INSTITUCIONALIDAD ECONÓMICA

ABRIL
2016

Comercio transfronterizo y Tramitología



10 años

FUNIDES
FUNDACIÓN NICARAGÜENSE PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL

Tabla de contenido

Siglas y acrónimos 9

Resumen ejecutivo 11

Introducción 15

1. Cómo la institucionalidad incide en el desarrollo 15

2. Factores que inciden en el desempeño económico 16

3. Los objetivos y el contenido del Informe de Institucionalidad Económica: Comercio transfronterizo y Tramitología 17

Comercio transfronterizo 19

1. Resumen 19

2. Fuentes de información 19

3. Introducción 20

4. Facilidad para exportar/importar 20

4.1 Número de documentos para exportar e importar 22

4.2 Agilidad y costo de la exportación 22

4.3 Agilidad y costo de la importación 26

4.4 Costos en la logística de transporte 30

4.5 Pérdidas de certeza y agilidad en el comercio exterior 31

5. Esfuerzos para mejorar la agilidad y certeza del comercio transfronterizo a nivel nacional 34

5.1 Sistemas informáticos 34

5.2 Establecimiento de nuevos procedimientos para el despacho aduanero 35

5.3 Aumento de horarios de atención 35

5.4 Incrementos en la conectividad en Puerto Corinto 35

5.5 Mejoras en la infraestructura en puertos y aduanas fronterizas 36

5.6 Sistemas de gestión de riesgo no intrusivos 36

6. El contexto regional de facilitación comercial 37

6.1 Matriz de obstáculos al comercio 38

6.2 Declaración de Punta Cana 38

7. Conclusiones 40

8. Posibles soluciones a los retos identificados 41

Tramitología 43

1. Resumen 43

2. Fuentes de información 43

3. Introducción 43

4. Proceso de apertura de una empresa 44

4.1 Duración del proceso de apertura 44

4.2 Número de procedimientos 44

4.3 Costos de apertura de una empresa 46

4.4 Reforma al Código de comercio 48

5. Pago de impuestos y contribuciones a la seguridad social 49

5.1 Tiempo destinado al pago de impuestos y contribuciones sociales obligatorias 49

5.2 Número de pagos al año de impuestos y contribuciones sociales obligatorias 50

5.3 Reembolsos o devoluciones de impuestos 52

6. Las reglas del juego 53

7. Los esfuerzos de simplificación de trámites 54

8. Conclusiones 54

9. Posibles soluciones a los retos identificados 55

Referencias bibliográficas 57

Anexos 59

Siglas y acrónimos

ALMA	Alcaldía de Managua
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CACONIC	Cámara de Comercio de Nicaragua
CADIN	Cámara de Industrias de Nicaragua
CAFTA-DR	Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos de América
CCIE	Comité Consultivo de la Integración Económica
CCSN	Cámara de Comercio y Servicios de Nicaragua
CETREX	Centro de Trámites de las Exportaciones
CIEX	Centro de Trámites de Importaciones y Exportaciones
CIFCO	Comisión Interinstitucional Facilitadora del Comercio
CIMCO	Comisión Interinstitucional de Mejoramiento del Comercio
COMIECO	Consejo de Ministros de Integración Económica Centroamericana
COSEP	Consejo Superior de la Empresa Privada
CSJ	Corte Suprema de Justicia
CTL	Comité de Transporte y Logística
DGA	Dirección General de Servicios Aduaneros
DGI	Dirección General de Ingresos
DM	Declaración de Mercancías
DMI	Declaración Mensual de Impuestos
DUA	Declaración Única Aduanera
DUCA	Documento Único Aduanero Centroamericano
DUR	Documento Único de Registro de Contribuyentes
DUT	Declaración Única de Mercancías para el Tránsito Aduanero Internacional
EPN	Empresa Portuaria Nacional
FAUCA	Formulario Aduanero Único Centroamericano
FECAEXCA	Federación de Cámaras y Asociaciones de Exportadoras de Centroamérica
FUE	Formato Único de Exportación
FUNIDES	Fundación Nicaragüense para el Desarrollo Económico y Social
FUSADES	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social
GCF	Gestión Coordinada de Fronteras
INSS	Instituto Nicaragüense de Seguridad Social
IPSA	Instituto de Protección y Sanidad Agropecuaria
IR	Impuesto sobre la Renta
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LCT	Ley de Concertación Tributaria

MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MARENA	Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales
MIFIC	Ministerio de Fomento, Industria y Comercio
MINSA	Ministerio de Salud
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OEA	Operador Económico Autorizado
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
PETSA	Pago Electrónico de Derechos, Impuestos, Servicios y demás Obligaciones Aduaneras
PIB	Producto Interno Bruto
RFID	Registro por medio de dispositivos de radio frecuencia
RUC	Registro Único de Contribuyentes
SFP-RM	Sistema de Folio Personal Registro Público Mercantil
SICA	Sistema de Integración Centroamericana
SIDUNEA	Sistema Aduanero Automatizado
SIECA	Secretaría de Integración Económica Centroamericana
SIEXPORT	Sistema de Exportación
SITRADE	Sistema Integrado de Trámites de Exportaciones
TATA	Tribunal Aduanero y Tributario Administrativo
TIM	Tránsito Internacional de Mercancías
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
USAID	Agencia de Cooperación de los Estados Unidos (United States Agency for International Development)
VET	Ventanilla Electrónica Tributaria
VUCE	Ventanilla Única del Comercio Exterior
VUCEN	Ventanilla Única del Comercio Exterior de Nicaragua
VUI	Ventanilla Única de Inversiones

Resumen Ejecutivo

Esta entrega del Informe de Institucionalidad Económica pretende aportar información actualizada al diálogo sobre el reto compartido de fortalecer las bases institucionales de nuestro desarrollo. En este caso, su dimensión más relacionada con el quehacer diario de la inversión y la productividad de la economía.

En este documento se abordará lo referido a comercio transfronterizo y tramitología, en particular lo relacionado con la facilidad de exportar e importar, crear o formalizar una empresa, y el pago de impuestos y de prestaciones sociales.

Comercio transfronterizo

La agilidad de los procesos de importación y exportación vía marítima y terrestre ha tenido una evolución dispar. Por ejemplo, las últimas cifras disponibles muestran avances en el caso de las importaciones vía marítima. En el caso de las exportaciones por la vía terrestre, Nicaragua está en una posición desventajosa en relación a los demás países de Centroamérica.

Buena parte de los problemas identificados en el primer Informe de Institucionalidad Económica (2013) persisten, en cuanto a infraestructura deficiente, limitada coordinación de las instituciones con presencia en frontera y largos tiempos de espera para la realización de inspecciones. De manera particular, los problemas de infraestructura restan agilidad a medidas de facilitación impulsadas en años anteriores.

Continúan los elevados tiempos promedio de despacho aduanero para los canales rojo y amarillo desde lo observado en 2013. Adicionalmente, las últimas cifras disponibles, muestran una disminución de solo el 1 por ciento en el porcentaje de declaraciones sin reconocimiento físico ni documental entre 2012 y 2014. Esto sugiere que ha habido pocos avances en el objetivo de reducir el número de inspecciones físicas con la implementación del sistema de gestión de riesgos por canal de selectividad en las aduanas.

Los problemas de discrecionalidad en la aplicación de la ley, cumplimiento de normativas y acuerdos, así como de coordinación a nivel interno de las instituciones, y entre instituciones que intervienen en el proceso de exportación, identificados en el primer Informe de Institucionalidad Económica continúan a pesar de los espacios de diálogo existentes. Todavía hay resistencia de algunas instituciones en la implementación de acuerdos logrados en el marco de los espacios de diálogo público-privado. Adicionalmente, la ausencia de normativas completas o la aplicación de las mismas previo a su publicación ocasiona atrasos tanto a importadores como a exportadores.

Alrededor del 58.3 por ciento de las empresas vinculadas al mercado exterior se encuentran insatisfechas con la gestión de las aduanas, según datos de la Encuesta de Empresas Sostenibles Nicaragua 2015. Entre las empresas vinculadas al mercado exterior, el 40 por ciento ha enfrentado requisitos de documentación excesiva en las instituciones públicas; mientras el 44 por ciento ha enfrentado problemas de incumplimiento de plazos establecidos para los trámites, resoluciones y autorizaciones. Incluso el 37 por ciento de las empresas encuestadas vinculadas al mercado exterior afirman que sus negocios se ven afectados por situaciones de corrupción en la Dirección General de Servicios Aduaneros (DGA), sobre todo empresas del sector terciario.

Por otra parte, pese a la mejora que significa en términos formales el establecimiento del Tribunal Aduanero y Tributario Administrativo (TATA) como una instancia independiente a la que recurrir en contra de la administración aduanera, este será efectivo en la medida en que los funcionarios cumplan efectivamente las resoluciones emitidas por el TATA.

En lo que respecta a los esfuerzos realizados por la Administración Pública para mejorar la agilidad de los procesos, estos han estado relacionados al establecimiento y mejora de sistemas informáticos para el pago y declaración de aduanas. También se han establecido procedimientos relacionados con el despacho aduanero de mercancías refrigeradas o congeladas, así como los procedimientos de contingencia para el despacho aduanero. Se incrementó el horario de atención del Centro de Trámites de las Exportaciones (CETREX) en Puerto Corinto y ha mejorado la conectividad del transporte marítimo. En enero del 2016 entraron en operaciones los servicios de inspección no intrusiva mediante el uso de escáneres en 7 aduanas del país. Se espera que con esto, disminuya el número de inspecciones físicas y se agilice el comercio, siempre y cuando, no se utilice como un paso más del proceso de exportación e importación. La preocupación con los escáneres es el costo, el cual es alto en comparación con Centroamérica.

Tanto el costo de exportación como el costo de importación continúan estando por debajo del promedio Latinoamericano. Sin embargo, el 43.3 por ciento de las empresas encuestadas que están vinculadas con el mercado exterior indicaron que los costos de los servicios aduaneros constituyen un obstáculo para el desempeño de su empresa. Además, casi el 32 por ciento de las empresas encuestadas se encuentran insatisfechas con los servicios de logística y transporte de carga y 38 por ciento afirma que este costo constituye un obstáculo para el desempeño de sus negocios.

A nivel regional, hay un contexto favorable de facilitación comercial con la firma del acuerdo de Bali en 2013, el cual Nicaragua ya ratificó ante la Organización Mundial del Comercio (OMC). En el ámbito centroamericano, toma fuerza con la declaración de los presidentes del Sistema de Integración Económica en Punta Cana donde mandatan "adoptar e implementar una estrategia centroamericana de Facilitación de Comercio y Competitividad con énfasis en la gestión coordinada de fronteras".

Dentro de las principales recomendaciones de este estudio en materia de facilitación comercial está iniciar el proceso de unificación de las aduanas con Honduras, Costa Rica y El Salvador aprovechando el proceso que están impulsando El Salvador y Honduras.

Se propone además que el país avance en la aplicación del modelo de gestión integrado de frontera propuesto por el Consejo de Ministros de Integración Económica Centroamericana (COMIECO), que promueve la coordinación entre las entidades relacionadas con el comercio exterior a nivel nacional e internacional.

Tramitología

Apertura de una empresa

En lo que respecta al proceso de apertura de una empresa, se observa mejoras en la agilidad. Esta mejora vino de la mano de la unificación de procedimientos de registro con la implementación del Sistema de Folio Personal Registro Público Mercantil (SFP-RM) en Managua. Los resultados de la encuesta de abogados realizada por la Fundación Nicaragüense para el Desarrollo Económico y Social (FUNIDES) en 2015 reflejan que ahora es más rápido registrar una sociedad anónima a través de la Ventanilla Única de Inversiones (VUI), que por otras modalidades. Fuera de la capital, donde abrir una empresa puede tomar el doble de tiempo que en Managua, se espera que la agilidad mejore con la apertura de Ventanillas Únicas de Inversión en León, Chinandega, Estelí, Juigalpa, Matagalpa, Rivas y Masaya.

Sin embargo, las empresas en dependencia del giro del negocio solicitan permisos y licencias adicionales. El 42 por ciento de las empresas formales en Nicaragua indica que estos trámites no son rápidos ni sencillos, según resultados de la Encuesta de Empresas Sostenibles 2015. Entre las empresas informales, una mayor proporción (52 por ciento) tiene una percepción desfavorable sobre la rapidez y facilidad de los trámites para obtener permisos y licencias.

En lo referente al costo de apertura de una empresa en Nicaragua, este continúa siendo proporcionalmente más alto en relación al PIB per cápita con respecto al resto de países centroamericanos. Fuera de Managua, los costos en 2014 eran inclusos más altos, debido a que se realizaba hasta el doble de trámites para inscribir una sociedad. Por otra parte, la entrada en vigencia de la Ley de Tasas de los Registros Públicos del Sistema Nacional de Registro, Ley No. 920, que contempla la actualización de los aranceles cada 2 años conforme el deslizamiento cambiario de la moneda respecto al dólar, podría implicar en el futuro incrementos en los costos.

La aprobación del nuevo Código de Comercio tiene potencial de aportar a la agilidad y simplificación de trámites. Hasta la fecha, una sociedad anónima no puede ser constituida por una sola persona en Nicaragua, cuando en países como Colombia es posible hacerlo desde hace 10 años. También tiene el potencial de liberar carga al sistema judicial, otorgando facultades a los notarios para llevar casos de jurisdicción voluntaria, por ejemplo la reforma de estatutos y de aumento de capital.

Pago de impuestos y contribuciones sociales

No se reportan desmejoras en la agilidad en los últimos años, sin embargo Nicaragua pasó de ser el primero, a ser el segundo país de Centroamérica donde es menos engorroso pagar impuestos, indicando que otro país avanzó más. Alrededor del 44 por ciento de las empresas formales considera que los trámites para el pago de impuestos todavía no son lo suficientemente ágiles según los resultados de la Encuesta Empresas Sostenibles 2015, indicando espacios de mejora para la administración pública.

Las reformas impulsadas en los últimos años han estado orientadas a la declaración y pago de impuestos y contribuciones sociales en línea. Sin embargo, para este último caso, la afiliación es voluntaria por lo cual no se toma como la práctica generalizada en el Doing Business.

Tampoco se reporta en el Doing Business variaciones en el número de pagos al año. En 2015 se estableció que los grandes contribuyentes declaren todos sus impuestos a través del formulario de la Declaración Mensual de Impuestos (DMI) habilitado en la Ventanilla Electrónica Tributaria (VET). En el futuro, será extendida al resto de contribuyentes bajo régimen general.

A pesar de los esfuerzos, todavía cerca del 39 por ciento de las empresas formales, principalmente micro y pequeñas, percibe que los procedimientos para el pago de impuestos no son claros (Encuesta empresas sostenibles 2015). Esto sugiere que la Dirección General de Ingresos (DGI) debe realizar una labor más activa de difusión de información sobre la forma de declarar y pagar impuestos en este segmento. Además, está el reto de promover el uso de la VET a los usuarios bajo régimen de cuota fija cuya utilización es voluntaria.

Un tema particularmente problemático para las empresas es la devolución de impuestos. Si bien se estableció un periodo para que fueran devueltos en la Ley de Concertación Tributaria (LCT), parece que en la práctica no se cumple. Casi el 40 por ciento de las empresas formales considera que los retrasos en las devoluciones de impuestos constituye un problema para su empresa (Encuesta Empresas Sostenibles 2015). El 32.4 por ciento de las empresas formales indicaron que la no aprobación de exoneraciones o devoluciones representa un problema para ellas, y un 42 por ciento indica que enfrenta problemas de corrupción al realizar este tipo de gestión.

Nicaragua enfrenta el reto de mejorar su institucionalidad para crear un marco de negocios favorable y los incentivos para que las empresas se formalicen y paguen correctamente sus impuestos. El 79 por ciento de las empresas formales perciben que hay muchos competidores también formales que no pagan correctamente sus impuestos (Encuesta Empresas Sostenibles Nicaragua 2015). Esto podría generar desincentivos para aquellas empresas que sí pagan correctamente sus impuestos.

Las empresas también indican que han enfrentado en diversas instituciones públicas problemas de requisitos excesivos y arbitrarios de documentación; incumplimiento de plazos establecidos para los trámites, servicios, resoluciones o autorizaciones; decisiones arbitrarias; no acatamiento de decisiones de los tribunales; coimas; acceso y calidad de atención del funcionario público; y acceso a la información pública (Encuesta Empresas Sostenibles Nicaragua 2015). Al ser las empresas formales las que más

contacto tienen con las instituciones públicas, es más problemático para ellas que para las empresas informales, que no lidian con este tipo de problemas. Esto podría explicar que el 38 por ciento de las empresas informales consideren que funciona bien así y no tienen interés en formalizarse.

Dentro de las propuestas que se plantean en el Informe se encuentra la realización de los trámites de apertura de empresas en línea, delegar funciones referidas a modificación de estatutos a notarios con al menos 10 años de experiencia para liberar carga al sistema judicial y agilizar estas transacciones. También se plantea la importancia de continuar avanzando en la discusión y aprobación del nuevo Código de comercio.

Además de mejorar la agilidad y simplificar los trámites, también se debe asegurar el adecuado cumplimiento del marco legal existente y mejorar en la calidad de los servicios brindados por las instituciones públicas.

Introducción

1. Cómo la institucionalidad incide en el desarrollo

La institucionalidad para el desarrollo es un conjunto de reglas explícitas e implícitas, que regulan la vida social, política y económica, entre otros ámbitos[1]. Dentro de estas reglas están el respeto a la propiedad privada y el Estado de Derecho, entre las más relevantes.

