspectos:

2.2.1.1 Reformas al IR

¹⁹ Asamblea Nacional de Nicaragua, Comisión de producción, economía y presupuesto. 26 de noviembre de 2012. *Dictamen de Mayoría del Proyecto de Ley de Concertación Tributaria, Comisión de Producción, Economía y Presupuesto.*

- a) Ampliación de tasa:
- El artículo décimo, aumentó la tasa que corresponde a la retención definitiva del IR a las bolsas agropecuarias del 1% a 1.5% para productos primarios. Sin embargo, en el caso del arroz y leche cruda, la retención continuó siendo del 1%.
- b) Cambios a la Base Imponible:
- Se aumentó el mínimo exento para los asalariados de C\$50 mil a C\$75 mil córdobas.
 - Se cambió la forma del cálculo para el pago mínimo, pues la base imponible hasta la reforma de 2009 se calculaba sobre el promedio mensual de los activos totales con 1%, posterior a ella, el porcentaje se mantuvo, pero la base del cálculo se definió sobre el monto de la renta bruta anual. Además se agregó la excepción que no formarían parte de la base imponible del pago mínimo, aquellos ingresos sobre los cuales se hubiesen efectuado retenciones definitivas.
 - Se estableció una tasa del 10.0% sobre los dividendos y/o utilidades pagadas.
 - Se incorporó la retención definitiva del 10.0% a los intereses por todo tipo de depósito.
 - Se definió la retención definitiva del 10.0% a intereses percibidos por préstamos a residentes y no residentes.
- c) Medidas Administrativas:
- Se agregó la retención a cuenta del Impuesto sobre la renta del 1% por ventas con tarjetas de crédito.
 - La ley 712 incorporó la retención a cuenta del Impuesto Sobre la Renta del 1%, 2% y 3% por la transmisión del dominio de bienes inmuebles y muebles sujetos a registro público.

2.2.1.2 Reformas al ISC

- a) Ampliación de tasa:
- El artículo décimo tercero, introdujo cambios en porcentajes que se pagaban en concepto de ISC para los vehículos con cilindraje mayores a 3,000 centímetros cúbicos, aumentando en 5% cada una de las partidas arancelarias SAC correspondientes, previo a la reforma las tasas eran de 25% para vehículos con cilindraje mayor a 3000 cc pero menor a 4000 cc, y aquellos con motores mayores a esta última estaban tasados con 30%.
- b) Cambios a la Base Imponible:
- Se modificaron cuatro artículos que regulaban al ISC, estos estuvieron orientados a la eliminación de exenciones a varios artículos suntuosos, tabaco y petróleo así como sus derivados.

2.2.1.3 Reformas al Impuesto especial a los casinos

- a) Cambios a la Base Imponible:
- Se reformó el Impuesto a los Casinos el cual se cancelaba por medio de pagos mínimos obligatorios mensuales a cuenta del IR anual. La primera modificación se refiere a la ampliación de los tipos de máquinas, pues hasta la reforma la ley consignaba explícitamente “máquinas

tragamonedas”, posterior a esta se definió como cobro sobre todas las máquinas de juego que existieran en los comercios y empresas de azar. El segundo cambio sustancial se refiere al aumento del monto en dólares por máquina de juego, de la siguiente manera:

Cuadro 9
Reformas al Impuesto Especial a los Casinos, Empresas de Juegos de Azar

| Ley de Equidad Fiscal y sus reformas hasta 2008 (artículo 16 Ley 528) | Reformas a la LEF de la ley 712 (artículo 14) |
|---|---|
| De 1 a 300 máquinas tragamonedas US\$ 18.00 | Menos de 150 máquinas por sala de juego US\$ 25.00 |
| De 301 a 600 máquinas tragamonedas US\$ 20.00 | Menos de 301 máquinas por sala de juego US\$ 35.00 |
| De 601 a más máquinas tragamonedas US\$ 25.00 | Más de 300 máquinas por sala de juego US\$ 50.00 |
| Pago de US\$ 200.00 por cada mesa de juego instalada en los casinos | Pago de US\$ 400.00 por cada mesa de juego instalada en los casinos |

Fuente: Artículo 16 de la Ley 528 y artículo 14 de la ley 712

Por último, en las reformas a la LEF de 2009 concernientes al Impuesto Especial para Casinos, se adhirió un párrafo que creó un límite mínimo de máquinas para la autorización de salas de juego: 10 máquinas en los municipios con una población menor a treinta mil habitantes, y de 25 máquinas para el resto de municipios.

2.2.2 Reformas durante 2012

Durante 2012 se hacen tres nuevas reformas a la *Ley de Equidad Fiscal*. La primera se aprueba el 10 de febrero e introduce dos modificaciones:

- a. En la primera le impone una deducción mensual a cuenta del IR del 1% para el Arroz y leche cruda, y para el caso del ISC modifica a 0% la alícuota para las bebidas no alcohólicas a base de leche, aromatizadas, o con fruta o cacao natural o de origen natural;
- b. La segunda modificación se realizó de Junio de 2012, mediante la aprobación de la ley número 797 “Ley De Reforma al Artículo 111 de la Ley No. 489, Ley de Pesca y Acuicultura y de Reforma al Artículo 126 de la Ley No. 453, Ley de Equidad Fiscal”. Las reformas atinentes al ámbito fiscal se refieren a la ampliación del tiempo de exoneración y especifica el no pago de cualquier impuesto para las importaciones y enajenaciones de materias primas, bienes intermedios, bienes de capital, repuestos, partes y accesorios para maquinaria y equipos destinados al uso de actividades del sector agropecuario.

Una tercera reforma se lleva a cabo un mes después, cuando se aprueba el 11 de julio de 2012 la ley número 803 *Ley de Reforma al Artículo 102 de la Ley No. 453 Ley De Equidad Fiscal*, y que modifica el periodo de vigencia hasta el 31 de diciembre de 2012 del crédito tributario del 1.5% al IR anual sobre valor FOB de las exportaciones de bienes de origen nicaragüense y a los productores o fabricantes de esos bienes exportados, pues la ley vigente especificaba que este beneficio tenía siete años de vigencia y el período estaba vencido.

Pese a las reformas de 2012, las cuales fueron de carácter temporal y transitorio, el Estado nicaragüense ya visualizaba enfrentar un nuevo ciclo de descomposición de la economía mundial y previendo una nueva etapa recesiva de las finanzas públicas, en el segundo semestre de 2012 retomó la propuesta de ley denominada *Ley de Concertación tributaria* presentada a la ANN en 2009. Con fecha 17 de diciembre se publicó la Ley No. 822 *Ley de Concertación Tributaria*, la cual derogó la *Ley de Equidad Fiscal*, y proveyó de una nueva estructura legal al sistema impositivo.

De acuerdo con el MHCP, los principales aspectos reformados con la nueva ley son los siguientes:

- a) Impuesto sobre la renta (IR):
 - Se configura el IR bajo el sistema *dual* de Imposición con las siguientes categorías de rentas: Trabajo, Actividad Económica, Capital y Ganancias y Pérdidas de Capital.
 - Se introducen regulaciones al tratamiento de los precios de transferencia, limitación al endeudamiento y a actividades con paraísos fiscales;
 - Se ajustan las bases y alícuotas tanto de carácter “definitivas” como “a cuenta” del Impuesto a la Renta.
- b) Impuesto selectivo al consumo (ISC):
 - Se estructura el ISC por medio del establecimiento de listas y plazos específicos de los beneficios fiscales a diferentes sectores y bienes;
 - Se busca equiparar las tasas efectivas, a las tasas de los países de Centroamérica.

Esta ley fue aprobada el 30 de noviembre de 2012 y entró en vigencia el uno de enero de 2013. Según lo indica la propia normativa, el objeto de esta ley se enmarca en crear y modificar los tributos nacionales internos a través de su regulación y adecuada aplicación, con el fin de proveer al Estado de los recursos suficientes para ejecutar adecuadamente las funciones que a él le competen. Así mismo pretendió modernizar el sistema tributario para reforzar el crecimiento económico y el empleo, así como apoyar el financiamiento de la infraestructura productiva y el gasto para reducir la pobreza. Para alcanzar el objetivo planteado estructuró la ley de la manera siguiente:

- 1) Título Preliminar
- 2) Impuesto Sobre la Renta (IR)
- 3) Impuesto al Valor Agregado (IVA)
- 4) Impuesto Selectivo al Consumo (ISC)
- 5) Impuesto Específico Conglobado a los Combustibles (IECC)
- 6) Impuesto especial para el Financiamiento del Fondo de Mantenimiento Vial (IEFOAMV)
- 7) Impuesto Especial a los Casinos, Máquinas y Mesas de Juegos
- 8) Impuesto sobre Timbres Fiscales
- 9) Regímenes especiales (Cuota Fija y Retención definitiva por transacciones en bolsas agropecuarias)
- 10) Disposiciones finales
- 11) Control de Exenciones y Exoneraciones
- 12) Transparencia Tributaria
- 13) Derogaciones
- 14) Disposiciones transitorias y finales

15) Anexos, 1, 2 y 3.

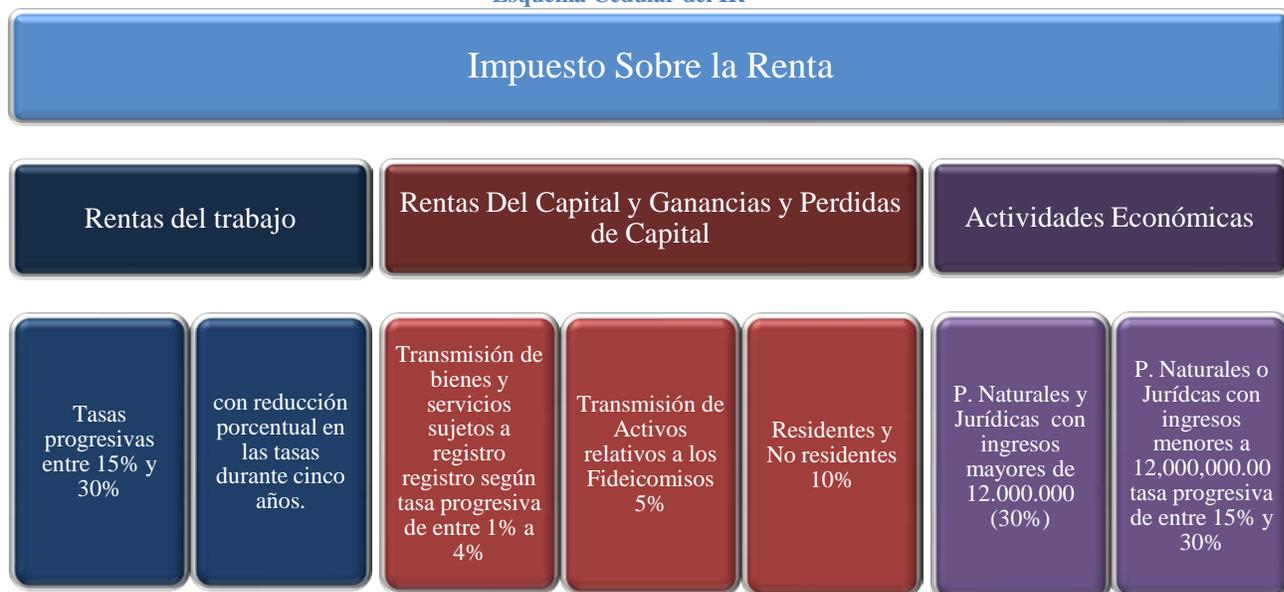
2.2.3 Características de los principales impuestos contenidos en la LCT.