La propiedad privada garantiza a las personas que puedan gozar de los resultados de sus esfuerzos y de sus decisiones sobre el uso de sus bienes, sean inmuebles, como la tierra; bienes muebles, como maquinaria; o incluso bienes intangibles como las ideas. El propietario decide sobre el destino de su bien, por ejemplo sobre su enajenación o entre consumo e inversión, y asume la responsabilidad por sus decisiones. Se beneficia de las decisiones buenas y es castigado por las malas, lo cual incentiva decisiones que aumenten el uso productivo de un bien.

El respeto a la propiedad privada libera el potencial creativo y productivo de los individuos, permitiendo que éstos encuentren las mejores formas para organizar los procesos, entre ellos los económicos. La propiedad privada es un ingrediente crucial para la libre empresa, así como lo son la libertad profesional, industrial, contractual, de asociación, de residencia, de comercio exterior y de competencia[2]. La libertad de competencia a la vez tiene la función de limitar el poder económico, lo cual mejora la equidad, eficiencia y sostenibilidad de la economía.

La economía de mercado tiene en su centro al individuo en sus diferentes roles, entre ellos como consumidor o como productor. El mecanismo de precios informa las decisiones de los individuos, y alinea sus incentivos individuales con el bien común. Los precios indican escasez y abundancia, dinámicamente conducen al ajuste a nuevas demandas e impulsan la innovación. En conjunto con la competencia aseguran la provisión de los bienes, a los costos más bajos posibles, lo cual empodera a las personas en su rol de consumidores.

El Estado de Derecho provee el marco en el cual los agentes económicos pueden interactuar. El imperio de la ley, la aplicación impersonal de las reglas, permite un grado de previsibilidad y de confianza necesario para la actividad económica. El Estado de Derecho también asegura que los encargados de su implementación respondan a intereses sociales y no particulares.

Una institucionalidad económica para el desarrollo es entonces aquella que asegura los derechos de propiedad y genera condiciones equitativas para todos los actores económicos[3]. El funcionamiento de instituciones públicas como el Poder Judicial o la Policía Nacional, incide en la efectividad de esta institucionalidad incluyente[4]. En las sociedades modernas, con fuerte institucionalidad, estas instituciones se rigen por leyes y regulaciones, y no por motivaciones individuales de las personas que las inte-

1 Para un análisis de la institucionalidad para el desarrollo de Nicaragua, ver Velásquez, J. (FUNIDES, 2011).

2 R. H. Hasse, H. Schneider, K. Weigelt (eds.) (2008). Diccionario de Economía Social de Mercado.

3 Acemoglu & Robinson (2012). Why Nations Fail.

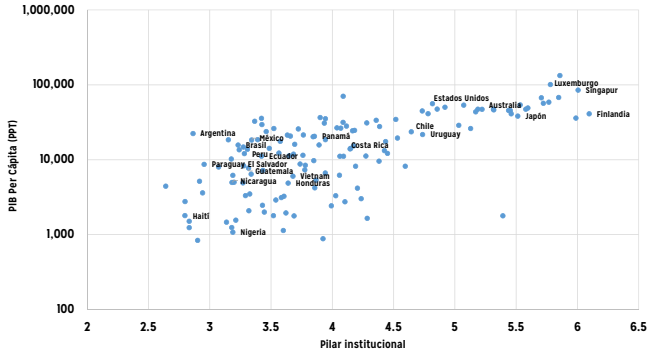
4 Una institucionalidad económica fuerte e incluyente genera confianza entre los actores de la economía; baja los costos de transacción; habilita la toma de decisiones basado en el largo plazo; y regula actividades y comportamientos que pueden afectar el bien social. De esta forma incide en una asignación eficiente de los recursos, en particular de los factores de producción, tales como la tierra, el capital y los recursos humanos, maximizando de esta forma el bienestar social.

gran; y se cuenta con controles y contrapesos para contrarrestar tendencias contrarias.

En su conjunto, las instituciones se refuerzan mutuamente, pero solo una institucionalidad política fuerte, con un contrato social basado en la democracia, hace que puedan ser sostenibles en el mediano y largo plazo, lo cual es clave para el desarrollo de la inversión, el crecimiento económico y el empleo. En este sentido, la institucionalidad económica es indivisible de la dimensión política de la institucionalidad para el desarrollo.

Debilidades institucionales afectan el crecimiento económico. La importancia de seguir mejorando la institucionalidad económica es ilustrada en el siguiente gráfico. Aunque una multiplicidad de factores inciden en la actividad económica, la línea de tendencia muestra una clara correlación entre la institucionalidad económica, medida a través del pilar institucional del Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial, y el PIB per cápita. Se observa también que conforme mejora la institucionalidad, el desempeño económico se vuelve más consistente entre países.

Gráfico 1: Institucionalidad y desarrollo económico



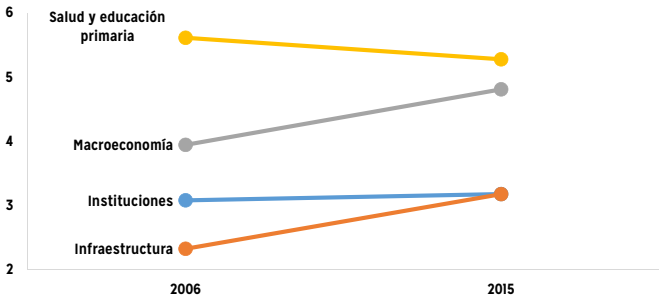
Fuente: FEM, 2015 y FMI, 2015

2. Factores que inciden en el desempeño económico

Sin embargo, los índices más comúnmente usados para medir el clima de negocios, indican la existencia de varias debilidades institucionales en Nicaragua. El Índice Global de Competitividad del Foro Económico Mundial en su más reciente edición[5] ubica a Nicaragua en el puesto 108 de 144 economías analizadas. En su pilar de instituciones, Nicaragua ocupa el puesto 125.

Gráfico 2: Pilares de requerimientos básicos del Índice Global de Competitividad

Puntajes



Fuente: Índice Global de Competitividad 2015-2016.

Llama la atención, que mientras las valoraciones de infraestructura y de macroeconomía mejoran en la última década, las percepciones de salud y educación desmejoran. Estas últimas desmejoras preocupan, sobre todo por la educación primaria que recibe valoraciones mucho más bajas que los servicios de salud. En el caso de la educación, ésta además puede estar interrelacionada con la institucionalidad, en tanto contribuye a una ciudadanía más informada. Por su parte instituciones más desarrolladas y con mejores mecanismos de rendición de cuentas, pueden brindar mejores servicios, como educación.

En el caso de las instituciones, éstas se estancan a un bajo nivel. Para el crecimiento económico, las instituciones probablemente constituyen en el corto plazo el principal factor de preocupación, en tanto pueden convertirse en un cuello de botella para el crecimiento económico, al ser el pilar de requerimientos básicos de más baja valoración.

Si bien las valoraciones absolutas de la mayoría de los pilares del Índice Global de Competitividad mejoran, las posiciones de Nicaragua en el ranking relativo desmejoran en el tiempo, lo cual implica una pérdida de competitividad particularmente pronunciada en el ámbito institucional. Esto indica que Nicaragua perdió posiciones a nivel mundial debido a las mejoras de otros países.

5 Foro Económico Mundial. Informe Global de Competitividad 2015-2016. Disponible en: www.weforum.org/issues/competitiveness-0/gci2012-data-platform/

Por su parte el Banco Mundial (BM) en su informe "Doing Business 2016" ubica a Nicaragua en el puesto 125 de 189 economías, una ligera desmejora comparado con la posición del 123 de 189 de hace un año. Ello compara desfavorablemente con el resto de Centroamérica, en donde Costa Rica recibe el puesto más ventajoso (58), seguido de Panamá (69), Guatemala (81), El Salvador (86) y Honduras (110). Referentes de la región latinoamericana, como México (38), Chile (48) o Colombia (54), se posicionan aún mejor.

En la última edición de los Índices Mundiales de Gobernabilidad, el BM aglomera un conjunto de indicadores en seis dimensiones. De 215 países analizados, Nicaragua ocupa el puesto 139 en Voz y rendición de cuentas, 120 en Estabilidad política y ausencia de violencia, 174 en Efectividad gubernamental, 132 en Calidad regulatoria, 153 en Imperio de la ley; y 174 en Control de la corrupción [6]. Estos indicadores, a pesar de las limitaciones que puedan tener, reflejan que existen retos importantes que urge atender en el plano institucional, pues inciden directamente en las posibilidades del desarrollo sostenible del país.

3. Los objetivos y el contenido del Informe de Institucionalidad Económica: Comercio transfronterizo y Tramitología

El Informe de Institucionalidad Económica pretende aportar información actualizada al diálogo sobre el reto compartido de fortalecer las bases institucionales de nuestro desarrollo, en este caso su dimensión más relacionada con el quehacer diario de la inversión y la productividad de la economía.

A diferencia de nuestro primer Informe de Institucionalidad Económica (2013), por la especialización de los temas analizados, a partir de este segundo Informe de Institucionalidad Económica serán elaborados 2 documentos, sin que por ello dejen ser parte integral de un todo: la institucionalidad del país. El primer documento presentado fue Informe de Institucionalidad Económica: Derechos de propiedad y Seguridad jurídica (Marzo 2016). En esta ocasión, presentamos el Informe de Institucionalidad Económica: Comercio transfronterizo y Tramitología.

Este Informe aporta análisis de las siguientes áreas, sin pretender agotarlas:

- En comercio transfronterizo, en especial desde el punto de vista de facilitación del comercio;
- Tramitología, en particular lo relacionado con la facilidad de la creación o formalización de una empresa, y el pago de impuestos y de prestaciones sociales;

En cada área se evalúan tres criterios:

- La certeza en el respeto de los derechos. Se analiza hasta qué grado son previsibles los resultados de los procedimientos que aseguran el respeto al debido proceso u otros, a la vez que se analiza la confianza que genera en los usuarios. El desempeño según este criterio tiene implicaciones directas en generar condiciones para que las transacciones se puedan realizar, y para que decisiones sean tomadas considerando el largo plazo y el bienestar social.
- La agilidad de los procedimientos mide los tiempos requeridos para realizar diferentes pasos de los procedimientos analizados, por su costo no-monetario. La relevancia de este criterio se debe a que transacciones con menor rigidez permiten un mayor volumen de transacciones y una mejor asignación de los recursos.
- Los costos monetarios de las transacciones incluyen aranceles e impuestos, pagos por servicios que brindan la administración pública y prestadores privados, así como otros costos directamente pecuniarios. Su importancia se deriva del costo que en última instancia se traslada al consumidor final y se refleja en los niveles de precios.

6 En base a Banco Mundial, World Wide Governance Indicators 2015.

19

Comercio Transfronterizo

1. Resumen

En Nicaragua, la agilidad de los procesos de comercio exterior ha tenido una evolución dispar, teniendo los mayores avances en la importación por la vía marítima. Las medidas que han contribuido a mejorar la agilidad están relacionadas con el perfeccionamiento en los sistemas informáticos para solicitud de documentación y pagos, el establecimiento de procedimientos de contingencia ante fallas en los sistemas, la coordinación interinstitucional; y la gestión aduanera en Puerto Corinto. Sin embargo, continuamos mostrando rezagos respecto a nuestros vecinos centroamericanos, principalmente en los puestos fronterizos terrestres.

Como elementos que inciden negativamente en la agilidad están las limitaciones en infraestructura y personal en los puestos de frontera y los problemas de coordinación entre las instituciones que facilitan la documentación requerida. La futura implementación de la Ventanilla Única del Comercio Exterior de Nicaragua (VUCEN) en todas las operaciones del país podría apoyar en gran medida la superación de estos obstáculos. En los puestos fronterizos se continúan realizando esfuerzos para disminuir los tiempos de cruce, mediante la modernización de los sistemas informáticos y la integración aduanera regional. No obstante, la cantidad de inspecciones físicas se ha reducido muy levemente en los últimos dos años y el tiempo de despacho promedio de la mercadería sujeta a inspección ha aumentado considerablemente, ejemplo el tiempo de despacho de las importaciones definitivas por canal rojo pasó de 28.6 horas en abril de 2012 a 49.1 horas en octubre de 2014, restando agilidad a los procesos.

Los avances entre 2013-2015
• Se requiere de menos tiempo para importar por la vía marítima.
• Mejoras en los sistemas informáticos para solicitud de documentación y pagos, y establecimiento de procedimientos de contingencia ante fallas en los sistemas.
• Avances en los procesos de integración aduanera regional.
• La coordinación interinstitucional y la gestión aduanera en Puerto Corinto.

Lo pendiente
• Modernización de la infraestructura en los puestos de frontera.
• Mejorar la calidad de los servicios portuarios y aduaneros
• Entrada en funcionamiento de la VUCEN
• Extender la coordinación interinstitucional a los puestos de frontera terrestres.
• Reducir el número de inspecciones físicas en el comercio por la vía terrestre y el tiempo de despacho promedio de la mercadería.

2. Fuentes de información

Los análisis contenidos en este capítulo se basan principalmente en datos oficiales de la DGA, de CETREX, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA); y del Proyecto Regional de USAID para Comercio y Alianzas de Mercado, entre otros. Especialmente útil fueron los datos del Banco Mundial, específicamente el Informe Doing Business (perfil de país e informe para Centroamérica y República Dominicana), el Índice de Desempeño Logístico y una serie de estudios recientes sobre logística en Centroamérica.

En el primer Informe de Institucionalidad Económica se discutieron los problemas de certeza y agilidad en el proceso de exportación e importación con base a entrevistas a algunos usuarios e información oficial. En el presente informe esta temática se complementa al abordar el nivel de satisfacción de los principales usuarios de los servicios portuarios, aduaneros y de logística y transporte de carga, con base en la Encuesta de Empresas Sostenibles Nicaragua 2015[1] y estudios del BID.

3. Introducción

En relación al primer Informe de institucionalidad económica, se observan mejoras en la agilidad. Una aproximación general sobre los avances en este ámbito se observa en el Índice de Desempeño Logístico publicado por el Banco Mundial. Éste indica que la eficiencia de las aduanas y fronteras de Nicaragua continuó mejorando desde la última medición realizada en 2010. Nicaragua se ubicó en la posición 72 de 160 países que conformaron el ranking en 2014, lo cual indica un avance de 40 puestos desde 2007, cuando ocupaba la posición 112. A pesar de estos avances, la posición de Nicaragua sigue siendo inferior a la de sus pares centroamericanos, con excepción de Costa Rica cuya posición desmejoró considerablemente entre 2010 y 2014.

Cuadro 1: Índice de Desempeño Logístico

Dimensión de aduanas

	Puntaje			Ranking		
	2007	2010	2014	2007	2010	2014
Chile	3.32	2.93	3.17	24	41	39
Panamá	2.68	2.76	3.15	48	49	40
El Salvador	2.38	2.48	2.96	75	67	51
Guatemala	2.27	2.33	2.75	87	91	63
Costa Rica	2.49	2.61	2.39	64	58	110
Nicaragua	2.14	2.24	2.66	112	101	72
Honduras	2.48	2.39	2.70	65	76	67

Fuente: Índice de Desempeño Logístico 2007, 2010 y 2014

En este capítulo se abordarán los avances y tareas pendientes en la gestión aduanera de Nicaragua y sus implicaciones para la logística del comercio transfronterizo. En específico se abordará la facilidad para exportar e importar en los siguientes aspectos: número de trámites, tiempos y costos por procedimiento. Además, se valorarán los aspectos institucionales que inciden en la facilitación comercial.

4. Facilidad para exportar/importar

El Doing Business publicado en 2014 indica que a julio de ese año se necesitaban 21 días para exportar y 20 días para importar por la vía marítima en Nicaragua, lo cual no reflejaba variaciones respecto a lo reportado en el primer informe de institucionalidad económica. El tiempo para exportar e importar equivalía en 2014 a 1.4 veces el tiempo promedio en la región centroamericana, lo cual nos situaba como el país centroamericano donde más tiempo tomaba comerciar por la vía marítima. Este tiempo incluía la solicitud y obtención de documentos, la autorización de aduana, el traslado de los productos al puerto así como el tiempo que permanecían en este.

En 2015 hubo un cambio metodológico en el Doing Business. La medición de comercio transfronterizo ahora se resume en cumplimiento fronterizo y cumplimiento documental, y el registro se realiza en horas. En el caso de las exportaciones corresponde al proceso realizado a través del puesto fronterizo de Peñas Blancas, mientras que para las importaciones se continúa analizando el proceso en Puerto Corinto. La nueva metodología sitúa a Nicaragua como el país de la región, después de Honduras, donde más tiempo toma exportar vía terrestre (156 horas). El cambio más significativo se observa en el tiempo de importación, donde ahora Nicaragua es el tercer país donde menos tiempo toma este proceso (88 horas), ubicándose únicamente por debajo de Panamá y El Salvador. Esto es consistente con los avances en la coordinación institucional y la gestión aduanera en Puerto Corinto que se señalaron en el primer Informe de Institucionalidad Económica.

1 La encuesta es una iniciativa del Departamento de Empresas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y del Consejo Superior de la Empresa Privada (COSEP). Para su diseño, implementación y análisis de resultados, la Encuesta contó con acompañamiento técnico de la OIT y FUNIDES. La encuesta tiene representatividad nacional y en los dominios de tamaño de empresa, sector económico, formal/informal y región.

Recuadro 1. Nueva metodología Doing Business[2]

De acuerdo con la nueva metodología introducida en 2015, el Doing Business mide el tiempo y el costo (excluyendo aranceles) de tres conjuntos de procedimientos —cumplimiento documental, cumplimiento fronterizo y transporte interno— dentro del proceso general de exportación o importación de un cargamento de mercancías. El transporte interno y el número de documentos que se exigen para exportar o importar se excluyen del cálculo de la distancia a la frontera, el cual se utiliza para ubicar la posición del país en el ranking dentro de este indicador.

El tiempo y el costo del cumplimiento documental incluye el tiempo y el costo de la obtención de documentos (por ejemplo, el tiempo dedicado a las inspecciones para obtener un certificado de conformidad o un certificado de origen); la preparación de documentos (por ejemplo, el tiempo dedicado a recopilar información para completar la declaración de aduanas o el certificado de origen); el procesamiento de documentos (por ejemplo, el tiempo dedicado a esperar que la autoridad pertinente emita un certificado fitosanitario); la presentación de documentos (por ejemplo, el tiempo dedicado a mostrar una declaración de aduanas a la policía vial o un recibo de terminal portuaria a las autoridades portuarias o el tiempo dedicado a presentar una declaración de aduanas a la administración de aduanas, en persona o de forma electrónica).

El cumplimiento fronterizo refleja el tiempo y el costo relacionados con el cumplimiento de la regulación aduanera del país y la regulación relativa a otras inspecciones que son obligatorias para que el cargamento cruce la frontera del país, como también el tiempo y el costo del manejo en su puerto o frontera. El tiempo y el costo para la obtención, preparación y presentación de documentos durante el manejo en puertos o fronteras, el despacho de aduanas y los procedimientos de inspección se incluyen dentro del tiempo y costo de este segmento. Por ejemplo, el tiempo y el costo de la obtención del recibo de terminal portuaria se incluirían en este segmento.

Antes se analizaba el proceso de exportación e importación vía marítima. Ahora en el caso de las exportaciones corresponde al proceso realizado a través del puesto fronterizo de Peñas Blancas, mientras que para las importaciones se continúa analizando el proceso en Puerto Corinto. Por otra parte, las mediciones sobre cumplimiento documental y cumplimiento fronterizo ahora se realizan en horas, y no en días.

En los estudios de casos de importación y exportación se considera la comercialización de diferentes productos. Se supone que cada país importa un cargamento estandarizado de 15 toneladas de piezas para vehículos en contenedores del país desde el cual importa el mayor valor (precio multiplicado por cantidad) de piezas para vehículos. Se supone que cada país exporta el producto de su ventaja comparativa (definida por el mayor valor de exportación) al país que es el mayor comprador de este producto.

2 Retomado de: http://espanol.doingbusiness.org/methodology/trading-across-borders.

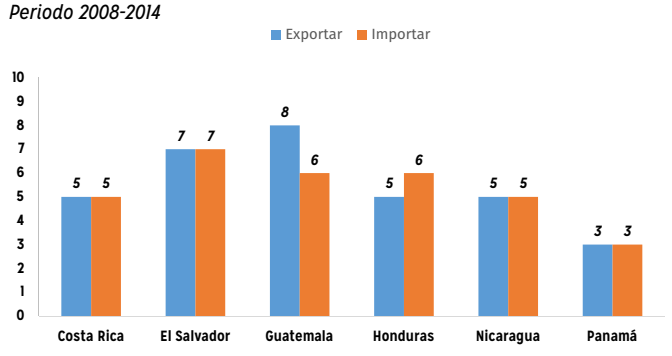
Se carece de una medición homogénea y consistente del tiempo que toma importar vía terrestre, al igual que exportar o importar vía aérea en Nicaragua. En el primer Informe de Institucionalidad Económica se incluyó un estimado del tiempo de cruce fronterizo basada en información de Apex Logistics y el Banco Mundial. En el presente informe se utiliza información sobre el monitoreo de tiempos de cruce en puntos fronterizos tomados en el marco del Proyecto Regional de USAID para Comercio y Alianzas de Mercado y estudios del BID para los puestos fronterizos de Peñas Blancas y El Guasaule en Nicaragua.

4.1 Número de documentos para exportar e importar

El número de documentos a presentar para exportar o importar una mercadería vía marítima, reportado por el Doing Business en 2014, no mostró cambios en relación a lo observado desde 2008, manteniéndose en 5 según se observa en el gráfico inferior. Si bien Nicaragua forma parte del grupo de países que menos documentos solicita para exportar e importar a nivel centroamericano, todavía hay espacio para reducir el número de documentos[3]. Con el cambio metodológico, el Doing Business en 2015 ya no presenta la medición del número de documentos para el comercio exterior.

Gráfico 1: Número de documentos solicitados para exportar e importar

Periodo 2008-2014



Fuente: Doing Business

4.2 Agilidad y costo de la exportación

En la siguiente figura se muestran los pasos a seguir para exportar en Nicaragua.

Figura 1. Proceso de exportación en Nicaragua

1	•Registrarse como exportador en el CETREX
2	•Preparación de documentos: factura comercial, solvencia fiscal, certificado de origen*, certificado sanitario y fitosanitario.
3	•Elaboración de declaración aduanera y presentación de documentos en aduana, y en dependencia del medio de transporte el conocimiento de embarque, guía aérea o carta de porte.
4	•Selección aleatoria (verde, amarilla o roja)
5	•Declaración en aduana de importe
6	•Levante y depósito

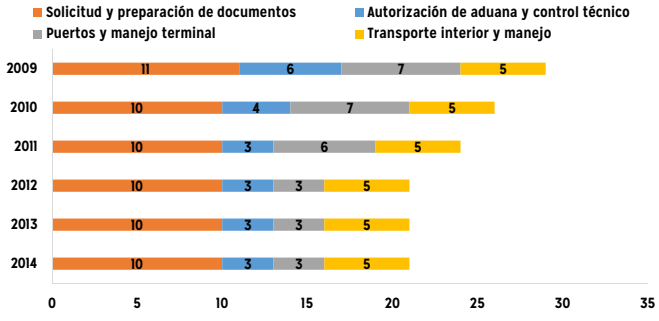
Fuente: Elaboración propia en base a Guía de trámites y gestiones con gobierno, 2012.

*Para países no centroamericanos con un acuerdo/tratado comercial vigente

Hasta el 2014, el Doing Business simplificaba el proceso de exportación dividiendo el tiempo en 4 procedimientos, siendo estos: 1) preparación de documentos; 2) transporte interior y manejo, 3) autorización de aduana y control técnico; y 4) puertos y manejo en terminal. De acuerdo a esa desagregación, alrededor de la mitad del tiempo empleado para exportar vía marítima se dedicaba a la preparación de documentos y casi un cuarto del tiempo se destinaba al transporte terrestre, según se observa el gráfico a continuación.

Gráfico 2: Agilidad en el proceso de exportación vía marítima en Nicaragua

Días requeridos por procedimiento



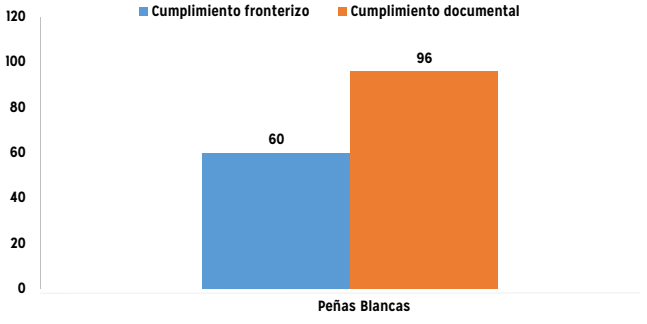
Fuente: Doing Business

Con la nueva metodología del Doing Business, se observa que para el caso de las exportaciones vía terrestre, el principal cuello de botella también es el cumplimiento documental (incl. obtención, preparación y entrega) debido a que intervienen varias instituciones, por ejemplo

3 Estos aspectos se discuten en las siguientes secciones.

el Instituto de Protección y Sanidad Agropecuaria (IPSA) con certificados fitosanitarios o CETREX con certificados de origen.

Gráfico 3: Tiempo para exportar vía terrestre en Nicaragua en 2015
Horas



Fuente: Doing Business (2015)

4.2.1 Cumplimiento documental

De acuerdo al Estudio de las Plataformas de Centroamérica y República Dominicana[4], el 61 por ciento de los principales documentos requeridos para el comercio en Nicaragua están automatizados[5]. Sin embargo, el Doing Business refleja que en 2015 se destinaban 96 horas para el cumplimiento documental, es decir para obtener, preparar y presentar todos los documentos requeridos para exportar en Nicaragua, siendo el segundo país donde más horas se destinan a nivel Centroamericano.

4.2.1.1 Ventanilla Única de Exportaciones

La Ventanilla Única de Exportaciones SITRADE[6], donde están enlazadas Instituciones del Estado[7], organismos vinculados al comercio exterior y el CETREX, permite al exportador obtener vía electrónica una parte de los documentos necesarios para exportar, en vez de todos los tipos de documentos requeridos[8] (los cuales varían por producto), por lo que dependiendo del rubro es necesario que el exportador vaya personalmente a las instituciones para tramitar algunos permisos. Para futuras agilizaciones, se requiere mayor coordinación entre las instituciones vinculadas en el otorgamiento de permisos y certificados de exportación, así como la revisión de los documentos necesarios para exportar de acuerdo a las mejores prácticas internacionales, por ejemplo poniéndolos en línea.

El estudio sobre las plataformas mencionado anteriormente identificó y analizó las fuentes electrónicas que contienen o presentan información referente a los procedimientos y requerimientos normativos en el proceso de importación y exportación, por ejemplo en materia de salud, agricultura, ganadería y aduanas, por las instituciones respectivas en cada país. El SITRADE, que fue una las 6 plataformas evaluadas para Nicaragua, obtuvo un puntaje de 66.67 sobre 100 en calidad de la información (tipo de fuente de información, control de actualización de la información, completividad), 100 en servicio al usuario (tipo de plataforma, herramienta para descarga de datos) y 66.67 en accesibilidad a la información o servicio (facilidad de acceso, filtros de búsqueda, multilingüe). Las tres dimensiones antes mencionadas se evalúan en un Indicador Integral que alcanzó un puntaje de 85.2[9], obteniendo la segunda mejor puntuación de las plataformas evaluadas en el país[10].

4.2.1.2 Declaraciones de aduana

Desde 2009, las declaraciones de aduana se presentan a través del SIDUNEA World. Este sistema habilita el envío de la documentación requerida en formato digital y determina el canal de selectividad[11] para las declaraciones

4 Proyecto Regional de USAID para Comercio y Alianzas de Mercado (2013). Estudio de las Plataformas de Centroamérica y República Dominicana.

5 Véase anexo 1.

6 Sistema Integrado de Trámites de Exportaciones. Para hacer uso del SITRADE, los usuarios (tanto personas naturales como jurídicas) deben firmar un convenio de afiliación con el CETREX. Este sistema brinda al exportador, siempre que lo requiera, los siguientes documentos: Declaración de Mercancías de Exportación (antes FUE), FAUCA, certificados de origen y certificados sanitarios. De acuerdo al CETREX, la Declaración de Mercancías de Exportación, FAUCA y Certificados de Origen deben llevar impresa una autorización electrónica por parte del SITRADE.

7 Ej. MAG.

8 Banco Mundial (2014). Doing Business para Centroamérica y República Dominicana 2015.

9 El Indicador Integral se basa en una expresión matemática que pondera cada dimensión en dependencia de su relevancia para el usuario.

10 Fue superada por el sitio web de la DGA. Para mayor detalle, véase anexo 2.

11 Acción del SIDUNEA World, basada en criterios y/o selección aleatoria,

de mercancías. Este puede ser verde (sin reconocimiento físico ni documental), amarillo (con reconocimiento documental) o rojo (con reconocimiento documental y físico).

El estudio sobre las Plataformas de Centroamérica y República Dominicana detalla que la plataforma en la que opera el SIDUNEA World en Nicaragua (página web de la DGA) tiene un puntaje de 100 en calidad de la información, 100 en servicio al usuario (importador, exportador, tramitador) y 66.67 en accesibilidad a la información o servicio. El Indicador Integral para esta plataforma es de 96.30, siendo la mejor calificada de las 6 plataformas evaluadas en el país (véase anexo 2).

4.2.2 Cumplimiento fronterizo

Hasta 2014, el Doing Business reportaba el tiempo en puertos y manejo en terminal[12] y la autorización de aduana y control técnico por separado. Cada proceso tomaba 3 días en Nicaragua en el caso de las exportaciones vía marítima. Con el cambio metodológico del Doing Business en 2015, dentro de cumplimiento fronterizo[13] ahora se incluye el proceso de exportación vía terrestre, el tiempo de espera en frontera y el de autorización de aduanas. El tiempo de cumplimiento fronterizo a través de Peñas Blancas es de 60 horas, lo cual posiciona a Nicaragua como el segundo país de Centroamérica, después de Honduras, donde más tiempo toma este proceso.

En adición al tiempo reportado por el Doing Business, el BID y Georgia Tech Tip Center [14] realizaron un estudio para el puesto fronterizo de Peñas Blancas en Nicaragua, donde identificaron que el tiempo promedio de espera en la fila para ser atendido en el Tránsito Internacional de Mercancías (TIM) es de 26.5 minutos, con un mínimo y máximo de 0 y 654.6 minutos, respectivamente. En lo que se refiere a la cola de llegadas, el número esperado (en promedio) es de 5 camiones. El tiempo de promedio de atención en migración y aduanas es de 3.73 minutos por camión, para un tiempo total promedio de trámite de salida Nicaragua – Costa Rica de 30.23 minutos. El tiempo de espera es el principal problema identificado en el sistema de salida de transportistas de carga. El cuello de botella en las operaciones que se realizan en este puesto fronterizo se encuentra en el servicio de aduanas[15], dado que el porcentaje de utilización de funcionarios[16] es de 28.2 por ciento. La diferencia con respecto al estudio del BID y Georgia Tech Tip Center es que el primero captura tiempos efectivos para la exportación de diferentes rubros mientras que el Doing Business mide el tiempo para el caso de la exportación de café con destino a Estados Unidos.

Para conocer el tiempo que toma exportar por otros puestos fronterizos terrestres, se utilizó el monitoreo de tiempos de cruce tomados en el marco del Proyecto Regional de USAID para Comercio y Alianzas de Mercado[17]. En esta medición, los tiempos de cruce fronterizo en selectividad verde (despacho autorizado) se registran para los siguientes eventos: el ingreso al recinto fronterizo, la presentación de la documentación en aduana, la liberación de aduanas y la salida del recinto fronterizo. El tiempo promedio de cruce fronterizo del país exportador para El Guasaule, Nicaragua es de 53 minutos y el tiempo máximo observado es de 20 horas y 50 minutos en selectividad verde, donde no hay ni revisión física ni documental. Por su parte, el tiempo de cruce promedio en El Amatillo, Honduras, es el más bajo entre las aduanas monitoreadas y no se observa una marcada diferencia entre El Guasaule,

por medio de la cual decide asignar a una declaración de mercancías uno de los canales establecidos para cada tipo de reconocimiento (DGA, 2010).

12 Esto comprendía el tiempo de espera en puerto, por ejemplo en zona de espera y el tiempo de embarque.

13 El cumplimiento fronterizo refleja el tiempo relacionado con el cumplimiento de la regulación aduanera y la regulación relativa a otras inspecciones que son obligatorias para que el cargamento cruce la frontera del país, así como el tiempo y el costo del manejo en frontera.

14 Banco Interamericano de Desarrollo y Georgia Tech Tip Center (2015). Estudio de Tiempos por Teoría de Colas en el Puesto Fronterizo de Peñas Blancas, cabecera de Nicaragua.

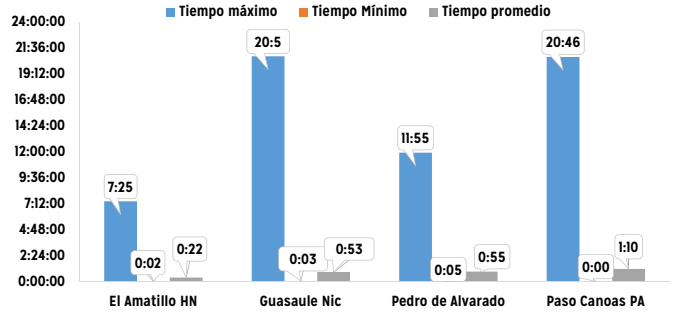
15 Las operaciones que se realizan se resumen en: migración, aduanas y sanidad agropecuaria.

16 En esta teoría el factor de utilización coincide con el porcentaje del tiempo que un (1) servidor está ocupado.

17 El proyecto está evaluando el tiempo de cruce fronterizo en: Pedro de Alvarado (Guatemala), La Hachadura (El Salvador), El Amatillo (El Salvador y Honduras), Guasaule (Honduras y Nicaragua) y Paso Canoas (Costa Rica y Panamá). Los datos que se disponen corresponden a mediciones de abril a diciembre 2014 para una muestra de 1454 observaciones. La estimación del tiempo de cruce se basa en la metodología TCBaseline de Nathan Associates Inc.

Pedro de Alvarado y Paso Canoas, según se observa en el siguiente gráfico.

Gráfico 4: Tiempo promedio de cruce país exportador
Abril a Diciembre 2014
Horas-Minutos



Fuente: Boletín Técnico No. 4 USAID

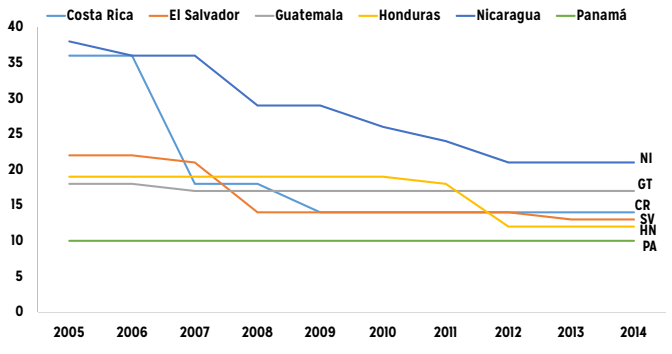
4.2.3 Transporte interior y manejo

De acuerdo a la nueva metodología del Doing Business, se requieren 7 horas para trasladar la mercancía de exportación de Managua hacia Peñas Blancas, a una velocidad promedio de 19.2 km por hora. En El Salvador, la velocidad promedio es de 33.8 km por hora, en Costa Rica es de 35.1 km por hora, en Guatemala es de 63.9 km por hora y en Honduras de 28.7 km por hora.