La LCT posee una estructura diferente a las legislaciones previas en el sistema tributario nicaragüense, para ello reorganizó algunos impuestos como el IR e IVA; particularizó e incorporó otros como: el Impuesto Específico Conglobado a los Combustibles (IEEC) y el Impuesto Especial para el financiamiento del Fondo de Mantenimiento Vial (IEFOAMV); y trasladó el periodo fiscal a año calendario (enero-diciembre). Dadas estas modificaciones se hace necesario analizar y revisar de manera general las principales características, componentes, tasas, bases, hechos generadores, y casos particulares que se incluyeron en ella para que en la sección posterior se pueda comparar los cambios más importantes con respecto a la legislación previa.

2.2.3.1 Impuesto sobre la Renta

El IR en la LCT se refiere al impuesto directo y personal que grava las rentas de fuente nicaragüense sean los contribuyentes residentes o no. Además crea para él una estructura cedular, dividiendo para ello las rentas de los principales factores de producción que son producidos en la economía: rentas del trabajo, rentas de actividades económicas y rentas de capital y ganancias y pérdidas de capital (Gráfica 6). Como se verá en las sub secciones siguientes cada una de ellas posee sus propias tasas, hechos generadores y base imponible, según la forma en que producen renta.

Gráfica 6
Esquema Cedular del IR



Fuente: Elaboración propia con base la LCT

Esta reestructuración en las fuentes de renta también introdujo aspectos como: la definición del ámbito territorial de aplicación; definición de paraísos fiscales; la regulación de los precios de transferencia y principios de libre competencia, los cuales no estaban contenidos en leyes anteriores, e introduce en el marco legal tributario conceptos de un modelo de renta nacional reforzada.

2.2.3.1.1 Rentas del Trabajo

El IR para rentas del trabajo grava a las personas naturales residentes y no residentes, que habitual u *ocasionalmente* devenguen o perciban ingresos derivados de toda clase de contraprestación y retribución provenientes del trabajo personal prestado por cuenta ajena. Las categorías más importantes incluidas en esta clasificación son: sueldos, zonaje²⁰, bonos sobre sueldos, antigüedad, reconocimientos al desempeño, sueldos variables, entre otros.

La LCT incorpora una tabla de tarifas progresivas, que amplía la base exenta por rentas del trabajo de C\$ 75 mil vigentes en 2012 a C\$ 100 mil a partir de 2013 tal como se observa en el cuadro 10; adicionalmente, mantiene la tasa máxima marginal en 30%, sin embargo deberá reducirse anualmente un punto porcentual durante cinco años a partir del 2016, con el fin de que a 2020 esta sea del 25%.

Cuadro 10
Tasas progresiva para Rentas del Trabajo

| Renta Gravable (Estratos) | | Impuesto Base | Porcentaje Aplicable | Sobre Exceso de |
|---------------------------|---------------|---------------|----------------------|-----------------|
| De Córdoba | Hasta Córdoba | Córdoba | Porcentaje | Córdoba |
| 1.00 | 100,000.00 | 0.00 | 0% | 0.00 |
| 100,000.01 | 200,000.00 | 0.00 | 15% | 100,000.00 |
| 200,000.01 | 350,000.00 | 15,000.00 | 20% | 200,000.00 |
| 350,000.01 | 500,000.00 | 45,000.00 | 25% | 350,000.00 |
| 500,000.01 | a más | 82,500.00 | 30% | 500,000.00 |

Fuente: artículo 21 LEF previo a la reforma de 2009.

El pago de la tarifa del cuadro anterior se hará determinando la renta neta del trabajador y el resultado se declarará en el IR anual. El empleador, personas naturales o jurídicas y cualquier otro agente retenedor están obligados a descontar mensualmente una cuota que será retenida a cuenta del IR anual, según las condiciones que la propia LCT estipula.

Las tarifas sobre dietas y contribuyentes especiales están establecidas bajo el régimen de retención definitiva de la manera siguiente: a) 10% a las indemnizaciones reguladas en la LCT, b) 12.5% a las dietas derivadas de reuniones o sesiones de miembros de directorios, consejos administrativos, consejos consultivos, entre otros; y c) 20% a los ingresos percibidos por no residentes.

Adicional a la exención que se observa en el cuadro diez, también se consideran exenciones objetivas, las prestaciones por los distintos regímenes de seguridad social, los fondos de ahorro y pensiones a los de la seguridad social, las indemnizaciones y el décimo tercer mes como los más representativos.

2.2.3.1.2 Rentas de Actividades Económicas

Se consideran rentas de actividades económicas, los ingresos devengados o percibidos en dinero o especie de forma habitual y ocasional cualquier contribuyente que, suministre bienes y servicios, incluyendo las rentas de capital y las ganancias y pérdidas de este –siempre y cuando se constituyan como rentas de

²⁰ Se entenderá como zonaje el sobresueldo que se paga a los servidores del Ministerio de Educación Pública, que prestan los servicios en zonas calificadas como incómodas o insalubres, Decreto N° 37268-MEP, emitido por la Presidencia de la República.

actividades económicas– por cualquier persona natural o jurídica, fideicomisos, fondos de inversión, entidades y colectividades, sean residentes o no y que además operen con o sin establecimiento permanente.

Así mismo el artículo 13 de la LCT, indica que constituyen rentas de actividades económicas las originadas en los sectores de: agricultura, ganadería, silvicultura, pesca, minas, canteras, manufactureras, electricidad, agua, alcantarillado, construcción, vivienda, comercio, hoteles, restaurantes, transporte, comunicaciones, servicios de intermediación financiera, y otros.

La alícuota del IR a pagar por la renta de actividades económicas, será del 30%. Al igual que las rentas del trabajo, este monto se irá reduciendo en 1% a partir del 2016, a fin de que en 2020 esta alcance el 25%. Sin embargo los contribuyentes inscritos en este régimen que ganen una cantidad igual o menor a C\$ 12 millones anuales, liquidarán y pagarán el impuesto según las tarifas siguientes (cuadro 11):

Cuadro 11
Tasas progresiva para rentas de actividades económicas

| Estratos de renta neta anual | | Porcentaje aplicable sobre la renta neta |
|------------------------------|---------------|--|
| De Córdoba | Hasta Córdoba | Porcentaje |
| 0.01 | 100,000.00 | 10% |
| 100,000.01 | 200,000.00 | 15% |
| 200,000.01 | 350,000.00 | 20% |
| 350,000.01 | 500,000.00 | 25% |
| 500,000.01 | a más | 30% |

Fuente: artículo 21 LEF previo a la reforma de 2009.

Las alícuotas para los no residentes sean estas personas jurídicas o naturales, se harán por medio de retención definitiva con respecto a las siguientes condiciones.

- 1.5% sobre los reaseguros
- 3% sobre primas de seguros y fianzas de cualquier tipo, transporte marítimo y aéreo y comunicaciones telefónicas.
- 15% sobre las demás actividades económicas.

Las formas en que se pagarán las rentas anteriores serán a través de la declaración del IR anual, mediante anticipos, retenciones en la fuente a cuenta del IR y pago mínimo definitivo. El primero consiste en un pago que se realiza anualmente deduciendo de este los anticipos, retenciones en la fuente y otros créditos autorizados a cuenta del IR según lo estipule la legislación vigente y la administración tributaria. El segundo son los anticipos, estos se realizan por medio de la declaración mensual a cuenta del IR, en la que se podrán acreditar las retenciones a cuenta que le hubiesen realizado los agentes retenedores, los créditos de ley y los saldos a favor del período anterior.

El tercer método de pago son las retenciones en la fuente, el cual es un mecanismo de recaudación en donde los contribuyentes inscritos en el régimen general, retienen por cuenta del Estado el IR, al contribuyente con el que están realizando una compra de bienes, servicios y otros tipos de transacciones establecidas en la ley, debiendo informar a la Administración Tributaria mensualmente.

Los grandes contribuyentes no serán sujetos a efectuarles retenciones en la fuente, sin embargo, están obligados a efectuar las retenciones correspondientes a todas las compras de bienes, servicios que les presten, además del goce de bienes, que paguen a sus proveedores. No obstante, serán sujetos de las retenciones por las ventas en que se utilicen como medio de pago tarjetas de crédito y débito; esta retención se realizará al momento del pago efectuado por instituciones financieras a sus negocios afiliados.²¹

El monto mínimo para efectuar las retenciones en la fuente es de C\$ 1,000.00 córdobas. Las alícuotas autorizadas para la retención en la fuente de los residentes son de 2% aplicadas a la venta de bienes, prestación de servicios y uso o goce de bienes trabajos de construcción, arrendamientos o alquileres, así como en los casos que se efectúen pagos con tarjetas de crédito y débito; 3% para productos agrícolas con excepción de los incluidos en las distintas bolsas agropecuarias, 5% sobre maderas en rollo, y 10% sobre servicios profesionales o técnico superior, prestados por personas naturales, personas residentes dentro del territorio nacional que trabajen o presten servicios en representaciones diplomáticas, consulares, organismos o misiones internacionales acreditadas en el país y cuando su remuneración no esté sujeta a prestación análoga en el país u organismo que paga la remuneración, al importador que previa notificación por parte de la Administración Tributaria, sobre la próxima importación de bienes de uso o consumo final, y todos los demás que deban declarar bajo esta forma.