4.2.4 Duración total del proceso de exportación

El Doing Business reportó que en 2014 se requerían 21 días para exportar vía marítima en Nicaragua, lo cual nos convertía en el país Centroamericano con menor agilidad en el comercio por esta vía. Alrededor del 50 por ciento del tiempo estimado era destinado a la solicitud y preparación de documentos.

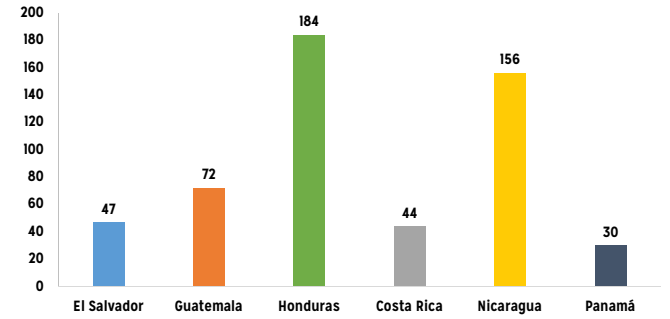
Gráfico 5: Tiempo para exportar vía marítima
En días



Fuente: Doing Busines

En lo que respecta al tiempo de exportación vía terrestre, el Doing Business reporta que se requerían 156 horas en 2015, sin incluir el tiempo del transporte doméstico, con el cual sumaria 163 horas. Nicaragua es el segundo país de Centroamérica donde toma más tiempo exportar una mercancía por esta vía, ubicándose levemente por encima del tiempo promedio para Latinoamérica y El Caribe de 154 horas. En los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), toma 5 horas exportar.

Gráfico 6: Tiempo para exportar en 2015
En horas (Incluye cumplimiento documental y fronterizo)



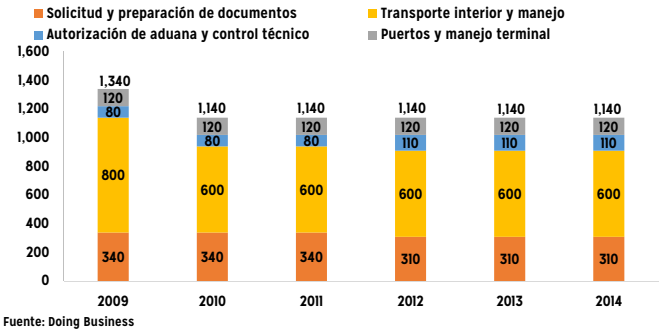
Fuente: Doing Business (2015)

4.2.5 Costo de exportación

Hasta 2014, las estadísticas del Doing Business no reflejaban nuevas disminuciones ni variaciones en los costos por procedimiento de exportación desde las observadas en 2010 y 2012. Los costos por contenedor vía marítima se mantenían en US$1,140. En el caso de Nicaragua lo más costoso era el transporte interior y manejo. En relación a Centroamérica, los costos de exportación eran más bajos que en Honduras (US$ 1,450) y Guatemala (US$1,355), y más altos que en El Salvador (US$ 1,045), Costa Rica (US$ 1,020) y Panamá (US$ 665).

Gráfico 7: Costo por procedimiento de exportación vía marítima en Nicaragua

En dólares

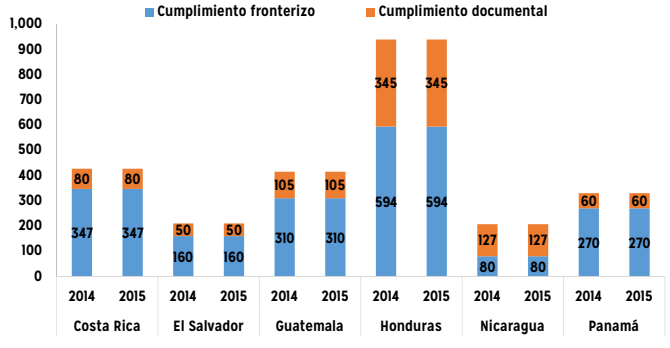


Fuente: Doing Business

Con el cambio metodológico, el Doing Business detalla que el costo de exportar a través del puesto fronterizo de Peñas Blancas, excluyendo el costo de transporte doméstico, fue de US$207, de los cuales el 61 por ciento (US$127) corresponde al costo del cumplimiento documental. A nivel centroamericano, Nicaragua tiene proporcionalmente los costos más altos en cumplimiento documental, aunque en términos absolutos es de los costos más bajos en la región.

Gráfico 8: Costo por procedimiento de exportación en 2015

En dólares



Fuente: Doing Business (2015)

El costo de exportación vía terrestre también está por debajo del promedio Latinoamericano de US$627. A nivel centroamericano, Nicaragua es de los países con los menores costos de exportación. En tanto, Honduras y Guatemala son los países con los mayores costos de comercio exterior.

4.3 Agilidad y costo de la importación

El proceso de importación en Nicaragua es uniforme y solo cambia por el tipo de documento de transporte que se presenta en aduana. La siguiente figura ilustra el proceso de importación.

Figura 2: Proceso de importación en Nicaragua

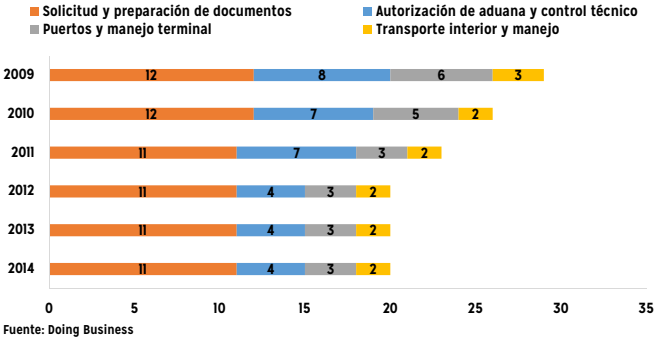
1	• Previo a la llegada de las mercancías puede realizarse la declaración de importación;
2	• Preparación de documentos: certificado sanitario, fito/zoosanitario; solvencia fiscal y certificado de origen;
3	• Declaración aduanera de mercancías vía electrónica. Se adjunta certificado de origen; certificado sanitario, fito/zoosanitario; factura comercial, solvencia fiscal, documento de transporte
4	• Pago de obligaciones tributarias correspondientes
5	• Selección aleatoria (verde,amarilla o roja)
6	• Levante

Fuente: Elaboración propia en base a Guía de trámites y gestiones con gobierno, 2012

En el siguiente gráfico se observa el tiempo por proceso de importación vía marítima según los 4 procedimientos identificados por el Doing Business hasta 2014. Similar a los procedimientos para exportaciones, la mayor parte del tiempo de importación se dedicaba a preparar los documentos.

Gráfico 9: Agilidad en el proceso de importación vía marítima en Nicaragua

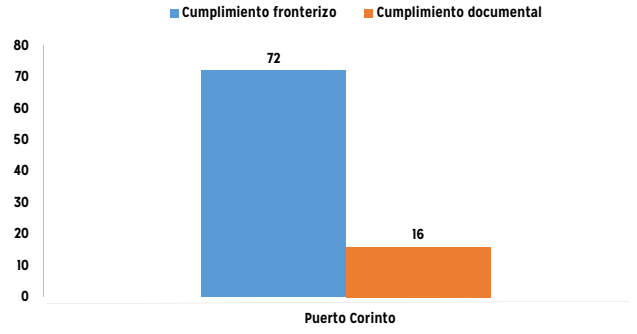
Días requeridos por procedimiento



Fuente: Doing Business

Con los cambios metodológicos del Doing Business, la preparación, obtención y presentación de documentos pasó a ser un factor menos problemático en el proceso de importación vía marítima. En Puerto Corinto funciona una Ventanilla Única donde tienen presencia funcionarios de la DGA, el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), la Empresa Portuaria Nacional (EPN) y representantes del sector transporte, para atender los trámites en conjunto.

Gráfico 10: Tiempo para importar vía marítima en Nicaragua en 2015
Horas



Fuente: Doing Business (2015)

4.3.1 Cumplimiento documental

El tiempo de solicitud y obtención de documentos para las importaciones vía marítima fue de 11 días desde 2011 hasta 2014. Con el cambio metodológico, el tiempo de cumplimiento documental pasó a ser de 16 horas, siendo el tercero más bajo a nivel Centroamericano[18]. No obstante, aún hay espacios para hacer más reformas. Por ejemplo, Nicaragua es el único país de la región en el que los importadores tienen que presentar solvencia fiscal[19]. Por tanto, ameritaría una revisión del requerimiento de este documento.

La ausencia de una plataforma -como el SITRADE- que permita tramitar en línea los documentos necesarios para la importación reduce la agilidad en la etapa de solicitud y obtención de documentos. Los trámites se deben realizar en diferentes instituciones, entre ellas Ministerio de Salud (MINSA), MAG, IPSA y Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (MIFIC). Según el estudio sobre las Plataformas de Centroamérica y República Dominicana, las plataformas de estas instituciones presentan deficiencias en la calidad de la información, accesibilidad y servicio. En relación a este último aspecto, el proceso de obtención de permisos/certificados puede demorar si hay ausencia de normativas para procesos de importación.

La creación e implementación de la VUCEN y la normativa completa no solo simplificaría el proceso, sino que también aportaría agilidad y certeza al mismo. Actualmente, la VUCEN se encuentra en fase de diseño antes de entrar en funcionamiento. Por el momento es posible acceder a la página web www.vucen.gob.ni, pero en la sección de importaciones, todavía no indica donde deberán ingresar los importadores para realizar los trámites electrónicos de los registros de importación.

A continuación se presenta un resumen de la implementación de Ventanillas Únicas de Comercio Exterior (VUCE) en América Latina. Nicaragua, Guatemala y Bolivia se encuentran rezagados respecto a los demás países de América Latina donde ya se está implementando.

Cuadro 2: La experiencia de la VUCE en Latinoamérica

País	Estado actual	Trámites en línea
Argentina	Implementada	Sí
Bolivia	Proyecto	-
Brasil	Implementada+	Sí
Chile	Implementada+	Sí
Colombia	Implementada	Sí
Costa Rica	Implementada	Sí
Ecuador	Implementada	Sí
El Salvador	Implementada	Sí
Guatemala	Parcial	Sí
Honduras	Implementada	Sí
México	Implementada	Sí
Nicaragua	Parcial	Sí
Panamá	Implementada	Sí
Perú	Implementada	Sí
Uruguay	Implementada	Sí

Implementada+: VUCE en completo funcionamiento con sistemas de mayor eficiencia.

Implementada: VUCE en completo funcionamiento.

Parcial: Solo ventanilla de exportación o importación.

Proyecto: Iniciativa de ley para la creacion de VUCE.

18 Banco Mundial (2015). Doing Business 2016.

19 Banco Mundial (2014). Doing Business para Centroamérica y República Dominicana 2015.

En El Salvador funciona el Centro de Trámites de Importaciones y Exportaciones (CIEX) a través del cual se puede obtener en línea los documentos para exportar o importar de manera interrumpida desde el 2014.

4.3.2 Cumplimiento fronterizo

Para las importaciones vía marítima, el tiempo en puertos y manejo en terminal era de 3 días y el tiempo de autorización de aduana y control técnico era de 4 días[20] en 2014. Desde el 2015, el tiempo en puertos se incluyó dentro de cumplimiento fronterizo, que también contempla el despacho de aduanas y los procedimientos de inspección. En total, el cumplimiento fronterizo es de 72 horas para las importaciones vía marítima.

El Doing Business detalla que en Puerto Corinto un poco más del 75 por ciento de los contenedores no son inspeccionados[21]. Sin embargo, la mayor parte de las inspecciones que se realizan son físicas. Nicaragua y El Salvador son los países con menores tasas de inspección en puertos en Centroamérica y República Dominicana, lo cual sugiere que las buenas prácticas en el manejo del sistema de gestión de riesgo y otras medidas en Puerto Corinto podrían ser adoptadas en las aduanas terrestres del país. Por ejemplo, la Ventanilla Única de Puerto Corinto, en la que se encuentran funcionarios de distintas instituciones ha permitido agilizar el trámite de la importación, dado que en esta el MAG y Aduanas realizan las inspecciones en conjunto.

Para el caso de las importaciones terrestres se utilizan fuentes de información alternas al Doing Business. Un estudio del BID, Montealegre y Méndez[22] - en colaboración con Georgia Tech Tip Center - para el puesto fronterizo de El Guasaule analiza el proceso de aforo (inspección)[23] de la mercadería de importación. Al respecto, el estudio identifica que el tiempo de espera de la mercadería desde la ventanilla de cancelación de declaraciones anticipadas hasta la entrega de la nota de salida es de 4.1 horas, para aquellos casos donde no se realiza una consulta a Aduana Central[24]. En los casos donde se hace consulta a Aduana Central el tiempo de espera se incrementa en una hora. El 16 por ciento del tiempo total (49 minutos) corresponde a los tiempos de inspección, por lo que los principales cuellos de botella en el proceso de despacho de la mercadería se encuentran en el acomodo de mercadería (1.66 horas) y los tiempos en espera (1.62 horas).

4.3.3 Transporte interior y manejo

De acuerdo al Doing Business, el tiempo de transporte interior y manejo para las importaciones vía Puerto Corinto era de 2 días en 2014. Con el cambio metodológico, se estima que trasladar la mercancía de importación de Puerto Corinto hacia Managua toma 4 horas a una velocidad promedio de 38.3 km por hora. En El Salvador, la velocidad promedio es de 33.8 km por hora, en Costa Rica es de 35.1 km por hora, en Guatemala es de 63.9 km por hora y en Honduras de 28.7 km por hora.

4.3.4 Duración total del proceso de importación

En total, el Doing Business no reportó cambios en el número de días para importar desde la disminución reportada en el primer Informe de Institucionalidad Económica que obedecieron principalmente a mejoras en el tiempo de autorización de aduana y control técnico, así como de puertos y manejo de terminal.

20 Banco Mundial (2014). Doing Business 2015.

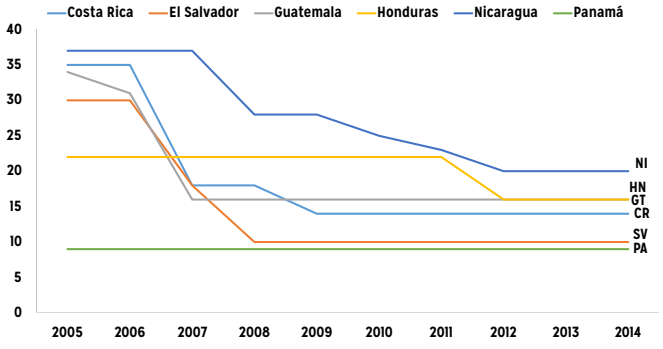
21 Banco Mundial (2014). Doing Business para Centroamérica y República Dominicana 2015. Se utiliza información del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para enero-mayo 2014.

22 Banco Interamericano de Desarrollo, Manrique Montealegre y Wilberth Méndez Corrales en colaboración con Georgia Tech Tip Center (2015). Estudio de Tiempos de Atención en Puestos Fronterizos: Área de Aforo. Guasaule: Frontera de Nicaragua-Honduras.

23 Corte de marchamo, acomodo de mercadería, aforo físico y aforo documental.

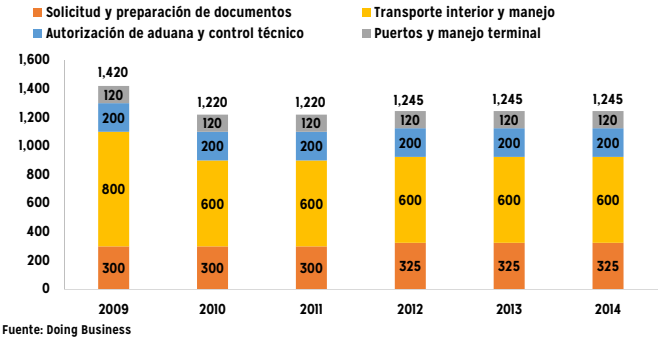
24 Se realizan consultas a la aduana central cuando no existe información suficiente sobre el valor de las mercancías para emitir la nota de salida para el importador.

Gráfico 11: Tiempo para importar vía marítima
En días



Fuente: Doing Business

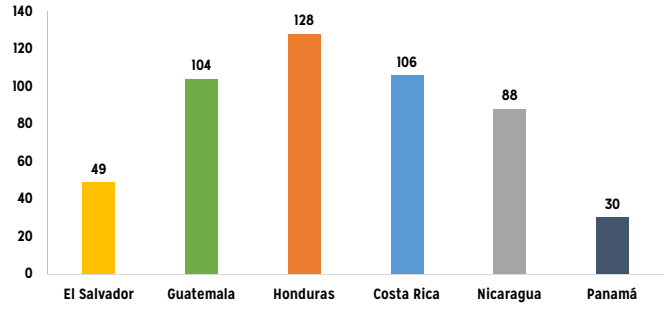
Gráfico 13: Costo por procedimiento de importación vía marítima en Nicaragua
En dólares



Fuente: Doing Business

Con la nueva metodología, el tiempo de importación vía marítima en 2015 es de 88 horas, lo cual convierte a Nicaragua en el tercer país de Centroamérica donde toma menos tiempo importar una mercancía. Si bien Nicaragua está por debajo del tiempo promedio de Latinoamérica y El Caribe (de 200 horas), se encuentra muy por detrás de las 13 horas que toma en los países de la OCDE.

Gráfico 12: Tiempo para importar vía marítima
En horas (Incluye cumplimiento documental y fronterizo)



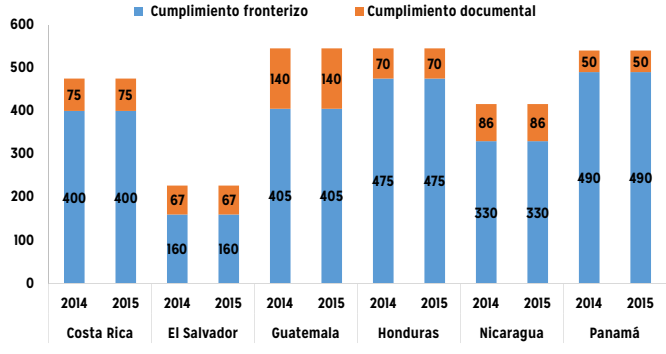
Fuente: Doing Business (2015)

4.3.5 Costo de importación

Desde 2012, cuando se registró un incremento en el costo de preparación de documentos no se registraron nuevos cambios en el costo de las importaciones vía marítima, y se mantuvo en US$1,245 en 2013 y 2014. A nivel Centroamericano, el costo de las importaciones de Nicaragua estaba por debajo del costo de Honduras (US$ 1,630) y Guatemala (US$ 1,445), y por encima del costo de Costa Rica (US$ 1,070), El Salvador (US$ 1,035) y Panamá (US$ 1,030).

Con la nueva metodología, el Doing Business muestra que el costo de importar, excluyendo el costo de transporte doméstico, por Puerto Corinto fue de US$416 en 2015, de los cuales el 79 por ciento (US$330) corresponde al costo del cumplimiento fronterizo. En todos los países de Centroamérica, esto representa proporcionalmente el costo más alto para importar. Aún con el cambio metodológico, el costo de importación se mantuvo por debajo del promedio Latinoamericano de US$793. El Salvador y Nicaragua son los países con los menores costos de importación en Centroamérica.

Gráfico 14: Costo por procedimiento de importación vía marítima
En dólares



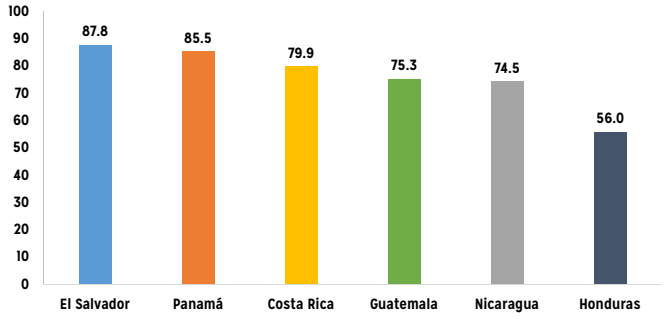
Fuente: Doing Business (2015)

Según datos de la Encuesta de Empresas Sostenibles 2015, el 43.3 por ciento de las empresas encuestadas que están vinculadas con el mercado exterior, indica que los costos de los servicios aduaneros constituye un obstáculo para el desempeño de su empresa.

De acuerdo a la puntuación de la "distancia a la frontera" de prácticas más eficientes del Doing Business para 2015[25], Nicaragua ocupa la quinta posición a nivel centroamericano en facilidad de comercio transfronterizo, únicamente por encima de Honduras. En El Salvador y Panamá exportar e importar es más fácil.

Gráfico 15: Distancia a la frontera en la dimensión facilidad de comercio transfronterizo

Puntaje (1-100, mejor práctica)



Fuente: Doing Business (2015)

4.4 Costos en la logística de transporte

Uno de los principales problemas en el comercio transfronterizo Centroamericano es el alto costo del transporte. Esto se debe en gran medida a la falta de competencia en el sector de transporte terrestre[26]. Osborne, Pachón y Araya (2014)[27] encuentran que el 35 por ciento del costo promedio en las rutas nacionales está determinado por prácticas anticompetitivas. Estos autores encuentran que las rutas atendidas por un menor número de empresas tienen precios más altos. Además, observan que la demanda en rutas nacionales es mayor en relación al número de empresas en una ruta dada y los márgenes de ganancia son mucho mayores que en las rutas internacionales.

Según datos del Proyecto Regional de USAID para Comercio y Alianzas de Mercado, alrededor de un tercio del tiempo de procedimientos en los pasos fronterizos en El Amatillo, El Guasaule, Pedro de Alvarado y Paso Canoas, se debe a espera por cortes energéticos, huelgas y/o fallas en los sistemas informáticos. Esto resta agilidad al comercio y encarece los costos de transporte.

Estimaciones del BID[28] para el caso de Nicaragua, muestran que las deficiencias en los servicios que se brindan en los pasos de frontera así como en la infraestructura de transporte incrementan los costos del transporte terrestre entre 4 y 9 por ciento.

La inseguridad en los puestos fronterizos es otro problema que presiona los costos de transporte al alza. Un estudio del BID[29] muestra que la percepción de inseguridad en Peñas Blancas por parte de los transportistas de carga es de alrededor del 30 por ciento. En contraste, en El Guasaule más del 80 por ciento de los encuestados lo considera inseguro. Por ejemplo, algunos transportistas tienen que pagar por la vigilancia del camión para poder hacer los diferentes trámites aduaneros. Otros deciden no abandonar el camión y prefieren pagar tramitadores. De cualquier manera, la inseguridad en los puestos fronterizos incrementa el costo del transporte.

De acuerdo a información de la Encuesta de Empresas Sostenibles 2015, cerca del 32 por ciento de las empresas encuestadas vinculadas al comercio exterior se encuentran insatisfechas o muy insatisfechas con los servicios de logística y transporte de carga, siendo esta percepción mayor en el sector terciario.

25 El indicador de "distancia a la frontera" es una medida estandarizada que permite ordenar los países entre sí (establecer un ranking) y además capturar la brecha entre un país con respecto a la mejor práctica mundial.

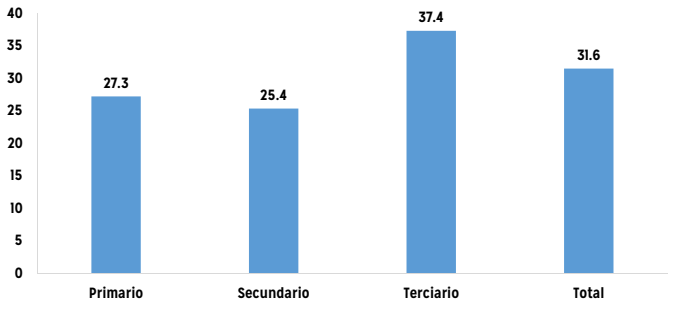
26 Banco Mundial (2014). Doing Business para Centroamérica y República Dominicana 2015.

27 Osborne,T; Pachón, M.; y Araya, G. (2014). What Drives the High Price of Road Freight Transport in Central America?. Policy Research Working Paper 6844. Washington, D.C.: Grupo del Banco Mundial.

28 Documento del BID. Nicaragua, Programa de Integración Fronteriza. Propuesta de Préstamo. Disponible en: http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=39661823.

29 Carolina Blanco Arguedas, Emmanuel Hess Araya y Randall Vargas León (2015). Consultoría para la Realización del Estudio de Satisfacción de Usuarios (Transportistas y Turistas), para los Pasos de Frontera Terrestres de Nicaragua en Peñas Blancas y El Guasaule. Banco Interamericano de Desarrollo.

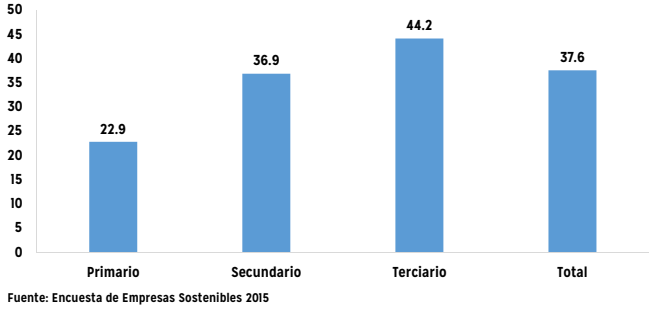
Gráfico 16: Empresas insatisfechas o muy insatisfechas con los servicios de logística y transporte de carga
Porcentaje



Fuente: Encuesta de Empresas Sostenibles 2015

Adicionalmente, alrededor del 38 por ciento de las empresas encuestadas vinculadas al comercio exterior afirma que los costos de los servicios de logística y transporte de carga constituyen un obstáculo para el desempeño de sus negocios. Este es un factor especialmente problemático para las empresas del sector terciario.

Gráfico 17: Empresas que consideran que los costos de los servicios de logística y transporte de carga constituyen un obstáculo para ellas
Porcentaje de acuerdo y muy de acuerdo



Fuente: Encuesta de Empresas Sostenibles 2015

4.5 Pérdidas de certeza y agilidad en el comercio exterior

4.5.1 Limitaciones en el desempeño de las aduanas fronterizas

En relación a lo reportado en el primer Informe de Institucionalidad Económica, buena parte de los problemas identificados en esa ocasión persisten, en cuanto a infraestructura deficiente, limitada coordinación de las instituciones con presencia en frontera y largos tiempos de espera para la realización de inspecciones. Al respecto, el BID señala en su propuesta de Programa de Integración Fronteriza[30], que los principales factores que causan una gestión de baja calidad en tres pasos de frontera de Nicaragua (Peñas Blancas, El Guasaule y San Pancho) son los siguientes:

- Infraestructura inadecuada que afecta la eficiencia de los procesos, generando altos niveles de insatisfacción de los usuarios, actividades económicas informales e inseguridad a lo interno de los recintos;
- Deficiencias en la capacidad institucional de gestión integral de los pasos de frontera, lo cual resulta en:
    - Tiempos de trámite más largos para el usuario,
    - Ausencia de sistemas de análisis de riesgo integrado en el que participen todas las instituciones de control fronterizo,
    - Realización de operaciones innecesarias durante el proceso de importación y exportación en los pasos de frontera.
- Ausencia de un modelo de coordinación binacional de procesos, controles e infraestructuras fronterizas.

Además, la Comisión de Transporte y Logística (CTL) de la Comisión Interinstitucional Facilitadora del Comercio (CIFCO) indica que la falta de personal aduanero para atención a contenedores y otras operaciones aduaneras, implica procesos más lentos. Además sugiere que continúa el congestionamiento de camiones en aduanas fronterizas y puertos por la falta de emisión de permisos, procedimientos de atención coordinada de instituciones y fumigación.

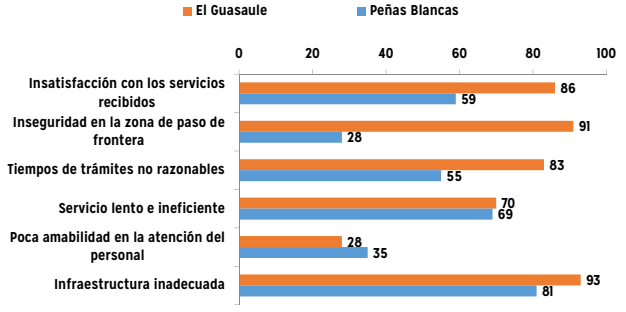
En consonancia con lo antes mencionado, los resultados de una encuesta aplicada a los transportistas de carga que transitan en los puestos fronterizos de Nicaragua, indican que la infraestructura en El Guasaule y Peñas Blancas no está en buenas condiciones y es inadecuada. Más de la mitad se encuentran insatisfechos con los servicios recibidos tanto en El Guasaule (86 por ciento) como en Pe-

30 BID. Programa de Integración Fronteriza. Disponible en: http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=39480709.

ñas Blancas (59 por ciento). Por otra parte, aunque alrededor del 70 por ciento percibe que el servicio del personal en estos pasos de frontera no es ágil y es ineficiente, más del 65 por ciento considera que la atención del personal es amable. En relación a los trámites, en El Guasaule el 83 por ciento considera que el tiempo que tardan en realizarlos no es razonable.

Gráfico 18: Percepciones de transportistas de carga sobre los pasos de frontera terrestre en Nicaragua

Porcentaje



Fuente: Estudio de satisfacción de usuarios de pasos de frontera terrestre en Nicaragua- BID 2015

Los problemas de infraestructura restan agilidad a medidas de facilitación impulsadas en años anteriores. Por ejemplo, aunque existe la capacidad institucional para la ejecución del Sistema Regional de Tránsito Internacional de Mercancías (TIM)[31] que se ha extendido a todas las aduanas del país desde 2010, las limitaciones en infraestructura y personal en los puestos de frontera diluyen sus beneficios. En El Guasaule, el módulo TIM no tiene funcionario de migración, por lo que los transportistas deben ir a migración y hacer fila con el resto de usuarios[32], porque no existe una ventanilla solo para transportistas, lo cual retrasa el comercio.

Cuadro 3: Ampliación del uso del Sistema Regional de Tránsito Internacional de Mercancías en Nicaragua

Puestos de aduana	Año de implementación
El Guasaule y Peñas Blancas	2010
Aduana en Managua y Delegaciones de Aduana en las Zonas Francas	Febrero 2013
Aduana en Puerto Corinto, Puerto Arlen Siu en El Rama y los puntos fronterizos El Espino y Las Manos	Marzo 2014

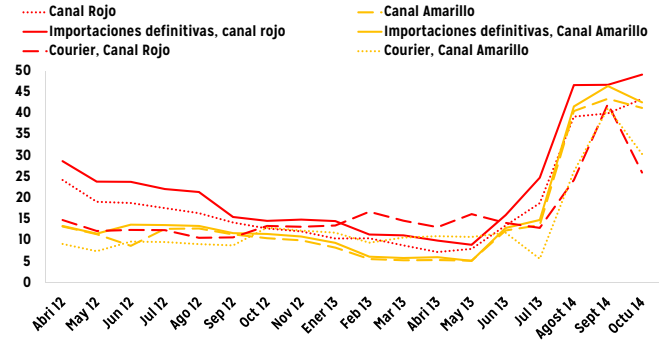
Fuente: DGA

4.5.2 Tiempos de despacho aduanero

En el primer Informe de Institucionalidad Económica se mencionó que la DGA estableció los plazos máximos permitidos para realizar el proceso de despacho aduanero en abril de 2013 y que en los meses posteriores, los tiempos promedio de despacho, para los canales rojo y amarillo, habían aumentado. Esta tendencia continua, ya que los datos muestran que el tiempo promedio de despacho para canal rojo alcanzó 43 horas en octubre 2014, reflejando un aumento de 35 horas desde mayo 2013 (mes último en que se observaba un descenso). Para el canal amarillo el tiempo de despacho tomó 41 horas, lo que muestra un aumento de 36 horas desde mayo de 2013. Mientras tanto, el tiempo promedio de despacho para las importaciones definitivas con canal rojo alcanzó 49 horas en octubre 2014, lo que representa un aumento de 40 horas desde mayo 2013, y el despacho de las importaciones definitivas con canal amarillo tomó 43 horas, reflejando un aumento de 38 horas desde mayo de ese mismo año.

Gráfico 19: Tiempo promedio de despacho de las declaraciones

Horas



Fuente: SIECA. Indicadores de gestión aduanera 2012-2014

Una posible explicación del aumento de estos indicadores es que el personal de aduana tiende a aplicar los tiempos máximos establecidos como tiempos efectivos de repuesta. De manera que la DGA aún tiene el reto de lograr una agilización general y no solo asegurar el cumplimiento de

31 El TIM es un sistema informático que permite un procedimiento único y estandarizado para el tránsito internacional terrestre de mercancías, lo cual disminuye el tiempo de trámites en los puestos fronterizos; reduce los costos de transacción; y unifica datos migratorios, aduaneros y cuarentenarios en el denominado Documento Único de Tránsito. Lo anterior se traduce en simplificación de trámites y una mejora en la agilidad del tránsito de mercancías. A junio de 2014, se contabilizaban 1,267,279 tránsitos finalizados.

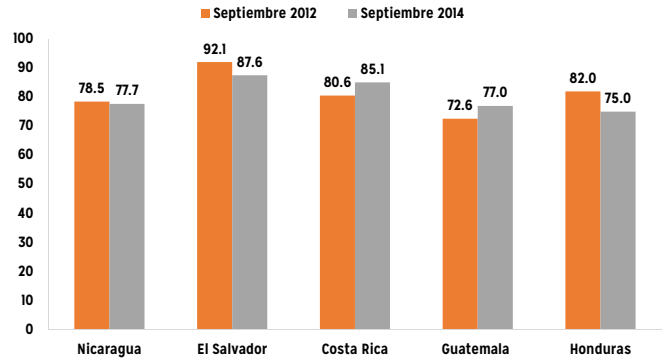
32 Blanco, C.; Hess, E. y Vargas, R. (2015). Consultoría para la Realización del Estudio de Satisfacción de Usuarios (Transportistas y Turistas), para los Pasos de Frontera Terrestres de Nicaragua en Peñas Blancas y El Guasaule. BID.

los tiempos máximos establecidos. Cabe señalar que en la gráfica anterior la mayoría de estos indicadores parecieran comenzar a estabilizarse, aunque a niveles altos, a partir de agosto 2014.