Por último se encuentra el pago mínimo definitivo. Este lo realizan los contribuyentes del IR de rentas de actividades económicas residentes, entre ellos, las personas jurídicas en general y los no residentes con establecimiento permanente, las personas naturales responsables recaudadores del IVA e ISC y todas aquellas adicionales que determine la Administración Tributaria.

La forma de realizar el pago mínimo definitivo es mediante anticipos mensuales del 1% de la renta bruta del que son acreditables las retenciones mensuales sobre las ventas de bienes, créditos autorizados y servicios. En el caso de las personas naturales o jurídicas que obtengan, entre otras, rentas gravables mensuales producto de comisiones sobre ventas o márgenes de comercialización de bienes y servicios, deberán pagar el 1% siempre que el proveedor anticipe el uno por ciento sobre el bien o servicio provisto, caso contrario, se aplicará el 1% sobre el valor total de la renta bruta mensual. En el caso de los grandes recaudadores del ISC e instituciones financieras, el anticipo mensual del pago mínimo será el monto mayor resultante de comparar el 30% de las utilidades mensuales y el 1% de la renta bruta mensual.

2.2.3.1.3 Rentas de capital y Ganancias y Pérdidas de Capital

Las rentas gravadas bajo este régimen son aquellas que provienen de ingresos devengados o percibidos en dinero o especie, producto de la explotación o disposición de activos bajo cualquier figura jurídica. Se incluye en la base gravable del régimen, a las ganancias y pérdidas de capital, las variaciones en el valor del patrimonio, producto de la enajenación de bienes, cesión o traspaso de derechos, juegos, apuestas, donaciones, herencias y legados, entre otras. Según el artículo 15 de la LCT las rentas de capital derivan en tres sub categorías:

²¹ Según el artículo 43 del reglamento de la LCT.

- a) **Rentas de Capital Inmobiliario**, estas son generadas por el arrendamiento, subarrendamiento, enajenación, traspaso, cesión de derechos o facultades de uso o goce de bienes inmuebles, también se incluyen activos fijos, equipos e instalaciones.
- b) **Rentas de capital mobiliario**, las provenientes de elementos patrimoniales diferentes del inmobiliario por ejemplo: las utilidades excedentes y cualquier otro beneficio pagado en dinero en especie por intereses, comisiones, descuentos, etc. que provengan de créditos, préstamos, depósitos e instrumentos financieros de cualquier tipo.
- c) Los arrendamientos, subarrendamientos, así como las gestiones de constitución o cesión de derechos de uso o goce de bienes muebles. También se incluyen en esta categoría entre otras los derechos intelectuales y patentes de marca.

El pago de estas clasificaciones es a través de la retención definitiva y las tasas establecidas se dividen en tres categorías o porcentajes diferenciados: a) 5% para fideicomisos²², 10% para residentes y no residentes (alícuota general), y c) tabla progresiva con porcentajes entre 1% y 4% (cuadro 12) para la transmisión de bienes registrados en oficina pública.

Cuadro 12
Tasas progresivas para la transmisión de bienes

| Equivalente en córdobas del valor del bien en US\$ | | Porcentaje aplicable |
|--|------------|----------------------|
| De | Hasta | |
| 0.01 | 50,000.00 | 1.00% |
| 50,000.01 | 100,000.00 | 2.00% |
| 100,000.01 | 200,000.00 | 3.00% |
| 200,000.01 | A más | 4.00% |

Fuente: Artículo 87 LCT.

Para la determinación de la renta neta imponible de este régimen, se cuenta con una serie de indicaciones reguladas en el artículo 83 de la LCT, de ellas se mencionan dos: la primera es que para la base imponible de las rentas de capital inmobiliario se toma el 30% de la renta bruta sin deducciones, lo que implicaría un pago efectivo del el 3% sobre el bien inmueble; y la segunda, que se refiere al beneficio que la ley provee al contribuyente, pues lo faculta a pagar el 60% del monto percibido, cuando este no pueda documentar costos y gastos en el cálculo del pago.

2.2.3.1.4 Precios de transferencia

Por último, en el capítulo quinto de la ley del IR se incorporan una serie de normas que definen y rigen los precios de transferencia. Para tal efecto, se consideran a éstos como los precios que resulten de las operaciones entre partes relacionadas o transmisiones gratuitas, y que serán valoradas con respecto al principio de libre competencia.

En tal sentido se consideran tres tipos de partes relacionadas: a) dependiendo del grado de participación y decisión administrativa que una persona o parte tenga sobre la otra, por ejemplo se considerarán partes relacionadas cuando, entre una y cinco personas controlen o dirijan al menos 40% de participación en el capital social o los derechos de voto de ambas partes; b) también se considerarán partes relacionadas a las personas físicas que tengan algún grado de relación de parentesco en línea directa por afinidad o consanguinidad y que además posean la titularidad de la participación directa o indirectamente en el

²² Ley sobre el contrato de fideicomiso número de orden 741.

capital social o derechos de voto; y c) cuando exista una relación contractual entre empresas, sean ambas residentes o una de ellas tenga residencia en el extranjero.

Para respetar el principio de libre competencia entre partes relacionadas la Administración Tributaria evaluará las operaciones que se realicen entre ellas, valorando el precio o monto que habrían acordado partes independientes en operaciones comparables en condiciones de libre competencia, incluso cuando las mismas provoquen rentas de capital y ganancias y pérdidas de este.

2.2.3.2 Impuesto al Valor Agregado (IVA)

El Impuesto al Valor Agregado no cambia sustancialmente su configuración respecto al que contenía la LEF, sino únicamente agrega algunos elementos que permiten actualizarlo y acoplarlo a las dinámicas económicas y fiscales actuales²³; dentro de ellos se pueden mencionar el detalle de sujetos pasivos al IVA que no existían hasta el 2012.

En la LCT, el IVA es un impuesto indirecto que grava el consumo general de bienes o mercancías, servicio y el uso o goce de bienes que afecta a las personas naturales o jurídicas, fideicomisos, fondos de inversión, entidades y colectividades, también incluye al Gobierno Central, entidades estatales centralizadas, descentralizadas, autónomas, gobiernos locales y municipales, entre otros. La tasa establecida es del 15%, con excepción de las exportaciones de bienes de producción nacional y servicios prestados al exterior, los cuales tienen una alícuota del 0%.

Al igual que en la LEF, el IVA debe incidir una sola vez sobre el valor agregado de las varias operaciones de que puede ser objeto un bien o servicio, mediante la traslación y acreditación. Para el cálculo de la base imponible se tomarán en cuenta los siguientes criterios:

- a) **Enajenación de bienes**, Para el cálculo del importe de IVA a pagar, se toma el precio de la transacción establecido en la factura o documento de respaldo, más toda cantidad adicional por cualquier tributo, servicio o financiamiento no exento, con excepción de la enajenación de bienes cómo: bebidas alcohólicas, productos del tabaco y aguas gaseadas, dónde el precio a considerar será el del detallista.
- b) **Importación o internación de bienes**, El monto sobre el que se calculará el IVA a pagar en el ingreso de mercancías provenientes del exterior para uso o consumo doméstico, será sobre el valor en aduanas más toda cantidad adicional por otros tributos y otros gastos consignados en la declaración o formulario aduanero. En esta categoría tampoco se incluyen las bebidas alcohólicas, cervezas, productos del tabaco, y aguas gaseadas, que tendrán el mismo tratamiento del inciso anterior.
- c) **Servicios y otorgamientos de uso o goce**, la base imponible para estas es el valor de la contraprestación más toda cantidad adicional por cualquier otro concepto excluyendo la propina. Se consideran dentro de este régimen a la prestación de toda clase de servicios profesionales y técnicos de personas naturales, la entrega de obras inmobiliarias del contratista al dueño, el valor de los boletos o cualquier cargo por derecho de admisión o ingresos a eventos privados o públicos y membresías, entre otros.

²³ Dictamen de la mayoría, 2012

La LCT exonera de IVA a una serie de bienes o mercancías, de producción nacional, importados e internados, así como a una serie de servicios y otorgamientos, dentro de los que se pueden mencionar: Libros y materiales escolares y científicos, diarios y publicaciones, medicamentos, vacunas y sueros de consumo humano, equipo e instrumental médico, bienes agrícolas producidos en el país no sometidos a procesos de transformación y envase, productos alimenticios de la canasta básica, animales vivos, pescados frescos, carnes, papel higiénico, gas butano, materias primas incorporados a bienes finales, petróleo crudo o parcialmente refinado, algunos artículos de importación en forma temporal, y aquellos almacenados bajo control aduanero de empresas que operen en puertos libres, servicios médicos y odontológicos, primas pagadas sobre contratos de seguro agropecuario y vehicular, espectáculos con deportistas no profesionales, eventos religiosos, enseñanza prestada por entidades y organizaciones educativas, arrendamiento de tierras, maquinaria y equipo para uso agropecuario, forestal y acuícola y las comisiones por transacciones bursátiles que se realicen a través de las bolsas de valores y agropecuarias.

2.2.3.3 Impuesto Selectivo al Consumo (ISC)

Este impuesto está destinado a la enajenación, importación e internación de bienes, de manera tal que el pago incida una sola vez en las varias negociaciones en las que pueda verse involucrado el bien. Difiere en pocos puntos del ISC normado en la LEF, cabe resaltar que la normativa de la LCT, especializa más las actividades que son sujetas de gravamen (Enajenación, importación y exportación de bienes). Entre los cambios más importantes está la creación de dos secciones donde especifica que se entenderá por cada una de estas áreas o fuentes, detallando en ellas el hecho generador, exenciones, y métodos de pago.

Además crea dos capítulos específicos para el ISC, uno para el azúcar, y el otro es el Impuesto Específico para el Consumo de Cigarrillos (IEC). Adicional a esto desincorpora del articulado del ISC la parte del impuesto conglobado a los combustibles. Estos dos últimos estaban contenidos en un solo artículo (artículo 82 de la LEF), y carecían de especificidad. Con respecto al ISC del azúcar, la nueva legislación detalla los procedimientos y partidas a las cuales se cobrarán este impuesto. A continuación se reseñan los hechos generadores, tasas o alícuotas y sujetos pasivos de estas dos nuevas divisiones del impuesto.

- a) **ISC al Azúcar**, el ISC del azúcar está gravado con una alícuota porcentual sobre el precio, no podrá gravarse en su enajenación, importación o internación con ningún otro tributo regional o municipal. La base imponible para este, es el precio de venta del fabricante o productor y pagará una tasa del 2% para azúcares en bruto de caña o remolacha y algunas procesadas. Al igual que en la legislación pasada un 50% del total recaudado se destinará proporcionalmente de acuerdo al monto de producción, entre las municipalidades dónde operen físicamente los ingenios azucareros.
- b) **Impuesto Específico al Consumo de Cigarrillos (IEC)**, este impuesto está dirigido a las personas naturales o jurídicas que fabriquen y enajenen, importen o internen cigarrillos. La cuota *ad valorem* será por millar o su equivalente por unidad. Este valor crecerá anualmente por cuatro años, la cuota por millar en 2013 será de C\$ 309.22, hasta alcanzar un monto de C\$ 551.21 en 2016.

Además de los cambios anteriores se reestructuran los anexos en tres: lista de bienes de consumo gravados con el ISC, bienes de consumo con desgravación periódica y por ultimo aquellos bienes que no están sujetos a exenciones y exoneraciones.

2.2.3.4 Impuesto Específico Conglobado a los Combustibles (IECC)

El IECC, como ya se mencionó anteriormente, estaba incluido dentro del articulado del ISC y constituía un caso especial dentro del él, sin embargo en la LCT se convierte en un impuesto particular con su propio articulado. Consiste en el pago que se realiza por la enajenación, importación o internación de bienes derivados del petróleo, contenidos en el cuadro 13. No forma parte de su misma base imponible y no se considera como ingresos afectos al IR o cualquier otro impuesto de carácter municipal.

Son sujetos afectos al IIEC las personas naturales o jurídicas fabricantes o importadores de los bienes derivados del petróleo. Están exentas del pago las empresas de generación eléctrica en cuanto a las enajenaciones e importaciones que se dediquen a la generación de este servicio.

Cuadro 13
Tarifas conglobadas de los bienes derivados del petróleo
(Valores expresados en US\$ dólares)

| Producto | Posición arancelaria (SAC) | Litro | |
|------------------------|----------------------------|-----------------|-------------|
| | | Pacífico/Centro | Atlántico |
| Turbo Jet (Aeropuerto) | 2710.11.20.10 | US\$ 0.0023 | US\$ 0.0023 |
| Av Gas | 2710.11.20.20 | US\$ 0.2384 | US\$ 0.2384 |
| Gasolina Premium | 2710.11.30.10 | US\$ 0.1845 | US\$0.1845 |
| Gasolina Regular | 2710.11.30.20 | US\$ 0.1837 | US\$0.1131 |
| Varsol | 2710.11.40.10 | US\$ 0.0456 | US\$ 0.0456 |
| Kerosene | 2710.19.11.00 | US\$ 0.1115 | US\$ 0.0579 |
| Diésel | 2710.19.21.00 | US\$ 0.1430 | US\$0.1081 |
| Fuel Oil Para Energía | 2716.00.00.00 | Exento | Exento |
| Fuel Oil Otros | 2710.19.23.00 | US\$ 0.0498 | US\$ 0.0498 |
| Asfalto | 2715.00.00.00 | US\$ 0.1230 | US\$0.1230 |

Fuente: artículo 195 de la LCT

La forma de pago de las tasas se establecen de la forma siguiente: Enajenación, a través de anticipos y pagos a cuenta en la Administración tributaria, y en la importación o internación, el pago se hará conforme la declaración o formulario aduanero de importación o internación, excepto cuando se trate de responsables recaudadores, entonces se emitirá una carta ministerial por parte del MHCP.

2.2.3.5 Impuesto Especial para el financiamiento del Fondo de Mantenimiento Vial (IEFOMAV)

El IEFOMAV es un impuesto especial, el cual grava la enajenación realizada por las personas naturales o jurídicas, fabricantes, importadores y distribuidores de gasolinas o diésel a las estaciones de servicio público o de uso particular, para transporte terrestre exclusivamente. También se incluyen los destinados al autoconsumo de fabricantes e importadores. Quedan excluidos del pago, todas aquellas actividades que se dediquen a otro tipo de transporte, como el aéreo, marítimo, lacustre y fluvial. Este impuesto también tiene la característica de ser no acreditable a otros impuestos como el IVA, ISC o IR, y por consiguiente formará parte del costo del bien final.

La tasa de este impuesto es equivalente a US\$ 0.0423 por litro americano. El pago del impuesto está diseñado para pagarse mensualmente en el caso de la enajenación, a la Administración Tributaria. En caso de importación o internación de mercaderías el pago se hará también mensualmente conforme la declaración o formulario aduanero de importación. Los recursos recaudados se entregarán mensualmente al Fondo de Mantenimiento Vial (FOMAV).

2.2.3.6 Regímenes simplificados

La LCT, incorporó un título especial para los regímenes especiales, los cuales incluyen el régimen de cuota fija y el de retención definitiva para transacciones en bolsas agropecuarias, ambos están diseñados para pequeños y medianos contribuyentes; proveyéndoles de un articulado con sus propios elementos técnicos como: hecho generador, base imponible, tasas o alícuotas, y sujetos pasivos, lo cual garantiza la sostenibilidad de dichos regímenes en el mediano y largo plazo. El objetivo de ellos es proporcionarles un marco legal y operativo simplificado del pago de la obligación tributaria que les corresponda.

2.2.3.6.1 Impuesto de Cuota Fija

Este impuesto está diseñado semejante a un impuesto conglobado del IR para actividades económicas e IVA, grava los ingresos percibidos por pequeños contribuyentes. La LCT considera pequeño contribuyente a aquella persona natural, que perciba ingresos mensuales menores a C\$ 100,000.01 y que además disponga de un inventario de mercancías no mayor a C\$ 500,000.00.

La base imponible para los pequeños contribuyentes serán los ingresos brutos percibidos por ventas mensuales, pagando una tarifa mensual de cuota fija aplicable a cada uno de los estratos de ventas según se especifica en el cuadro 14.

Cuadro 14
Tarifas mensual de cuota fija para pequeños contribuyentes

| Estratos | Ingresos Mensuales en Córdobas | | Tarifa Mensual Rangos |
|----------|--------------------------------|------------|-----------------------|
| | Desde C\$ | Hasta C\$ | Córdobas C\$ |
| 1 | 0.01 | 10,000.00 | Exento |
| 2 | 10,000.01 | 20,000.00 | 200.00 - 500.00 |
| 3 | 20,000.01 | 40,000.00 | 700.00 - 1,000.00 |
| 4 | 40,000.01 | 60,000.00 | 1,200.00 - 2,100.00 |
| 5 | 60,000.01 | 80,000.00 | 2,400.00 - 3,600.00 |
| 6 | 80,000.01 | 100,000.00 | 4,000.00 - 5,500.00 |

Fuente: artículo 253 de LCT.

En el caso de que el pequeño contribuyente presente pérdidas por casos fortuitos o fuerza mayor, debidamente comprobados, la LCT permite la suspensión del pago correspondiente hasta por la suma que corresponda el pago de la cuota por un período de doce meses. También se estipula que los amparados

bajo este régimen no están obligados a presentar declaraciones ante la Administración Tributaria ni pagar el IR, tampoco deberán efectuar anticipos y retenciones a cuenta del IR o trasladar el IVA.

2.2.3.6.2 Retención definitiva por transacciones en bolsas agropecuarias

Las actividades económicas gravadas en este régimen, son todas aquellas transacciones que comercialicen bienes en las bolsas agropecuarias debidamente autorizadas. La retención definitiva se aplicará sobre los ingresos brutos percibidos por los pequeños y medianos contribuyentes adscritos a esta forma.

Son considerados como pequeños y medianos contribuyentes agropecuarios los que realicen ventas anuales menores de C\$ 40,000,000.00. Para el pago de este impuesto se utilizará el método de Retención definitiva y están obligados a efectuar estas retenciones, las bolsas, puestos de bolsas y centros industrializados. Para tal efecto utilizaran las siguientes tasas: a) 1% para el arroz y leche cruda, b) 1.5% para los bienes agrícolas primarios, y c) 2% para los demás bienes del sector agropecuario. Las anteriores tasas son las mismas que estaban vigentes previo a la aprobación de la LCT.

Por último, se excluyen de este régimen las actividades de importación y exportación, por lo tanto las retenciones definitivas por transacciones en bolsas agropecuarias, solo cubren a productores nacionales que transen en el mercado local.

2.2.3.7 Consideraciones adicionales sobre otros impuestos contenidos en la LCT

Es importante anotar que aun cuando en la Ley de Concertación Tributaria se realizó modificaciones al Impuesto Especial a los Casinos, Máquinas y Mesas de Juego, así como al Impuesto de Timbres Fiscales, el espíritu es el mismo que en la LEF, derivado que las tasas, hechos generadores, sujetos pasivos y bases imponibles, entre otros elementos técnicos, permanecen constantes, aun cuando la redacción del articulado haya cambiado de forma.

2.2.4 Descripción de los principales cambios realizados²⁴ en las reformas de 2009 Ley 712 y sus diferencias respecto a la legislación previa.

Previo a analizar los impactos que tuvieron los cambios legales efectuados con la Ley 712, es necesario revisar el articulado de esta y compararlo con lo vigente hasta 2009. En tal sentido en la presente sección se comparará la reforma de 2009 en tres grandes agregados: a) Cambios en lo relativo al IR, b) Modificaciones al ISC y c) Otras consideraciones. Para ello se evaluará la predominancia de los impuestos modificados, identificación de las medidas que cambiaron las tasas impositivas, y la descripción de medidas administrativas.

2.2.4.1 Reforma a la Ley de Equidad Fiscal y sus modificaciones de 2009

La reforma de 2009, como se analizó en la sección 2.2.1, pretendió revertir los efectos en la contracción en la carga tributaria sufrida durante 2009 y reducir la brecha fiscal de 2010, así como prolongar el aumento sostenido de los ingresos fiscales hasta 2011. Estas reformas conocidas coloquialmente como *la*

²⁴ Se entenderá por principales medidas aquellas que representan un cambio significativo en la recaudación tributaria, en la equidad o modificaciones sustantivas en el pago de los impuestos (mecanismos administrativos novedosos, nuevos impuestos o nuevas tasas).

Reformita modificaron la Ley de Equidad Fiscal en aspectos atinentes al IR, ISC e Impuesto a Casinos y lograron la ampliación de asalariados exentos entre los más importantes.