4.5.3 Revisiones físicas

Las últimas cifras disponibles, muestran una leve disminución del porcentaje de declaraciones sin reconocimiento físico ni documental (canal verde) en Nicaragua, de 78.5 por ciento en septiembre de 2012 a 77.7 por ciento en septiembre de 2014. Esto sugiere que ha habido pocos avances en los últimos años reduciendo el número de inspecciones físicas con la implementación del sistema de gestión de riesgos por canal de selectividad en las aduanas. No obstante a nivel centroamericano, Honduras, Guatemala y Nicaragua continúan siendo los países con el porcentaje más bajo de declaraciones con canal verde. Sin embargo, el proceso de unión aduanera entre Guatemala y Honduras iniciado por ambos países contribuirá a agilizar más el comercio entre ellos, suponiendo más retos para los países vecinos en materia de facilitación aduanera.

Gráfico 20: Porcentaje de declaraciones con canal verde



Fuente: SIECA. Indicadores regionales de gestión aduanera 2012-2014

Para enero de 2016, fue anunciado el inicio del uso de escáneres en las aduanas de: Las Manos, San Pancho, Peñas Blancas, El Espino, El Guasaule, Puerto Corinto y la Central de Carga Aérea del Aeropuerto Internacional Augusto C. Sandino, para la revisión no intrusiva de la mercancía. Se espera que con esto, se reduzca el número de inspecciones físicas. Estas afectan la eficiencia en la gestión aduanera dada las limitadas condiciones en los puestos de control de frontera y puertos del país por la extensión de las áreas de verificación de la mercadería y el personal de supervisión disponible. En la sección 5.6 de este informe se aborda con mayor detalle el tema.

4.5.4 Entorno institucional

Los problemas de discrecionalidad en la aplicación de la ley, cumplimiento de normativas y acuerdos, así como de coordinación a nivel interno de las instituciones, y entre instituciones que intervienen en el proceso de exportación, identificados en el primer Informe de Institucionalidad Económica, persisten a pesar de los espacios de diálogo existentes. Particularmente el espacio establecido a través de la creación de CIFCO en 2008[33] y sus cinco (5) subcomisiones, que están integradas por representantes del sector público y privado. En estas subcomisiones, se abordan obstáculos técnicos al comercio y se fomenta la cooperación entre los organismos que intervienen en frontera, además promueven la simplificación de trámites.

Todavía persisten discrecionalidades y resistencia de algunas instituciones en la implementación de acuerdos logrados en el marco de los espacios de diálogo público-privado. Adicionalmente, la ausencia de normativas completas o la aplicación de las mismas previo a su publicación ocasiona atrasos tanto a importadores como exportadores.

Datos de la Encuesta de Empresas Sostenibles Nicaragua 2015 muestran que de las empresas encuestadas vinculadas al mercado exterior, alrededor del 58 por ciento se encuentran insatisfechas con la gestión de las aduanas. De acuerdo a la Encuesta, el 40 por ciento de las empresas vinculadas al mercado exterior ha enfrentado requisitos de documentación excesiva en las instituciones públicas. De1 total de empresas que ha enfrentado requerimientos de documentación excesiva, el 25 por ciento ha sido en la DGA. El 44 por ciento de las empresas ha enfrentado problemas de incumplimiento de plazos establecidos para los trámites, resoluciones y autorizaciones. Del total de estas empresas, el 31 por ciento ha sido de parte de la DGA. Incluso el 37 por ciento de las empresas vinculadas

33 Mediante acuerdo presidencial No. 80-2008. Antes de la CIFCO, existía la Comisión Interinstitucional de Mejoramiento del Comercio (CIMCO) que fue creada en 2001 mediante acuerdo presidencial No. 102-2001.

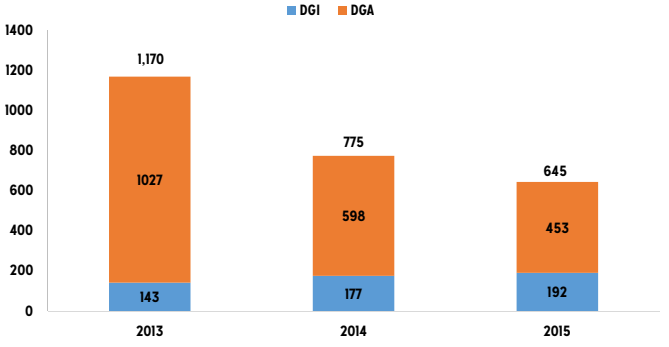
al mercado exterior afirma que sus negocios se ven afectados por situaciones de corrupción en la DGA. La percepción de corrupción en la DGA es de alrededor del 28 por ciento en el sector primario y secundario, y en el sector terciario es de 46 por ciento. Estudios anteriores a esta encuesta elaborados por el Banco Mundial ya señalaban la presencia de corrupción en aduana[34].

4.5.4.1 El papel del Tribunal Aduanero y Tributario Administrativo

La creación del Tribunal Aduanero y Tributario Administrativo (TATA) en 2012 como segunda instancia para que los usuarios interpongan recursos en contra de la administración de aduanas y la de ingresos fue clave para la confiabilidad del proceso. Antes, era la Comisión Nacional Arancelaria y Aduanera, donde estaban presentes ambas instituciones, la que funcionaba como segunda instancia.

Pese a la mejora que significa en términos formales el establecimiento de una instancia independiente donde los usuarios pueden recurrir, el problema radica en que los funcionarios estén dispuestos a cumplir con las resoluciones emitidas por el TATA. En su informe de gestión de 2014, el Consejo Superior de la Empresa Privada (COSEP) indica que le presentó al Gobierno un resumen de incumplimientos de resoluciones emitidas por la Corte Suprema de Justicia (CSJ) y el TATA en la Dirección General de Ingresos (DGI) y en la DGA. En el siguiente gráfico se observa una disminución en el número de recursos interpuestos en el TATA en los últimos años, sobre todo aquellos contra la DGA. El incumplimiento de las resoluciones es un desincentivo a recurrir.

Gráfico 21: Resoluciones emitidas por el Tribunal Aduanero y Tributario Administrativo



Fuente: Tribunal Aduanero Tributario y Administrativo

5. Esfuerzos para mejorar la agilidad y certeza del comercio transfronterizo a nivel nacional

El Gobierno ha continuado con los esfuerzos para facilitar el proceso de exportación e importación. En este apartado se abordarán los esfuerzos más relevantes realizados entre enero 2014 y enero 2016, y cómo contribuyen en agilizar el proceso de comercio.

5.1 Sistemas informáticos

5.1.1 Pago Electrónico de Derechos, Impuestos, Servicios y demás Obligaciones Aduaneras

En mayo 2014, la DGA habilitó el Pago Electrónico de Derechos, Impuestos, Servicios y demás Obligaciones Aduaneras (PETSA) por parte de exportadores e importadores. Esta herramienta que aporta a la simplificación de los trámites aduaneros es administrada por la DGA en acuerdo con algunas instituciones bancarias del país.

El procedimiento piloto para la implantación del módulo de PETSA se amplió progresivamente en las diferentes administraciones de aduanas y delegaciones de aduanas en las zonas francas del país, de manera que desde julio de 2015 se encuentra en funcionamiento la nueva versión del módulo PETSA en todas las administraciones de aduana a nivel nacional.

34 Fernández; Gómez; De Souza; Vega (2011). "Supply Chain Analyses of Exports and Imports of Agricultural Products: Case Studies of Costa Rica, Honduras and Nicaragua". Getting the Most Out of Free Trade Agreements in Central America. Banco Mundial.

5.1.2 SIDUNEA World

En septiembre 2014, comenzó la implementación de una nueva versión del SIDUNEA World para todas las operaciones aduaneras. El nuevo sistema incluye mejoras en la administración de las declaraciones aduaneras, los documentos escaneados, herramientas de monitoreo, entre otros.

A partir de enero 2016, la DGA inició la implementación de un plan piloto para la vinculación de los registros electrónicos creados en los módulos "Declaración de Mercancías" y "Tránsito" del sistema SIDUNEA World. De acuerdo a la DGA, esta medida pretende "facilitar el despacho aduanero de las mercancías presentadas en los puestos de control de frontera terrestre"[35]. Serán implementados en aquellas transacciones relacionadas con el régimen aduanero de importación definitiva, importación temporal con reexportación en el mismo estado, admisión temporal para el perfeccionamiento activo por reimportación, y que viajen al amparo de una Declaración Única de Mercancías para el Tránsito Aduanero Internacional (DUT). La DUT podrá ser vinculada a una única declaración de mercancías.

En consultas realizadas al sector privado, indican que funciona la vinculación de los registros electrónicos creados en los módulos "Declaración de Mercancías" y "Tránsito". El principal problema consiste en que "el sistema se cae".

5.2 Establecimiento de nuevos procedimientos para el despacho aduanero

Entre los principales procedimientos dados a conocer por la DGA para la facilitación del comercio exterior, de 2014 a la fecha, se identifican los siguientes:

- Con el fin de evitar mayores retrasos en el comercio exterior en caso de interrupciones totales o parciales en el SIDUNEA World, a finales de 2014 la DGA dio a conocer los procedimientos de contingencia para el despacho aduanero de las mercancías. Sin embargo, exportadores consultados durante el proceso de elaboración del estudio indican incumplimiento de estos procedimientos.

- Dadas las limitadas condiciones e infraestructura en los puestos de control de frontera y los puertos del país, la DGA determinó que la declaración de mercancías para el despacho aduanero de mercancías refrigeradas o congeladas a empresas localizadas en la ciudad de Managua se debe realizar en la Administración de Aduana de Managua.

5.3 Aumento de horarios de atención

El CETREX anunció horarios extendidos en sus oficinas en Puerto Corinto, de lunes a viernes de 8 am a 10 pm, y sábados de 8 am a 3 pm. Sin embargo, los exportadores deben reportar con anticipación su uso porque de lunes a viernes a partir de las 5 pm y después de las 12 pm los sábados se considera tiempo extra[36]. Esta medida tendrá impacto siempre que las demás instituciones con presencia en el Puerto extiendan sus horarios de atención.

5.4 Incrementos en la conectividad en Puerto Corinto

En los últimos dos años, se han abierto nuevas rutas en Puerto Corinto para compensar la falta de un puerto marítimo en la Costa Atlántica. Ahora hay una ruta con recorrido hacia el Puerto Balboa y PSA en Panamá, y Puerto Caldera en Costa Rica. El Índice de Conectividad de Transporte Marítimo de Línea, un indicador que mide el acceso de los países costeros a la red mundial de líneas de transporte marítimo[37], ha tenido un avance positivo entre 2005 y 2014, al pasar de 5.25 a 9.1. Sin embargo en el contexto centroamericano, estamos rezagados. En 2014, este índice era de 12.24 en Costa Rica y 21.17 en Guatemala.

35 DGA (2015). CT/154/2015: Procedimiento piloto para la vinculación de los registros electrónicos creados en los módulos "Declaración de Mercancías" y "Tránsito" del SIDUNEA World.

36 Ver http://www.cetrex.gob.ni/website/servicios/hecorinto.pdf.

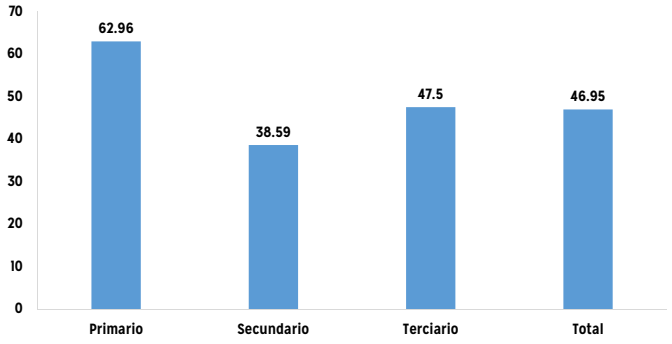
37 La red de servicios de transporte marítimo regular de carga en contenedores. Este Índice es realizado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD por sus siglas en inglés).

5.5 Mejoras en la infraestructura en puertos y aduanas fronterizas

5.5.1 Puertos

En 2015, la EPN rehabilitó el muelle de carga líquida donde acceden las embarcaciones pesadas. También adquirió dos cargadores frontales, con el propósito de agilizar el tráfico de los contenedores de mercancías. Sin embargo, todavía hay espacios de mejora. De acuerdo a la Encuesta de Empresas Sostenibles Nicaragua 2015, el 47 por ciento de empresas encuestadas vinculadas al comercio exterior (ya sea exportando, importando o ambos) se encuentran insatisfechas con los servicios portuarios. Por sector económico, el porcentaje de insatisfacción es mucho mayor en el sector primario según se observa en el gráfico inferior. Por ejemplo, la CTL reporta que hay problemas para implementar inspecciones nocturnas conjuntas por horarios de atención diferente entre las instituciones.

Gráfico 22: Empresas insatisfechas con los servicios portuarios
Porcentaje



Fuente: Encuesta de Empresas Sostenibles 2015

5.5.2 Aduanas fronterizas

En mayo de 2015, los gobiernos de Costa Rica y Nicaragua acordaron abrir el paso fronterizo San Pancho-Las Tablillas haciendo uso de infraestructura provisional. Sin embargo, los controles sanitarios en San Pancho se realizan en infraestructura pobre y el control migratorio se realiza en San Carlos porque esta aduana no tiene infraestructura adecuada. A septiembre de 2015, aproximadamente el 0.1 por ciento del volumen exportado por Nicaragua estaba saliendo por este puesto fronterizo. San Pancho brinda una nueva opción a los exportadores que tienen como destino Puerto Limón que actualmente salen por Peñas Blancas, lo cual les permitiría ahorrar alrededor de 140 km. Sin embargo, el estado de la carretera en Costa Rica resta atractivo a este paso fronterizo.

En junio de 2015, el BID aprobó al Gobierno de Nicaragua un préstamo por US$ 55 millones para la ejecución del Programa de Integración Fronteriza, cuyo objetivo es apoyar a mejorar la competitividad del país a través de la modernización de la infraestructura, el equipo y los sistemas en los pasos de frontera Peñas Blancas y San Pancho en la frontera con Costa Rica y El Guasaule en la frontera con Honduras. El programa pretende reducir el tiempo de exportación e importación en 70 y 37 por ciento en El Guasaule y en más del 60 por ciento en Peñas Blancas. Además, en el marco de este programa Nicaragua ha iniciado un proceso de coordinación con Costa Rica y Honduras para integrar el proceso de modernización y la mejora de la infraestructura en los puestos fronterizos.

5.6 Sistemas de gestión de riesgo no intrusivos

En junio de 2013, se aprobó la Ley 841, "Ley de Concesión de los Servicios de Inspección No Intrusiva en los Puestos de Control de Fronteras para la Seguridad Nacional", donde se otorgó la concesión de los servicios de inspección y control no intrusivos mediante la instalación de escáneres de rayos X en las aduanas del país. Inicialmente, la Ley fue criticada por ciertas características impositivas, debido a que el cobro estaba relacionado al valor de la mercancía. En julio de 2014, la Asamblea Nacional aprobó la Ley No. 873, Ley de Reforma y Adición a la Ley No. 841, "Ley de Concesión de los Servicios de Inspección No Intrusiva en los Puestos de Control para la Seguridad Nacional", donde se modificó la Tasa por Servicio de Seguridad Aduanera[38], aprobándose cobros por montos que van desde 20 hasta 70 dólares por cada declaración aduanera o por vehículo de carga, con algunas exenciones establecidas en el artículo 14. En El Salvador, la tasa establecida por el servicio de inspección no intrusiva es de US$18[39]. En Nicaragua, la Ley 841 estableció que la tasa debe ser

38 Artículo 7.

39 Asamblea Legislativa de El Salvador. Ley de Simplificación Aduanera. Disponible en: http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-de-simplificacion-aduanera-teledespacho.

cobrada de forma automática a través del Sistema Informático Aduanero y formar parte de la liquidación de las obligaciones aduaneras que se reflejarán en el boletín de liquidación de la declaración aduanera o cualquier otro documento en el que se acredite el pago del Servicio de Seguridad Aduanera. La diferencia de cobros por el uso de escáneres respecto a Centroamérica, le resta competitividad a Nicaragua.

Se instalaron 6 escáneres móviles y uno fijo en las aduanas del país. También se acondicionó infraestructura. Este proceso requirió que la empresa a la que se otorgó la concesión capacitara a operarios y funcionarios de la DGA en el análisis de la imagen de los escáneres.

La DGA estableció la fase piloto para el servicio de inspección no intrusiva inicialmente entre el 21 de diciembre de 2015 y el 3 de enero de 2016 y se amplió hasta el 17 de enero del mismo año, en horario de atención en los escáneres de 8 am a 5 pm. Posteriormente la inspección no intrusiva inició a implementarse en Puerto Corinto, Peñas Blancas, El Guasaule, El Espino y la aduana central de carga aérea[40].

Se espera con esto, en la medida que no se implemente en la práctica como un paso adicional, se reduzca el número de inspecciones físicas, las cuales afectan la eficiencia en la gestión aduanera dada las limitadas condiciones en los puestos de control de frontera y puertos del país en cuanto a la extensión de las áreas de verificación de la mercadería y el personal de supervisión disponible. Empresarios consultados durante la elaboración de este Informe han expresado que debilidades en el uso de los escáneres de parte de los funcionarios, está reduciendo los aportes a la agilidad.

6. El contexto regional de facilitación comercial

La falta de predictibilidad de trámites y de la agilidad, así como procesos no homogéneos e infraestructura en las aduanas ocasiona retrasos a las exportaciones e importaciones, así como costos adicionales y pérdidas de eficiencia a nivel regional, limitando el crecimiento del comercio en Centroamérica. El Doing Business en Centroamérica y la República Dominicana indica que "una reducción del 1 [por ciento] en el tiempo para exportar incrementa las exportaciones en aproximadamente 0,4 [por ciento]".