2.2.4.1.1 Impuesto Sobre la Renta

Cómo se observó en la sección 1.3 dónde se analiza la participación de los impuestos dentro de la carga tributaria, el IR ha venido cobrando importancia relativa dentro de la estructura tributaria, de tal cuenta que para 2003 este recaudó alrededor del 26% del total de impuestos y para 2011 alcanzó alrededor del 35%. Buena parte de este logro fue producido por la Ley de Equidad Fiscal y sus reformas, y la ley 712 de 2009. Esta última logró articular una serie de medidas orientadas a definir nuevas tasas de recaudación, reestructurar algunas ya vigentes, y suprimir algunas exoneraciones.

Las fuentes de recaudación sobre personas naturales y jurídicas del IR hasta 2012 eran cuatro: retención sobre sueldos y salarios, retención a cuenta del IR, declaración anual, anticipos mensuales y el régimen de retenciones definitivas.

2.2.4.1.1.1 Incremento a tasas

Se incrementó la tasa de retención definitiva del 1% al 1.5% para el caso de los bienes primarios que se transaban en las bolsas agropecuarias, con excepción del arroz y leche cruda que continuaron con el 1%; respecto a los demás bienes, estos continuaron con el 2.0% establecido antes de la reforma. Asimismo se incorporó un párrafo que dividió a los contribuyentes en dos formas de pago distintas, el anteriormente descrito, que aglutinaba a todos aquellos adscritos a estas bolsas y que además, anualmente negociaran en ellas menos de 60 millones de córdobas; y una segunda que agrupó a aquellos contribuyentes que superaran este monto, los cuales debían de regirse por el sistema de pagos mensuales a cuenta del IR, sin embargo si estas superaban al IR anual, los pagos se consideraban como definitivos. Para efectos del presente documento el aumento de 1% a 1.5% en los porcentajes de la retención de bienes primarios agrícolas se consideró como un mecanismo de aumento en tasas, porque el método de cobro para las bolsas agrícolas tiende a ser una retención definitiva.

2.2.4.1.1.2 Ampliación de la base tributaria

Varias medidas fueron tomadas con la finalidad de ampliar y hacer más equitativa la estructura tributaria nicaragüense, por un lado el artículo segundo de la ley No. 712 “Ley de reformas y adiciones a la Ley 453, Ley de Equidad fiscal y sus reformas” deroga cinco incisos que excluían como ingresos constitutivos de renta a los intereses de depósitos bancarios, préstamos otorgados y títulos de valor, también estaban incluidos en este artículo las ganancias de capital, dividendos o participaciones de utilidades de las empresas a sus accionistas o socios. La derogatoria de estos componentes amplía la base de un sector muy dinámico.

El artículo 1 de la Ley, implementó la retención definitiva a cuenta del IR anual en caso de renta ocasional, en la transmisión de dominio para bienes muebles e inmuebles, de manera progresiva en tasas del 1%, 2% y 3%, lo cual no existía en la legislación previa. Para el cálculo de la base se estableció que este sería según el valor imponible del bien sobre los rangos establecidos en tabla (Cuadro 15).

Cuadro 15

**Escala de Retención definitiva para bienes muebles
a cuenta del IR**

(Valores expresados en dólares norteamericanos y porcentajes)

| Valor del Bien | | Porcentaje Aplicable |
|----------------|------------|----------------------|
| U\$\$ | | |
| DE | HASTA | |
| 0.01 | 50,000.00 | 1.00% |
| 50,000.01 | 100,000.00 | 2.00% |
| 100,000.01 | A más | 3.00% |

Fuente: artículo 4 de la ley 712 “Ley de Reformas y Adiciones a la Ley No. 453, Ley De Equidad Fiscal y a La Ley No. 528, Ley de Reformas y Adiciones a la Ley De Equidad Fiscal”

El artículo 3 fortaleció las retenciones definitivas recibidas de rentas provenientes de actividades financieras y otras fuentes, de tal cuenta que se incluyeron tres categorías más a las que ya se tasaban. De esta manera se incorporó la tasa de 10% de retención definitiva para todo tipo de depósito e intereses percibidos por préstamos a residentes y no residentes, dividendos o participaciones en utilidades pagadas por sociedades a sus accionistas o socios y premios de juegos como rifas, sorteos y apuestas. Además la ley estableció que constituirían retenciones definitivas, aquellas que cumplieran con la obligación tributaria del IR sin estar sujetas a devoluciones, acreditaciones o compensaciones.

También se buscó compensar la caída de los salarios reales exonerando de la base imponible a los asalariados con rentas menores de C\$ 75,000.00 córdobas anuales. Hasta 2009 el artículo 21 de la LEF reconocía dos únicos sujetos pasivos: a) Las personas jurídicas en general cuyo impuesto a pagar sería el 30 por ciento de su renta imponible y b) las personas naturales las cuales se tasaban según la tarifa progresiva en tabla. Posterior a la aprobación de la ley, se adhirió para fines de clasificación de tasas un tercer sujeto pasivo llamado “Persona Asalariada”, a ella se le estableció una tarifa progresiva que se muestra en la tabla siguiente:

Cuadro 16
Rango de tasas para personas asalariadas aprobada en Ley

| Renta gravable (Estratos) | | Impuesto Base | Porcentaje Aplicable | Sobre exceso de |
|---------------------------|------------|---------------|----------------------|-----------------|
| De C\$ | Hasta C\$ | | | |
| 1 | 75,000.00 | 0 | 0% | 0 |
| 75,000.01 | 100,000.00 | 0 | 10% | 75,000.00 |
| 100,000.01 | 200,000.00 | 2,500.00 | 15% | 100,000.00 |
| 200,000.01 | 300,000.00 | 17,500.00 | 20% | 200,000.00 |
| 300,000.01 | 500,000.00 | 37,500.00 | 25% | 300,000.00 |
| 500,000.01 | a más | 87,500.00 | 30% | 500,000.00 |

Fuente: Ley No. 712 “Ley de Reformas y Adiciones a la Ley no. 453, Ley de Equidad Fiscal y a la Ley No. 528, “Ley de Reformas y Adiciones a la Ley de Equidad Fiscal””, artículo segundo.

El artículo quinto amplió la base imponible del pago mínimo definitivo, al incorporar el cálculo sobre la renta bruta anual del 1% y la misma se nivela con las cuotas correspondientes a las instituciones financieras, el aumento del mínimo definitivo para esta categoría fue de 0.6% a 1% anual.

2.2.4.1.1.3 Medidas Administrativas

El artículo 1 de la ley, implementó la retención definitiva a cuenta del IR anual en caso de Renta Ocasional en la transmisión de dominio para bienes muebles e inmuebles, de manera progresiva en tasas del 1%, 2% y 3%, la cual no existía en la legislación previa. Para el cálculo de la base se estableció que este sería según el valor imponible del bien sobre los rangos establecidos en tabla (Cuadro 17).

Cuadro 17
Escala de Retención definitiva para bienes muebles a cuenta del IR
(Valores expresados en dólares norteamericanos y porcentajes)

| Valor del Bien | | Porcentaje Aplicable |
|----------------|------------|----------------------|
| U\$S | | |
| DE | HASTA | |
| 0.01 | 50,000.00 | 1.00% |
| 50,000.01 | 100,000.00 | 2.00% |
| 100,000.01 | A más | 3.00% |

Fuente: artículo 4 de la ley 712 “Ley de Reformas y Adiciones a la Ley No. 453, Ley De Equidad Fiscal y a La Ley No. 528, Ley de Reformas y Adiciones a la Ley De Equidad Fiscal”

2.2.4.1.2 Impuesto Selectivo al Consumo (ISC)

El ISC hasta 2009 era un tributo de aplicación selectiva que gravaba las enajenaciones de mercancías de producción nacional e importación de bienes, clasificados conforme la nomenclatura del Sistema Arancelario Centroamericano (SAC) en el Anexo 1 del Decreto 23-94. Los Sujetos pasivos del Impuesto eran dos: a) En la enajenación de mercancías de producción nacional, el fabricante o productor no artesanal, y b) En la importación o internación de mercancías, las personas naturales o unidades económicas que las introdujeran o a cuyo nombre se efectuara la internación.

Con las reformas a la LEF de 2009, se introdujeron varias modificaciones a este en tres ámbitos: ampliación de la base tributaria, con medidas como el aumento en las alícuotas que pagaban los importadores de vehículos; medidas administrativas que buscaban la no acreditación en la enajenación de productos derivados del petróleo, y ampliación de la base tributaria a partir de la eliminación de exoneraciones para productos derivados del tabaco y bienes suntuosos.

2.2.4.1.2.1 Incremento en tasas

En el artículo décimo tercero de la ley se aumentaron los porcentajes del ISC a los vehículos de uso particular con cilindraje mayor a 3,000 CC. De esa forma, los vehículos con cilindraje mayor a 3000 centímetros cúbicos pero menor a 4000cc, que antes pagaban una tasa del 25%, pasaron a tener la obligación de pagar 30%; y los vehículos con cilindraje mayor a 4000cc, que antes pagaban 30%, en su mayoría subieron a 35%. Estas disposiciones excluyeron los automóviles de turismo y los vehículos de tipo familiar con tracción sencilla, que previo a la modificación en la legislación pagaban 15% y que también subieron a 35%, mostrando un aumento para ellos del 20%.

2.2.4.1.2.2 Ampliación de Base

A través de los artículos siete, ocho y nueve se estipuló la reglamentación específica para el cobro de ISC a productos del tabaco, que provinieran de la enajenación y producción nacional, importación o internación de cigarrillos, la cuota a pagar sería de C\$225.00 por millar o fracción de millar. Adicional a lo anterior en el artículo once también se adhirió un texto el cual regulaba que en ningún caso se exonerarían de impuestos (ISC, IVA, e IR) a los siguientes bienes suntuarios: bebidas alcohólicas, productos que contengan tabaco, joyerías, perfumes y aguas de tocador, productos de cosmética, yates y demás barcos y embarcaciones de recreo y deporte, y naves y aeronaves, todos de uso particular, y para el caso específico del ISC estos productos estaban tasados con los valores definidos en el anexo de esa ley.

2.2.4.1.2.3 Medidas administrativas

El artículo séptimo creó una categoría adicional a los casos de no acreditación del ISC. Hasta ese momento, solo era no acreditable el monto que gravaba bienes utilizados para efectuar operaciones exentas. Con la adición mencionada se incorporó también la no acreditación del ISC conglobado en el precio para la enajenación de bienes derivados del petróleo.