Si bien en los últimos años se han hecho avances de cara al proceso de unión aduanera unificando aranceles y estableciendo formatos comunes para la declaración de mercancías, entre ellos el Formulario Aduanero Único Centroamericano (FAUCA), la DUT y la Declaración Única Aduanera y Declaración de Mercancías (DUA/DM), todavía hay una serie de retos en materia de facilitación comercial que la región debe afrontar, dentro de los cuales se encuentran:

- No hay reconocimiento mutuo de inspecciones y/o controles sanitarios, fitosanitarios y cuarentenarios. Esto implica que las revisiones se realicen en el país de salida, llegada y de tránsito.

- Limitada coordinación entre las instituciones con presencia en frontera a nivel nacional y entre países. Las inspecciones y controles se realizan de manera independiente entre los países, e incluso a nivel nacional.

- No hay un sistema de identificación, análisis y manejo integral de riesgo a nivel regional.

40 DGA (2016). CT/004/2016: Implantación de la técnica de inspección no intrusiva en los puestos de control de frontera para la seguridad nacional. Disponible en https://www.dga.gob.ni/circulares/2016/CT-004-2016%20Implantacion%20tecnica%20de%20inspeccion%20no%20intrusiva.pdf

- Los mecanismos de diálogo entre el sector público y privado no tiene el mismo nivel de desarrollo en los distintos países de Centroamérica.

- Deficiencias y/o carencia de infraestructura adecuada, lo que da lugar a congestionamientos en los puestos fronterizos.

- Diferencias en los horarios de atención entre las instituciones con presencia en puestos fronterizos. No hay un marco normativo que establezca mecanismos de coordinación y cooperación entre todas las instituciones involucradas en el control fronterizo.

- Los sistemas informáticos de los servicios aduaneros presentan problemas de inestabilidad. Al respecto, en la Estrategia Centroamericana de Facilitación del Comercio y Competitividad con énfasis en Gestión Coordinada de Fronteras presentada en 2015 se indica que no existe un mecanismo de intercambio integral de información entre las instituciones de control fronterizo, tanto a nivel nacional como regional.

A continuación se aborda el proceso que ha emprendido Centroamérica, tanto desde el sector privado como desde del sector público de cara a la facilitación comercial en la región:

6.1 Matriz de obstáculos al comercio

El Comité Consultivo de la Integración Económica (CCIE) consolidó una matriz de obstáculos al comercio, a nivel nacional y regional, la cual fue utilizada para dar a conocer al sector público la problemática en materia de facilitación comercial en Centroamérica.

Recuadro 2. Comité Consultivo de la Integración Económica

El CCIE fue creado mediante la resolución No. 158-2006 del Consejo de Ministros de Integración Económica Centroamericana (COMIECO), como órgano representante del sector privado centroamericano, en el marco del Subsistema de la Integración Económica. El CCIE está integrado por 16 federaciones de Centroamérica.

Esta matriz fue presentada en la XLII reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), celebrada el 27 de junio de 2014 en Punta Cana, República Dominicana.

En el marco del Proyecto Diálogo Público Privado para la Facilitación del Comercio ejecutado por FUNIDES en consorcio con la Federación de Cámaras y Asociaciones de Exportadoras de Centroamérica (FECAEXCA) y la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), se brindaron aportes a la matriz a fin de mejorar su eficacia como instrumento en la toma de decisiones, estableciendo criterios para priorizar los obstáculos, por ejemplo su alcance (nacional, regional), urgencia, tendencia, viabilidad, relación costo-beneficio[41].

6.2 Declaración de Punta Cana

En junio de 2014, los presidentes del Sistema de Integración Económica a través de la Declaración de Punta Cana instruyeron a las autoridades con presencia en los puestos fronterizos[42] "a presentar en 90 días una propuesta de procedimientos para trámites comunes que realizan en los puestos fronterizos de Centroamérica". En esta declaración también se mandata "adoptar e implementar una estrategia centroamericana de Facilitación de Comercio y Competitividad con énfasis en la gestión coordinada de fronteras". El COMIECO fue designado como coordinador de la propuesta.

El COMIECO conformó un equipo de especialistas en distintos ámbitos para la elaboración de una estrategia que fue consultada y validada con el sector privado donde participó el CCIE, las autoridades fronterizas de los países, organismos de integración regional y donantes. Esta estrategia fue presentada en diciembre de 2014, e incluía "a) *cinco medidas de facilitación comercial de corto plazo, y b) un plan de acción de mediano y largo plazo para*

41 Estudio de Gabinete de la matriz de obstáculos al comercio en Centroamérica (2015).

42 Entre ellos, los Ministros de Integración Económica Centroamericana, Agricultura, Salud, Administraciones Aduaneras, Autoridades de Migración o Finanzas, y demás autoridades con funciones en frontera.

la implementación de la Gestión Coordinada de Fronteras (GCF) en Centroamérica, con indicadores de medición y evaluación"[43].

Posteriormente, el COMIECO elaboró una hoja de ruta para el establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana, la cual incluía la implementación de la estrategia. También se creó un Grupo de Facilitación Comercial donde están presentes actores de los distintos países de Centroamérica, con el propósito de dar seguimiento a la implementación de la estrategia. La hoja de ruta fue validada por los presidentes centroamericanos en junio de 2015, y orientaron a los ministros su implementación y seguimiento.

Guatemala, Honduras y El Salvador (Triángulo del Norte de Centroamérica) iniciaron en 2015 el proceso de unificación de las aduanas entre los tres países, cuya implementación está prevista para 2016. Esta iniciativa permitirá mejorar considerablemente la facilitación comercial en estos países y también en sus vecinos cercanos como Nicaragua. El Gobierno de Nicaragua y el sector privado han analizado la experiencia de este proceso, aunque a la fecha el país no ha iniciado un proceso de integración aduanera con sus países vecinos.

6.2.1 Las 5 medidas de facilitación de corto plazo

Las 5 medidas de facilitación prioritarias en el corto plazo fueron: 1) Declaración anticipada de mercancías; 2) Agilización y coordinación de controles migratorios; 3) Certificados fito y zoosanitarios electrónicos; 4) Registro por medio de dispositivos de radio frecuencia (RFID); y 5) Utilización de sistemas de cámaras en pasos de frontera. En el anexo 3 se muestran las propuestas para cada una de las 5 medidas.

6.2.1.1 Avances en facilitación de comercio

Por otra parte, en 2015 Nicaragua ha sido parte del proceso de elaboración y aprobación técnica del Documento Único Aduanero Centroamericano (DUCA), el cual será la única declaración aduanera para el comercio intra y extra regional. Esta herramienta digital facilitará el comercio regional dado que integra el FAUCA, DUT y DM.

También Nicaragua, El Salvador, Costa Rica, Guatemala y Honduras han avanzado en el proceso de armonización y simplificación de los procedimientos sanitarios para el comercio regional de alimentos y bebidas procesadas. En el marco de esta iniciativa se desarrolla un sistema informático regional para el reconocimiento mutuo de registros sanitarios. La automatización incluirá el registro por primera vez y el proceso aprobado por el COMIECO.

Tanto el DUCA como el reconocimiento mutuo de registros sanitarios de alimentos y bebidas permitirán reducir los tiempos para la exportación e importación, apoyando la mejora de la competitividad y el incremento de la inversión en las economías centroamericanas.

6.2.2 El Sistema de Gestión Integrado de Fronteras

El COMIECO como parte de la estrategia regional de facilitación de comercio propone el establecimiento de un Modelo de Gestión Coordinado de Fronteras en Centroamérica. El modelo contempla 8 pilares, dentro de los cuales se encuentra: la realización de controles basados en la gestión integral del riesgo; control cuarentenario; el fortalecimiento de las ventanillas únicas de comercio exterior; la reforma de la infraestructura y equipamiento fronterizo; operadores económicos confiables; la coordinación e integración de los procedimientos de control; y la atención de los impactos económicos y sociales de las intervenciones en las zonas fronterizas. En base a las mejores prácticas internacionales, el modelo definió parámetros regionales comunes. Las acciones a implementar en cada pilar serán a mediano y largo plazo.

También estableció como ejes transversales una plataforma digital de comercio centroamericana, la tipificación e implementación por pares de países y pares de fronteras y fortalecimiento de comités nacionales y el grupo de facilitación del comercio.

En Proyecto Diálogo Público Privado para la Facilitación del Comercio realizó un estudio para identificar el estado

43 Estrategia Centroamericana de Facilitación del Comercio y Competitividad con énfasis en Gestión Coordinada de Fronteras (2015).

actual de los comités de facilitación comercial[44]. También ha promovido la realización de talleres regionales donde han participado estos grupos.

En el marco del proyecto, se impulsa el Concurso Regional de "Trámite de más", que invita a instituciones, usuarios y público en general, a presentar propuestas para resolver los obstáculos que en la actualidad afronta el comercio.

7. Conclusiones

- Nicaragua es uno de los países del istmo donde hay menor agilidad en el comercio por la vía terrestre. Sin embargo, se observan mejoras en el proceso de importación por la vía marítima. La ventanilla única en Puerto Corinto ha agilizado considerablemente el comercio por esa vía.

- Pese a la existencia de la Ventanilla Única de Exportaciones, la obtención de documentos sigue tomando la mayor parte del tiempo del proceso de exportación. No todos los documentos se obtienen a través de la Ventanilla, por lo que el usuario debe desplazarse a diferentes instituciones para obtenerlos. En el caso de las importaciones, ante la ausencia de una ventanilla única, los trámites para la importación deben realizarse por institución, lo que aumenta los costos de transacción para los importadores.

- Hay un porcentaje de insatisfacción en cuanto a los servicios portuarios, aduaneros, en los puestos fronterizos y en la logística y transporte de carga. Los transportistas de carga expresan que la infraestructura en los puestos de frontera es deficiente y el tiempo de trámite para el despacho de mercadería es muy dilatado. El personal no solo es lento, sino insuficiente para la atención a contenedores y otras operaciones aduaneras, lo que implica procesos más lentos. Además continúa el congestionamiento de camiones en aduanas fronterizas y puertos por la falta de emisión de permisos, procedimientos de atención coordinada de instituciones y fumigación.

- Las últimas cifras disponibles indican que ha habido pocos avances en los últimos años en el objetivo de reducir el número de inspecciones físicas con la implementación del sistema de gestión de riesgos por canal de selectividad en las aduanas.

- Después del establecimiento de tiempos máximos para el despacho de mercancías, continuaron aumentando los tiempos de despacho para los canales rojo y amarillo.

- Los problemas de infraestructura restan agilidad a medidas de facilitación impulsadas en años anteriores.

- Todavía hay resistencia de algunas instituciones en la implementación de acuerdos logrados en el marco de los espacios de diálogo público-privado. Adicionalmente, la ausencia de normativas completas o la aplicación de las mismas previo a su publicación ocasiona atrasos tanto a importadores como exportadores.

- Pese a la mejora que significa en términos formales el establecimiento de una instancia independiente a la que recurrir, como el TATA, las apelaciones se han reducido, lo que puede deberse al desincentivo de los usuarios por falta de cumplimiento de las resoluciones emitidas por dicha instancia en las instituciones correspondientes.

- Los esfuerzos realizados por la Administración Pública para mejorar la agilidad de los procesos han estado relacionados al establecimiento y mejora de sistemas informáticos para el pago y declaración de aduanas. También se han establecido procedimientos relacionados con el despacho aduanero. Se incrementó el horario de atención del CETREX en Puerto Corinto y ha mejorado la conectividad del transporte marítimo. En enero del 2016 inició a operar los servicios de inspección no intrusiva mediante el uso de escáneres en 7 aduanas del país.

- A pesar de que el costo de exportar e importar estimado por el Doing Business para Nicaragua se encuentra por debajo del costo promedio en Latinoamérica, se

44 Estudio de Gabinete de la matriz de obstáculos al comercio en Centroamérica (2015).

debe considerar que éstos se calculan sobre la base de estudios de caso y no contemplan los costos en que incurren los usuarios de Nicaragua que exportan o importan sus productos a través de Puerto Limón en Costa Rica o Puerto Cortés en Honduras.

8. Posibles soluciones a los retos identificados

FUNIDES sugiere impulsar una reflexión, a fin de que la aduana se convierta en un actor clave facilitando la integración centroamericana y la inserción de Nicaragua en la economía mundial. Para ello se requiere un mejor aprovechamiento de la tecnología, así como de la coordinación entre las diferentes instituciones públicas que intervienen en la exportación e importación.

FUNIDES invita a considerar:

- La aplicación consistente del sistema de gestión de riesgos, revisar los cuellos de botellas en el sistema y el acceso público a los históricos de selectividad a fin de reducir el número de inspecciones físicas.

- Utilizar los procedimientos de contingencia para el despacho aduanero, cuando haya caída del sistema informático.

- Profundizar en el uso de las tecnologías de información y permitir el acceso público a los tiempos de los procedimientos para dar mayor transparencia a los procesos de despacho de la mercadería y fortalecer la integración entre el dueño de la carga – transportista – agente aduanero. Lo anterior debe gestarse en conjunto con la mejora de la calidad de atención al público por parte del personal de los puestos fronterizos, así como la agilidad de respuesta a las solicitudes interpuestas.

- Minimizar la necesidad de la presentación física de documentos ya presentados electrónicamente y mejorar la interconexión entre las diferentes instituciones a fin de agilizar los procesos. Esto puede lograrse profundizando en el uso de tecnologías de radiofrecuencia.

- Revisar los documentos requeridos para importar, en lo que respecta a la presentación de la solvencia fiscal en línea con las prácticas internacionales.

- Aprovechar el uso de los sistemas no intrusivos en las aduanas para agilizar los procesos de revisión física, sin que este se considere como un paso más en el proceso de importación/exportación. Además se sugiere revisar los costos por el uso del servicio, en relación a lo establecido en otros países de la región para evitar pérdidas de competitividad.

- Promover la utilización del despacho anticipado de mercancías, es decir que las declaraciones de aduana sean tramitadas y aceptadas previo al arribo de la mercadería al país.

- Crear sistemas oficiales de incentivos laborales para el personal de aduana que realice de manera más expedita el proceso de despacho.

- Promover mayor competencia en el mercado de transporte terrestre y en el sector aduanero. Para el primero es necesario eliminar las barreras de entrada al transporte de carga terrestre y para el segundo se sugiere levantar la obligatoriedad del agente aduanero, acorde a las tendencias internacionales. Ambas medidas apoyarían la oferta de mejores servicios y precios más asequibles. La adopción de la figura del Operador Económico Autorizado (OEA), para acreditar a operadores de la cadena logística como confiables, podría ser una alternativa al uso del agente aduanero.

- Continuar promoviendo esfuerzos para el cumplimiento del Artículo 11 de Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC, principalmente en lo que se refiere a la provisión de infraestructuras físicamente separadas para el tráfico en tránsito.

- Continuar impulsando la interconexión de instituciones involucradas en el proceso de exportación/importación para agilizar la implementación en todas las operaciones de la VUCEN.

- Adopción de mejores prácticas internacionales en el proceso de revisión física, para agilizar tiempo de despacho.

- Conservar y promover los espacios de diálogo público privado en el marco de la CIFCO y sus subcomisiones. Establecer mecanismos de seguimiento para asegurar el cumplimiento de los acuerdos logrados en estos espacios.

- Impulsar la implementación de un modelo de gestión integrado de fronteras, que establezca coordinaciones entre instituciones vinculadas con el proceso de exportación/importación a nivel nacional, bilateral y regional en lo referente a inspecciones físicas a las mercancías, transferencia de información y aprobación, adopción e implementación de reglamentos técnicos uniformes para facilitar el comercio. Esto implica la realización de una serie de esfuerzos, entre los cuales están:

    - Fomentar la coordinación de las instituciones que intervienen en la frontera a nivel nacional, incluyendo a la DGA, MAG, MINSA, Policía Nacional, construyendo sobre experiencias como la Ventanilla Única de Puerto Corinto; y además a nivel binacional y regional. Para ello, se necesitaría que la DGA como institución líder en las fronteras terrestres asuma un rol de facilitación y de coordinación con las demás instituciones que intervienen en nuestras fronteras, así como de voluntad política de los Gobiernos para establecer mecanismos de coordinación entre países.

    - Armonizar horarios de atención entre las distintas instituciones con presencia en puestos fronterizos; homologar horarios entre instituciones de países vecinos con presencia en frontera; y extender el horario de atención de la aduana aérea de acuerdo a las necesidades del sector, por ejemplo implementando dos turnos laborales.

    - Mejorar la coordinación centroamericana y el intercambio de información entre las aduanas, armonizando reglamentos técnicos, mecanismos de control, los antemencionados horarios de atención en las fronteras y procedimientos sanitarios, incluyendo el reconocimiento mutuo de inspecciones sanitarias, fitosanitarias y zoosanitarias. Esto podría apoyarse en el intercambio de información entre las instituciones de inspección a nivel regional.

- Medir el desempeño de funcionarios, de las diferentes aduanas, y del sistema en su conjunto, haciendo pública la información sobre eficiencia de la gestión aduanera para permitir la toma de decisiones adecuadas en materia de política económica.

Tramitología

1. Resumen

El país ha tenido avances en aspectos en la agilidad de la apertura de una empresa y en la simplificación del pago de los impuestos. La unificación de trámites y el uso del Sistema de Folio Personal Registro Público Mercantil (SFP-RM) agilizaron el tiempo de apertura de una empresa en Managua, mientras la creación y puesta en funcionamiento del formulario de Declaración Mensual de Impuestos (DMI) simplifica a las empresas este proceso. La disminución de tiempos y costos de apertura de una empresa supone todavía un reto sobretodo fuera de Managua. Sigue en proceso la formulación y aprobación del nuevo Código de comercio, que supone contendrá elementos que aportarían a la agilidad y simplicidad de procesos. La demora de la devolución de impuestos continúa siendo un problema para parte de las empresas. Aunque desde hace años el marco legal para modernizar la tramitología existe, en particular la Ley de Firma Electrónica y la Ley de Simplificación de Trámites y Servicios en la Administración Pública, no se observan avances en su implementación. Los principales retos que se observan están relacionados con asegurar el adecuado cumplimiento del marco legal existente y mejorar la calidad de los servicios brindados por las instituciones públicas.