2.2.5 Descripción de los principales cambios realizados por la Ley de Concertación Tributaria (LCT) aprobada en 2012 y sus diferencias con la legislación anterior.

En esta sección se presentan las principales diferencias de la Ley de Concertación Tributaria, con número de registro 822 y la legislación vigente hasta finales de 2012. Para el efecto se revisó cada impuesto y se estableció que cambios correspondían a modificaciones en las tasas, ampliación de la base tributaria o medidas administrativas. Es importante señalar que si bien la LCT es una herramienta que ordena la regulación del sistema impositivo, en el fondo esta no varía mucho de lo establecido en la LEF y leyes relacionadas a ella.

2.2.5.1 Impuesto sobre la Renta (IR)

Tal como se esquematiza en la sección 2.2.3.1, el principal aporte de la LCT al IR, es formalizar el sistema dual que se tenía configurado en la LEF, para ello crea tres capítulos específicos para tres tipos de renta o sub impuestos: rentas del trabajo, rentas de actividades económicas, rentas de capital y ganancias y pérdidas de capital. Previa a esta clasificación y luego de las reformas de 2005 y 2009, existían las figuras, pero con menos definición de contenido.

2.2.5.1.1 Modificación de Tasas

Las tasas para las rentas del trabajo en el artículo 23 de la LCT para el año 2013 son iguales a las estipuladas en la Ley de Equidad Fiscal, sin embargo como varía el mínimo exento a partir de los 100,000.01 córdobas anuales, con tasas marginales del 15%, 20%, 25% y la máxima de 30%, no obstante a partir de 2016 estas deberán reducirse anualmente un punto porcentual durante cinco años, con el fin de que a 2020 queden en 10%, 15%, 20% y 25% dependiendo el rango de ingreso. La misma configuración se da para la alícuota del IR que está destinada a la renta de actividades económicas, pues siendo del 30% hasta 2015, pero este monto se irá reduciendo en 1% a partir del 2016, a fin de que en 2020 esta alcance el 25%.

La regulación establecida para la base imponible de las actividades económicas, hace un tratamiento diferenciado para el cálculo de la renta neta de los contribuyentes con ingresos brutos menores a doce millones de córdobas, a este segmento la base imponible se le determinará como la diferencia entre los ingresos percibidos menos los egresos pagados, por lo que el valor de los activos adquiridos sujetos a depreciación será de deducción inmediata, el método produce una depreciación total en el momento en que ocurra la adquisición. Este tratamiento pretende reducir la tasa efectiva y proveer un trato preferencial para las pequeñas y medianas empresas.

2.2.5.1.2 Ampliación o reducción de la Base Tributaria

La LCT amplía la base exenta por rentas del trabajo de C\$ 75 mil vigentes en 2012, a C\$ 100 mil a partir de 2013. Esta ampliación irá a en aumento a partir de 2014 por otro método, pues se permitirá una deducción soportada con facturas y recibos hasta por un monto anual de cinco mil córdobas anuales, cuantía que se incrementará en esa misma suma por los próximos cuatro años siguientes hasta alcanzar los 20 mil córdobas de deducción, con esta medida el valor exento por rentas del trabajo podría llegar hasta C\$120 mil en 2018.

El artículo 24 de la nueva ley agrega una clasificación adicional a las tarifas establecidas en la legislación anterior, tasando ahora a las dietas de reuniones y sesiones de contribuyentes especiales que están establecidas bajo el régimen de retención definitiva quedando las categorías y alícuotas de la manera siguiente: a) 10% a las indemnizaciones reguladas en la LCT, b) 12.5% a las dietas derivadas de reuniones o sesiones de miembros de directorios, consejos administrativos, consejos consultivos, entre otros; y c) 20% a los ingresos percibidos por no residentes.

En la transmisión de bienes sujetos a registro ante una oficina pública para pagos a cuenta del IR, se incorporó un rango, los primeros tres quedan iguales pero se agrega la clasificación de 200,000.01 a más con una alícuota de 4%. (Para rangos anteriores ver cuadro 17).

2.2.5.1.3 Medidas Administrativas

Además de la reestructuración en las fuentes de renta que se mencionó al inicio de la sección, también la LCT introduce aspectos como: la definición del ámbito territorial de aplicación del IR, paraísos fiscales y la regulación de los precios de transferencia y principios de libre competencia, los cuales no estaban contenidos en leyes anteriores, estos fortalecen el marco legal tributario conceptos que incorporan elementos de un modelo de renta nacional reforzada.

2.2.5.2 Impuesto Selectivo al Consumo (ISC)

2.2.5.2.1 Modificación de alícuotas ad valorem

Se aumenta la alícuota al millar de cigarrillos y cigarrillos y otros productos del tabaco enajenados, internados, importados o fabricados internamente, de C\$225.00 en 2012 (según LEF) a 309.22 en 2013 con aumentos anuales hasta alcanzar en 2016 el monto de 551.21.

2.2.5.3 Impuesto Específico Conglobado a los Combustibles (IECC)

Con respecto a la IECC, según lo que explicita el artículo 195 de la LCT se cambia la unidad de medida y reduce el monto por galón para “Turbo Jet (Aeropuerto)” con partida arancelaria número 2710.11.20.10, tal como se observa en el cuadro 18.

Cuadro 18
Escala de alícuotas para combustibles
(Valores expresados en dólares norteamericanos)

| Producto | Posición arancelaria (SAC) | LCT | | | | LEF | |
|------------------------|----------------------------|-----------------|-----------|-----------------|-----------|-----------------|-----------|
| | | Litro | | U\$/GALÓN a/ b/ | | U\$/GALÓN | |
| | | Pacífico/Centro | Atlántico | Pacífico/Centro | Atlántico | Pacífico/Centro | Atlántico |
| Turbo Jet (Aeropuerto) | 2710.11.20.10 | 0.0023 | 0.0023 | 0.0087 | 0.0087 | 0.5486 | 0.5486 |
| Av Gas | 2710.11.20.20 | 0.2384 | 0.2384 | 0.9024 | 0.9024 | 0.9027 | 0.9027 |
| Gasolina Premium | 2710.11.30.10 | 0.1845 | 0.1845 | 0.6984 | 0.6984 | 0.6985 | 0.6985 |
| Gasolina Regular | 2710.11.30.20 | 0.1837 | 0.1131 | 0.6954 | 0.4281 | 0.6955 | 0.4283 |
| Varsol | 2710.11.40.10 | 0.0456 | 0.0456 | 0.1726 | 0.1726 | 0.1726 | 0.1726 |
| Kerosene | 2710.19.11.00 | 0.1115 | 0.0579 | 0.4221 | 0.2192 | 0.4224 | 0.2195 |
| Diésel | 2710.19.21.00 | 0.143 | 0.1081 | 0.5413 | 0.4092 | 0.5415 | 0.4092 |
| Fuel Oil Para Energía | 2716.00.00.00 | Exento | Exento | Exento | Exento | Exento | Exento |
| Fuel Oil Otros | 2710.19.23.00 | 0.0498 | 0.0498 | 0.1885 | 0.1885 | 0.1888 | 0.1888 |
| Asfalto | 2715.00.00.00 | 0.123 | 0.123 | 0.4656 | 0.4656 | 0.4658 | 0.4658 |

Fuente: Elaboración propia según LCT

a/ Cálculos propios con factor de conversión de 3.78541178 litros por galón

b/ Posible variación en la última posición decimal por aproximación en el cálculo.

2.2.5.4 Impuesto de Cuota Fija

2.2.5.4.1 Ampliación o reducción de la Base Tributaria

Aumentan los límites para ser tomados en cuenta bajo el régimen de cuota fija, el valor en inventarios sube de 200,000 en 2012 a 500,000 en la LCT. Además de los ingresos brutos tomados como base imponible de 40,000 a 100,000. Por último se agrega que pueden reducir el pago si entregan facturas de compra.

2.2.5.5 Retención definitiva por transacciones en bolsas agropecuarias

2.2.5.6 Ampliación de la Base

Según el artículo 241 de la LCT se reduce el monto para los contribuyentes que pueden acceder a este régimen pasando de una cuota de 60 millones de córdobas a 40 Millones de Córdoba anuales.

3. Impactos de las reformas.

En el presente apartado se hace un análisis sobre la suficiencia de las medidas tributarias adoptadas por el Gobierno nicaragüense en el cuatrienio 2009-2012. Con ello se busca evaluar la consecución de metas y alcances en los planes de gobierno y lo efectivamente alcanzado. Para ello se prestan los impactos obtenidos tanto en la reforma de 2009, Ley 712 “Reforma a la Ley de Equidad Fiscal y sus modificaciones” como en los escenarios estimados para la LCT Ley 822.

3.1 Impactos estimados 2012 y efectivos a partir de las reformas de 2009²⁵.

Con la aprobación y vigencia de la *Ley de Equidad Fiscal* entre mayo y junio de 2003, Nicaragua empieza a establecer, configurar y modernizar su estructura tributaria. La Ley en términos generales procuró aumentar los ingresos de gobierno, reducir la brecha fiscal, evitar distorsiones, mejorar la transparencia y la equidad vertical y horizontal.²⁶ Si bien con la aplicación de la LEF se observó en años subsiguientes una mejora relativa en los indicadores fiscales²⁷ también, con el devenir de los años se plantean una serie de retos producto de las condiciones económicas, políticas y sociales, tanto a nivel nacional como internacional que inducen a la implementación de reformas a esta ley. Una de las reformas más profundas fue la Ley 712, en ella se realizan una serie de modificaciones como cambios de tasas, ampliación de las bases tributarias y medidas administrativas, analizadas en las secciones 2.2.1 y 2.2.4.

Las medidas anteriores tuvieron un efecto positivo en la recaudación y superaron las metas planteadas, pues en la exposición de motivos que antecede a la ley, se estimaba que las reformas producirían un 0.7% del PIB, sin embargo, según datos oficiales, estas permitieron recaudar alrededor del 0.81%.

El éxito de las reformas se debió básicamente a las modificaciones implementadas para el ISR con un aporte del 0.69% del producto, Mientras que la eliminación de exenciones y exoneraciones e ISC representaron el 0.10%, y 0.02% del PIB, en especial la eliminación del crédito del ISC conglobado a la industria productora de bienes gravados con ISC y la eliminación de exoneraciones a licores, tabacos, perfumes, joyas, cosméticos, aeronaves y yates de uso privado.

Según el Ministerio de Hacienda y crédito público los principales efectos recaudatorios cuantificables de la LCT aprobada en 2012 están distribuidos entre la reducción de exenciones y exoneraciones que cobran vigencia a partir de 2016 y las modificaciones al Impuesto sobre la Renta (IR), siendo este último el que mayor aporta a las proyecciones de recaudación pues absorbe el 96.3% en 2013 y equivale al a 0.18% del

²⁵ Según fuentes oficiales, no se pretende realizar estimaciones sobre el impacto, sino usar las existentes de fuente oficial.

²⁶ La política fiscal es equitativa en sentido vertical si los más ricos aportan una mayor proporción de su ingreso o de su consumo que los grupos de menores recursos. La equidad horizontal implica que dos personas con igual capacidad contributiva pagan la misma suma de impuestos.

²⁷ Para mayor detalle revisar la sección uno de este documento.

PIB, para luego reducir su efecto en 2016 hasta 0.16%, producto de las variaciones progresivas de las tasas de las rentas del trabajo y de las actividades económicas las cuales deberán reducirse anualmente en 1% hasta alcanzar en 2020 una tasa de 25%. Un aspecto importante a señalar la LCT propone un modelo dual de la renta, separando éstas en: rentas del trabajo, renta de actividades económicas y las rentas de capital y ganancias y pérdidas de capital. Asimismo refuerza la aplicación del IR a través de la aplicación sobre rentas que se generan con fuente nicaragüense y que tienen algún vínculo económico con el exterior, así como la regulación de Precios de Transferencia, con el objetivo de reducir las prácticas de elusión y evasión de impuestos, principalmente de las empresas vinculadas con el exterior. Los impactos de estas medidas se observan en el cuadro 19.

Cuadro 19
Rendimiento estimado de medidas cuantificables de la LCT y Reglamento
(Porcentaje del PIB)

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Impuesto sobre la renta | 0.18% | 0.18% | 0.17% | 0.16% |
| Renta del Trabajo | -0.14% | -0.16% | -0.18% | -0.24% |
| Renta de Actividad Económica | 0.22% | 0.24% | 0.24% | 0.29% |
| Renta de Capital y Ganancia y Pérdida de Capital | 0.10% | 0.10% | 0.10% | 0.11% |
| Impuesto al Valor Agregado | 0.00% | 0.00% | 0.00% | 0.04% |
| Impuesto Selectivo de Consumo | 0.01% | 0.01% | 0.01% | 0.02% |
| Total | 0.19% | 0.19% | 0.18% | 0.21% |

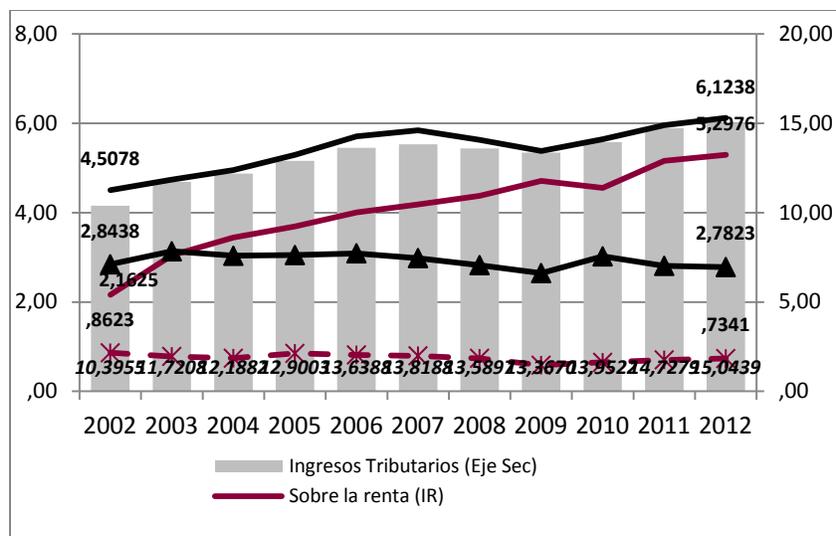
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

3.2 Evolución de la estructura tributaria posterior a las reformas

Con excepción del período de crisis económica y financiera de 2008-2009 y los conflictos políticos observados durante las elecciones municipales de ese mismo período, los ingresos tributarios con respecto del PIB han mantenido su tendencia a incrementarse durante los últimos diez años. Teniendo un aumento porcentual de 4.6% en términos del PIB. Este aumento es significativo si se compara con otros países de Centroamérica.

Pese a las reformas tributarias aprobadas y al incremento sostenido en la presión tributaria en Nicaragua debe advertirse que durante en este último año se observa una desaceleración en el crecimiento de la recaudación tributaria, aunado a la incertidumbre de los escenarios económicos mundiales y los indicadores del comercio exterior también con indicios de ralentización, se prevé que la carga tributaria de 2013 cierre en alrededor de 15.3%.

Gráfica 7
Evolución de la recaudación tributaria
(Porcentajes del PIB)



Fuente: elaboración propia con base en información estadísticas publicada en el BCN

En la Gráfica 7 se aprecia el dinamismo que los impuestos tuvieron en esta década. El IR cobra mayor relevancia dentro de la estructura impositiva posterior a la reforma de 2009, tan solo se ve una leve caída en 2010, producto de la desaceleración económica de 2009 que impactó en las rentas tanto de asalariados, como de las empresas. Sin embargo no son solo las medidas de 2009 las que influyen en la evolución del IR, más bien tienen su origen en las reformas aprobadas 2003 cuando se crea la LEF. Ellas provocan un salto de 2.2% del PIB hasta casi 3.5% en 2004, alcanzando el máximo histórico en 2012 con 5.3% del producto, duplicando los ingresos percibidos por este impuesto.

Por las particularidades propias de la mayor parte de países de Centroamérica y Latinoamérica con respecto a la equidad en el pago de impuestos, así como la facilidad con que estos se pagan y trasladan al fisco, son los impuestos indirectos los de mayor importancia. Nicaragua no es ajena a este fenómeno y el IVA es el impuesto más efectivo, y si además a lo anterior, le sumamos que el país tiene una economía pequeña y abierta, es evidente observar que el IVA proveniente de importaciones cobra mayor relevancia y dinamismo. Este representó en 2002 el 2.5% del producto llegando a alcanzar en 2012 alrededor del 4.1% del PIB. Este importante incremento en la participación del IVA de importaciones obedece a la eliminación de una serie de exenciones y exoneraciones destinadas a licores, tabacos, perfumes, joyas, cosméticos, aeronaves y yates de uso privado, entre otros bienes de lujo.

Con respecto a los impuestos selectivos al consumo estos han mantenido su participación, dentro de la composición tributaria, pese a que se han hecho esfuerzos, por reducirlos, eliminando exenciones y exoneraciones, en términos reales, se mantienen, lo que evidencia, la poca fortaleza de las medidas, o bien que aún estas son demasiado robustas como para que los cambios en la legislación provoque cambios sustanciales en este impuesto.

3.3 Posibles modificaciones sobre la estructura tributaria

Producto de las reformas fiscales, así como de las presiones tanto de organizaciones y las condiciones internacionales, Nicaragua ha mejorado las condiciones de financiamiento de su presupuesto. Los ingresos tributarios en términos del PIB han aumentado, así mismo se ha reducido la importancia de las

donaciones en el periodo observado. Pese a ello no dejan de ser un recurso importante para la financiación de los gastos. El esfuerzo del Gobierno central ha tenido frutos, puesto que en los últimos cinco años ha reducido su participación en 1.4% puntos del producto. Es importante mencionar que en los últimos dos años, se ha salido con un leve superávit fiscal gracias a las donaciones.

Como se evidencia en la gráfica 7 han habido cambios sustanciales en la estructura tributaria, Si bien el IR, cobra importancia durante la década de análisis, también se debe advertir que al igual a muchos países de Latinoamérica son los impuestos indirectos los medulares para la estructura impositiva, estos aportan para el caso de Nicaragua un poco más del 64% de los ingresos tributarios para 2012. Esto implica dos situaciones: por un lado, se ha logrado que el Impuesto sobre la Renta cobre mayor relevancia en los ingresos corrientes del presupuesto, pero por otro los ingresos indirectos que priman están plagados de exoneraciones y exenciones (sección 1.5), lo que induce a tener un sistema tributario regresivo.

Cuadro 20
Balance Presupuestal del Gobierno Central
2008-2012
(Porcentaje del PIB)

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Ingresos Totales | 14.7 | 14.3 | 15.1 | 16.2 | 16.5 |
| <i>Ingresos Corrientes 9/</i> | <i>14.7</i> | <i>14.3</i> | <i>15.1</i> | <i>16.2</i> | <i>16.5</i> |
| Ingresos Tributarios | 13.6 | 13.3 | 13.9 | 14.7 | 15.0 |
| <i>Ingresos de Capital</i> | -- | -- | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| Gastos Totales | 17.6 | 18.0 | 17.3 | 17.0 | 17.2 |
| Gastos Corrientes | 12.9 | 13.8 | 13.2 | 13.2 | 13.1 |
| Gastos de Capital | 4.7 | 4.2 | 4.1 | 3.8 | 4.1 |
| Déficit Presupuestario Global | -2.9 | -3.7 | -2.2 | -0.8 | -0.7 |
| Déficit Presupuestario Global (Incluye donaciones externas) | -0.4 | -1.9 | -0.5 | 0.5 | 0.5 |
| Necesidad de Financiamiento Neto 8/ | 2.9 | 3.7 | 2.2 | 0.8 | 0.7 |
| Donaciones Externas | 2.6 | 1.8 | 1.7 | 1.3 | 1.2 |
| Financiamiento Externo Neto | 1.3 | 2.4 | 1.8 | 1.3 | 1.1 |
| Financiamiento Interno Neto | -0.9 | -0.5 | -1.3 | -1.8 | -1.7 |
| Saldo de deuda pública total | 29.5 | 33.2 | 34.0 | 32.3 | 31.4 |
| Deuda Externa | 18.5 | 21.8 | 23.1 | 22.7 | 23.0 |
| Deuda Interna | 11.0 | 11.4 | 10.9 | 9.6 | 8.4 |

Fuente: elaboración propia con base en información estadísticas publicada en el MHCP.

3.4 Implicaciones para la administración tributaria

La incorporación al sistema legal de Ley de Equidad Fiscal y sus reformas sucesivas, las cuales se realizaron en un tiempo más o menos largo de acomodamiento, permitió tanto a los contribuyentes como al equipo técnico acoplarse al sistema impositivo. No obstante, es claro que aún tienen grandes desafíos en

la materia. Uno de los grandes retos a superar es la eliminación paulatina de las exenciones y exoneraciones con las que cuenta el sistema tributario. Algunas de ellas, con justificación, pero mal encaminadas, tal es el caso de las exoneraciones a la luz eléctrica y bienes de la canasta básica de alimentos, pues éstas para ser efectivas y llegar a los contribuyentes para quienes fueron diseñadas, deberían de contar con una base de datos y medidas de control que identifique plenamente a estos beneficiarios. No obstante, al momento no se cuenta con estas herramientas y la incorporación de ellas sería un proceso largo y oneroso para el Estado.

Otro reto importante se refiere a la capacidad que la DGI tiene para evitar que en el sistema cédular adoptado y fortalecido en la LCT provoque arbitraje y con ello un escenario favorable para la elusión fiscal. Situación similar sucede con lo referente a la renta nacional reforzada y los precios de transferencia aprobadas en ley, pues esta dirección y la DGA deben estar preparados, institucional como técnicamente para la correcta aplicación de la misma. Un detalle al que debe de ponerse mucha atención, es a la utilización del mecanismo de autotraslación en el título II, capítulo III de la LCT, pues, si bien es un mecanismo que ya se usa en el resto de Centroamérica, este es totalmente nuevo para Nicaragua y puede correr el riesgo de la mal utilización del mismo e ir en detrimento de las personas a quienes se le aplique la herramienta.

Un aspecto relevante en la LCT es la eliminación progresiva de exoneraciones a actividades no relacionadas con el fomento a la inversión, el empleo y exportaciones, pese a ello, se pueden prolongar estos privilegios con la presentación individual de proyectos de inversión. Este último elemento es trascendental, pues se tendrá que fortalecer la Dirección General de Ingresos a través de capacitación e incremento de capital físico y humano, para que tenga la capacidad física y humana para revisar dichos planes.

III. Conclusiones y recomendaciones

Las situación fiscal de Nicaragua ha ido en una constante aunque moderada mejora durante las últimas dos décadas, comenzaron con la aprobación en 2002 de la Ley de Ampliación de la Base Tributaria, luego en 2003 se aprueba la Ley de Equidad Fiscal, estas fueron las que marcaron el inicio de tanto de la modernización fiscal como de la reconfiguración de la estructura tributaria. Entre los años de 2003 y 2009 se hicieron varias reformas adicionales que modificaban a la LEF y pretendían actualizarlas a condiciones más contemporáneas de la realidad nicaragüense, siendo esta última la de mayor aporte desde 2003.

En 2009 a mediados del primer período de gobierno de Daniel Ortega y en medio de una crisis financiera y mundial, la Asamblea Nacional de Nicaragua aprobó en una nueva legislación para hacer frente financieramente a este escenario, con ella se lograron avances importantes en materia tributaria, especialmente en el Impuesto Sobre la Renta, los cambios más importantes fueron: la ampliación de la base tributaria al incorporar al sistema tributario un segmento que estaba exento o tenía privilegios fiscales. Así mismo se incrementó el mínimo exento para rentas del trabajo; se aumentó la tasa de retención definitiva del 1.0 al 1.5 por ciento, sobre el valor de transacción de bienes primarios que se transan en la Bolsa Agropecuaria manteniendo la tasa del 2.0 por ciento para el resto de bienes; se estableció la aplicación de la retención definitiva del 10.0 por ciento sobre los premios de juegos y ganancias en las apuestas; entre las más importantes. Esta reforma sobrepasó el monto estimado de recaudación, pues se estimó que rendiría cerca del 0.7% del producto y en la práctica se obtuvo aproximadamente 0.81% del PIB.

En noviembre de 2012, se materializa la aprobación de la Ley de Concertación Tributaria, la cual había ya sido propuesta en 2009, y fue construida con un grupo amplio de la sociedad. En ese momento pretendía reestructurar y unificar el sistema impositivo nicaragüense en una sola Ley, así mismo se buscaba aumentar la carga tributaria en casi 2% del PIB. Sin embargo por presiones sociales y políticas, la ley no fue aprobada. Fue hasta mediados de 2012 cuando se retoma esta iniciativa y se discute con un grupo reducido, entre ellos: el gremio empresarial representado en el Consejo Nacional de la Empresa Privada (COSEP), los sindicatos estatales y un grupo pequeño de técnicos. Esta vez, con un proceso de aprobación opaco y apresurado, el dictamen fue emitido con fecha 26 de noviembre de 2012, a unos cuantos días de su aprobación.

A pesar de su pronta aprobación los rendimientos de la LCT no están claros. En julio de 2012 se hizo una presentación, en ella se exponía que el objetivo central de la Ley es: “Modernizar el sistema tributario para reforzar el crecimiento económico y apoyar el financiamiento de la infraestructura productiva y el gasto para reducir la pobreza.”. Sin embargo, no se cuantifican los rendimientos esperados, tal como lo hizo en la versión de 2009.

Al analizar el articulado de la LCT se puede inferir que el arco de tiempo para tener los efectos que el Gobierno espera es entre 2013 y 2020. Pues, se plantean algunas modificaciones en el corto plazo (2013), pero otras como la reducción de tasas de IR para trabajadores y empresas empieza en 2016 con disminuciones sucesivas del 1% de la tasa hasta alcanzar el 25% en 2020. También, durante 2014 se pretenden eliminar algunos privilegios fiscales, en especial, aquellos que no afecten el fomento a las exportaciones, inversión o empleo, sin embargo, la ley también argumenta que el caso que se presenten

proyectos individuales, estos privilegios pueden mantenerse por más tiempo, factor que irá en contra del objetivo de reducir los privilegios fiscales.

Durante dos décadas se han venido implementando una reducción paulatina en las exenciones y exoneraciones, incluso en la LCT se reducen más de 450 artículos incluidos en la lista de ISC, pese a ello, aún prevalece una práctica extendida de exenciones y exoneraciones, con abundancia de regímenes especiales, ellos reducen significativamente la base de la recaudación especialmente las otorgadas en aduanas. Si se pretende fortalecer el sistema tributario, estos privilegios deben reducirse al mínimo y dejar un cúmulo que sean muy bien justificados.

Según entrevistas a expertos en materia fiscal, el sector empresarial representado en el Cosep participó activamente en la revisión y rediseño de la LCT, pero, podrían haber descontentos en este sector y proponer modificaciones que reviertan los logros de la ley de concertación tributaria, en materia de reducción de privilegios fiscales.

Los datos y el análisis existentes evidencian que las reformas tributarias y fiscales implementadas en estas dos últimas décadas han reconfigurado la estructura tributaria y los impuestos directos, sobre todo el Impuesto sobre la Renta, se han fortalecido, pasando a ser este último, el segundo más importante para los ingresos públicos. No obstante, esta estructura aún está diseñada para que en promedio el 63% de los ingresos tributarios provengan de los impuestos indirectos, en especial por el lado del impuesto al valor agregado y los selectivos al consumo. Por lo tanto, debe procurarse mantener esta dinámica al IR además de ampliar y fortalecer la progresividad del sistema impositivo.

En general, el panorama de las finanzas públicas nicaragüense ha tenido una mejoría moderada en cuanto a al aumento en la carga impositiva y en la reversión de la inequidad tributaria, tanto horizontal como vertical. Pero, aún quedan grandes desafíos y actividades por realizar, tales como el fortalecimiento de la administración tributaria, en particular, la Dirección General de Aduanas en el control de productos que ingresan al país, y la DGI en la implementación de la normativa referente a los precios de transferencia. Por lo tanto, una medida prioritaria será iniciar un proceso de racionalización de las exoneraciones fiscales, a través de una revisión de los privilegios fiscales incluidos en el ISC, IVA e ISR, que son los pilares de la recaudación tributaria en Nicaragua.

IV. Referencias Bibliográficas

- Acevedo Vogl, Adolfo José, marzo 2011. “Análisis del sistema tributario y propuesta para su transformación”.
- Asamblea Nacional de Nicaragua, Comisión de producción, economía y presupuesto. 26 de noviembre de 2012. “Dictamen de Mayoría del Proyecto de Ley de Concertación Tributaria, Comisión de Producción, Economía y Presupuesto”.
- Báez Cortés, Julio Francisco, Theódulio Báez Cortés. (2007a), “Todo Sobre Impuestos en. 7ª Edición.
- Báez Cortés, Julio Francisco, Theódulio Báez Cortés. (2011b), “Todo Sobre Impuestos en. 8ª Edición.
- Banco Central de Nicaragua. 2011. “Anuario de Estadísticas Macroeconómicas 2011”.
- Comisión Económica para Latinoamérica y el Caribe (CEPAL), septiembre 2008. “Impacto del Huracán Félix en la Región Autónoma del Atlántico Norte y de las Lluvias Torrenciales en el Noroeste de Nicaragua”.
- Comisión Económica para Latinoamérica y el Caribe (CEPAL), septiembre 2008. Impacto del Huracán Félix en la Región Autónoma del Atlántico Norte y de las Lluvias Torrenciales en el Noroeste de Nicaragua. Pp. 4.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Varios años. “Balance Preliminar de las economías de América Latina y el Caribe. Informe de País”.
- Fundación Nicaragüense para el Desarrollo Económico y Social (Funides). Diciembre 2009. “Aportes a la discusión sobre reforma tributaria en Nicaragua. Managua, Nicaragua”.
- Gómez-Sabaini, J. (2003), “Nicaragua: desafíos para la modernización del sistema tributario”, Serie de Estudios Económicos y Sectoriales RE2-03-014, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi), marzo 2012. “La política fiscal de Centroamérica en Tiempos de crisis”.
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi), agosto 2011. “Estudio de las reformas tributarias recientes en América Central”
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, Octubre 2010. “Lente fiscal Centroamericano No. 2. Guatemala, Centroamérica”.
- Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (IEEPP), mayo 2010. “Apuntes sobre exoneraciones fiscales en Nicaragua”. Managua, Nicaragua.
- Ley de Equidad Fiscal aprobada el 29 de abril de 2003. Publicada en la Gaceta No 82 del seis de mayo de 2003.
- Ley de Concertación Tributaria aprobada el 29 de noviembre de 2012, publicada en la gaceta No 241 del 17 de diciembre de 2012.
- Vallecillos, René. Octubre 2004. “Estudio y Análisis del Sacrificio Fiscal en Nicaragua”, Managua Nicaragua.