Los avances 2013-2015
• La unificación de trámites y el uso del Sistema de Folio Personal Registro Público Mercantil (SFP-RM) en la Ventanilla Unica de Inversiones (VUI) .
• Territorialización de la VUI.
• Creación y puesta en funcionamiento del formulario de Declaración Mensual de Impuestos (DMI).
Lo pendiente
• Implementación de la Ley de Firma Electrónica.
• Apertura en línea de empresas.
• Aprobación del nuevo código de comercio.
• Agilizar el proceso de devolución de impuestos.

2. Fuentes de información

El análisis de este capítulo se basa en información oficial de instituciones públicas, incluyendo DGI, Alcaldía de Managua (ALMA), MIFIC, Registro Mercantil entre otras; en indicadores del Banco Mundial, específicamente el Informe Doing Business. También se incluyen análisis basados en algunos resultados de la Encuesta de Empresas Sostenibles 2015 y de la segunda edición de la encuesta a abogados realizada por FUNIDES.

3. Introducción

El Foro Económico Mundial continúa indicando en su Informe de Competitividad Global que la ineficiencia de la burocracia gubernamental es el principal problema que enfrentan las empresas en Nicaragua para hacer negocios[1], por encima de la corrupción y una fuerza de trabajo inadecuadamente educada.

En nuestro primer Informe de Institucionalidad Económica planteamos que las regulaciones y trámites inciden en los incentivos y oportunidades de inversión, y en los costos para hacer negocios. Una de las principales razones de las empresas, principalmente de las micro y pequeñas, para no formalizarse en Nicaragua es que consideran que los trámites para formalizar el negocio son difíciles (Encuesta Empresas Sostenibles 2015). Mientras las empresas formales consideran que enfrentan problemas porque hay muchos competidores informales y ellos no pagan impuestos, creando desincentivos a la formalidad o a pagar correctamente sus impuestos.

1 Foro Económico Mundial. Informe de Competitividad Global. 2015-2016.

Por lo tanto, un sistema de registro o inscripción de empresas simple y procesos ágiles en el pago de impuestos incentivaría su formalización y la creación de empleos formales, beneficiando tanto a propietarios como a trabajadores. Por ejemplo, las personas jurídicas pueden sobrevivir a sus fundadores. Varios inversionistas pueden agruparse con el fin de reunir el capital necesario para formar una empresa. Al ser la empresa una sociedad de responsabilidad limitada, precisamente limita la responsabilidad financiera de sus propietarios a sus inversiones, por lo que los bienes personales no se ponen en riesgo. Por su parte, los trabajadores reciben los beneficios de las contribuciones a la seguridad social y el gobierno se beneficia al ampliar su base tributaria y obtener mayores ingresos.

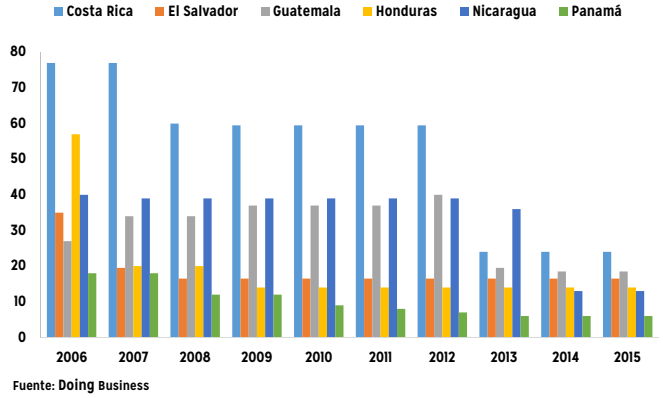
En este capítulo analizaremos las reformas que se han emprendido en el país con estos fines en los últimos dos años.

4. Proceso de apertura de una empresa

4.1 Duración del proceso de apertura

Las ediciones más recientes del Doing Business indican que la agilidad para abrir una empresa en Nicaragua continuó mejorando en los últimos años[2]. Ahora abrir una empresa le toma a un inversionista 13 días, mientras en 2013 tomaba 36 días. Esta mejora vino de la mano de la unificación de procedimientos de registro, que resultaban redundantes y no aportaban a la agilidad.

Gráfico 1: Número de días para abrir una empresa



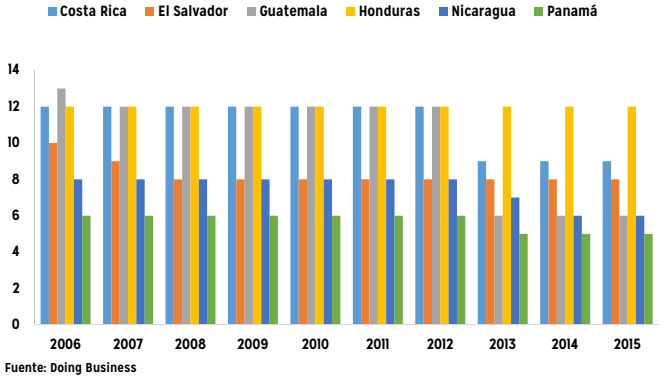
Fuente: Doing Business

En 2012 se estableció que nuevos contribuyentes al ALMA, al INSS y al régimen general de la DGI, sean personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, se registren únicamente en la DGI. La DGI otorga al usuario un Documento Único de Registro de Contribuyentes (DUR)[3] y se encarga de pasar la información a las otras dos instituciones. En 2014, también se impulsaron reformas en la Ventanilla Única de Inversiones (VUI) con el mismo espíritu de reducir trámites y acortar el tiempo de apertura. Estas reformas convirtieron a Nicaragua, en el segundo país más rápido en abrir una empresa en Centroamérica.

4.2 Número de procedimientos

Desde febrero de 2014, el Registro Público de Nicaragua aprobó una resolución que permite a los empresarios presentar los estatutos de constitución, registrar los libros de contabilidad e inscribirse como comerciante al mismo tiempo en la VUI. Con esto y la emisión del DUR, el número de procedimientos para crear una empresa se redujo de 7 en 2013 a 6 en 2014.

Gráfico 2: Número de procedimientos para abrir una empresa



Fuente: Doing Business

La VUI, a través de la Delegación del Registro Público Mercantil, ofrece los servicios y trámites registrales utilizando el nuevo Sistema de Folio Personal en el Registro Público Mercantil (SFP-RM). Este sistema permite asignar los datos registrales en la escritura de constitución de sociedades anónimas, realizar solicitudes de inscripción como comerciante de personas jurídicas y naturales, sellado de libros contables y el registro de poderes (General de ad-

2 Los datos del Doing Business 2015 están actualizados al 1 de junio de 2014.

3 Para personas naturales o jurídicas que no apliquen al régimen simplificado o cuota fija..

ministración y Generalísimo). Su aplicación busca reducir a 3 días hábiles los trámites en el Registro Público Mercantil de Managua.

La Dirección Nacional de Registros (2014), plantea que el sistema proporciona las siguientes ventajas: 1) concentra información que antes se llevaba en cuatro libros en un solo expediente; 2) ayuda a que no se omita información al realizar una inscripción, se cometan menos errores y sea más ágil; y 3) permite a los usuarios visualizar la información como una hoja de vida desde su "nacimiento" hasta el último acto inscrito. Los comerciantes inscritos ahora tienen un número registral perpetuo, que podrán usar en todas las gestiones registrales, contractuales, entre otras, que realice en el futuro.

Cuadro 1: Mejoras implementadas en el Registro Público de la Propiedad Inmueble y Mercantil de Managua

Registro Mercantil

	2013	2014	2015
Reorganización de ventanillas y capacitación al personal para atender cualquier tipo de trámite.			
Mejoramiento en la atención al público.			
Sistema de consulta web de trámites.			
Sistema de distribución aleatoria de documentos.			
Diseño de plantillas simplificadas para cada Asiento de Presentación.			
Oficina de Índice de propietarios, incluido el Sistema de Índice Mercantil.			
Sistema de Control*.			
Incremento del número de ventanillas.			
Incremento de un cajero en banco y ampliación de horario de atención de 8 am a 3 pm.			
Implementación del Sistema de Folio Personal.			
Digitalización de una parte de Tomos Registrales.			

Fuente: Memoria 2013-2014. Transformación del Registro Público de la Propiedad Inmueble y Mercantil de Managua.

*Permite registrar los movimientos de todos los Tomos que circulan a dirario en las diferentes áreas del Registro de Managua.

4.2.1 Mejoras en el Registro Público Mercantil de Managua

Desde el 2014 está funcionado el Sistema de Gestión Registral. Este sistema permite conocer el flujo de todo el trámite de inscripción desde que ingresa hasta que sale, así como medir los tiempos de respuesta y la productividad por cada Analista y Registrador. Los documentos que ingresan son escaneados, al igual que la razón de inscripción, aportando a la seguridad jurídica.

Actualmente, en el Registro Mercantil de Managua se está conviviendo con dos sistemas mientras revisan la información de vieja data para elevarla al SFP.

El Registro Mercantil comenta que ha logrado que la inscripción de nuevas empresas tome 2 días, y los demás trámites 5 días. Durante el 2015 indica que se inscribieron en Managua 2,500 empresas.

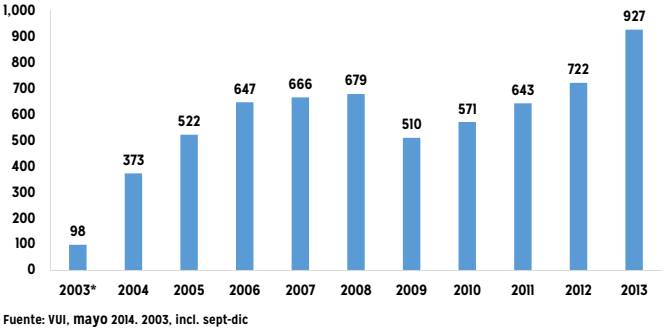
A continuación se presenta una línea de tiempo con las mejoras implementadas en el Registro Mercantil en los últimos años.

4.2.2 Ventanilla Única de Inversiones (VUI)

Entre 2003 y 2013, se crearon 6,358 empresas a través de la VUI. En 2015, se crearon 937 empresas adicionales a través de la VUI[4]. En el pasado, no se encontraron diferencias significativas entre el número de días necesarios para abrir una empresa por la modalidad regular o a través de la VUI.

Gráfico 3: Empresas creadas en la Ventanilla Única de Inversiones

Número

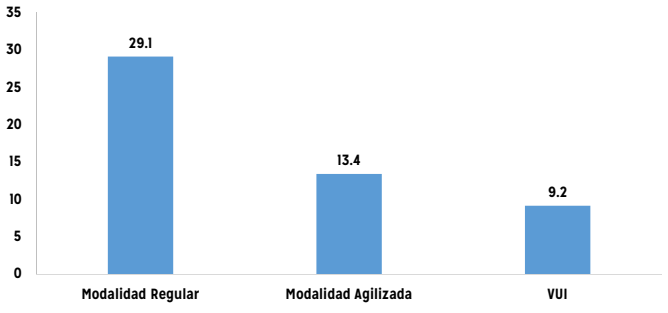


Fuente: VUI, mayo 2014. 2003, incl. sept-dic

4 Presidencia de la República. Informe Anual del Presidente al Pueblo Nicaragüense y Asamblea Nacional. Gestión 2015. Disponible en: http://www.asamblea.gob.ni/annbv/Destacar/presidencia.pdf.

En este informe, se reportan diferencias. Por segunda ocasión, FUNIDES aplicó una encuesta a abogados, de los cuales 62 de 105, respondieron a nuestra sección sobre registro de sociedades anónimas. En promedio, los abogados encuestados registraron 10 sociedades anónimas durante el 2014, le fueron retenidas aproximadamente 3 escrituras, y de estas, 1 retención fue apegada a derecho. Los resultados de la encuesta reflejan que es más rápido registrar una sociedad anónima a través de la VUI, que por la modalidad agilizada y regular, según se observa en el gráfico inferior.

Gráfico 4: Tiempo promedio que tomó inscribir una Sociedad Anónima
Número de días

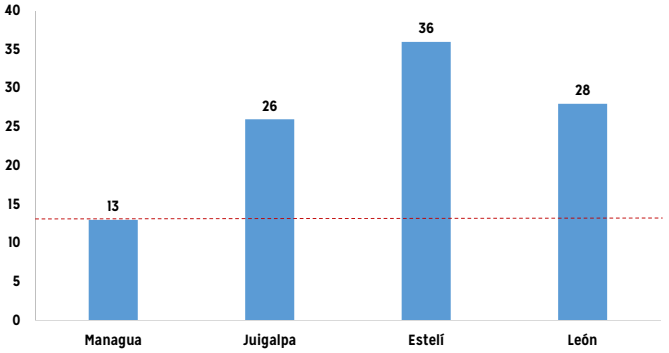


Fuente: FUNIDES, Encuesta a abogados 2015

Sin embargo, dependiendo del giro de la empresa, si la alcaldía municipal requiere de permisos especiales de otras instituciones (por ejemplo, del Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales (MARENA), MINSA o la Policía Nacional) se suman hasta 17 días hábiles adicionales para realizar todo el trámite. El 42 por ciento de las empresas formales en Nicaragua indica que los trámites para obtener permisos y licencias relacionados a su giro de negocios no son rápidos ni sencillos, según resultados de la Encuesta de Empresas Sostenibles 2015. Entre las empresas informales, una mayor proporción (52 por ciento) tiene una percepción desfavorable sobre la rapidez y facilidad de los trámites para obtener permisos y licencias, lo cual indicaría que funcionan como desincentivos a la formalidad.

A nivel territorial, las cifras cambian. El informe Doing Business en Centroamérica y República Dominicana 2015, compara las regulaciones para las empresas locales de 22 ciudades. En Nicaragua analiza 4 ciudades: Managua, Estelí, León y Juigalpa. Los resultados indican que mientras en Managua abrir una empresa toma en promedio 13 días, en Estelí, León y Juigalpa toma el doble de tiempo o más. El informe resalta, que las ciudades donde toma menos tiempo abrir una empresa son aquellas que han implementado ventanillas únicas o portales en línea y generalmente son las capitales las que concentran estos servicios, como es el caso de Managua.

Gráfico 5: Apertura de una empresa
Número de días



Fuente: Doing Business en Centroamérica y la República Dominicana 2015

El MIFIC ha avanzado en la ejecución del proyecto de "territorialización" de la VUI. En 2015, se inauguraron las VUI en León, Chinandega, Estelí, Juigalpa, Matagalpa, Rivas y Masaya.

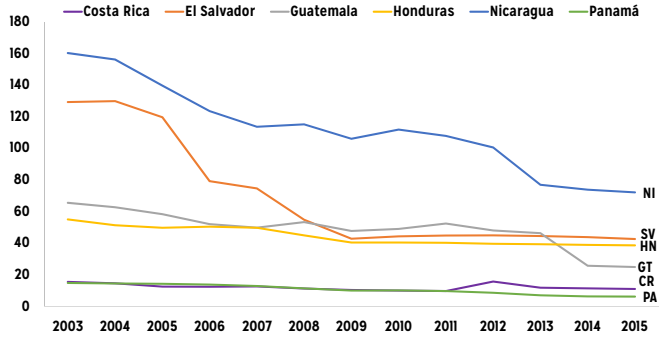
De cara al futuro, hay varias medidas que la administración pública puede implementar para continuar mejorando los servicios brindados. Por ejemplo, la intervención del notario público que ahora es obligatoria podría ser opcional, como en República Dominicana. De hecho, en el 47 por ciento de los países que analiza el Doing Business no es necesaria la intervención del notario. En algunos países tampoco se requieren registros o permisos municipales. Nicaragua no cuenta con un portal en línea donde realizar los trámites. Como se verá más adelante, la aprobación de un nuevo Código de comercio podría contener elementos que hoy en día nuestro código no contempla y que pueden contribuir a la agilidad.

4.3 Costos de apertura de una empresa

Las estimaciones realizadas por el Doing Business, tomando a Managua como ciudad de referencia, sugieren que Nicaragua es el país con los costos relativos más altos para abrir una empresa en Centroamérica medido como

porcentaje del ingreso per cápita, a pesar de que han disminuido casi de manera continua desde 2003 según indica el gráfico inferior[5]. En los últimos años, los costos se han reducido, debido al crecimiento del PIB per cápita y a que ciertos costos fijos, como la compra de los libros contables, han disminuido desde 2003 por el deslizamiento cambiario.

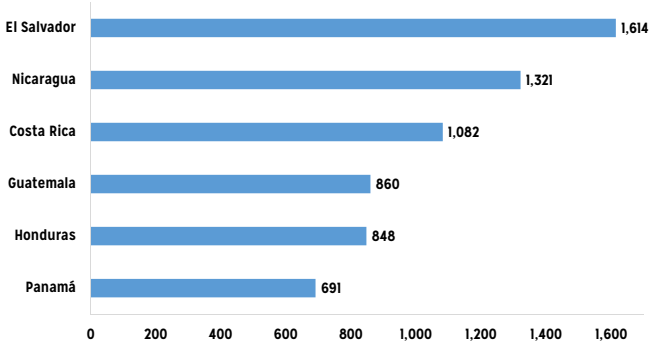
Gráfico 6: Costo de apertura de una empresa
Como porcentaje del ingreso per cápita



Fuente: Doing Business

En términos absolutos, Nicaragua es el segundo país con los costos más altos para abrir una empresa en Centroamérica.

Gráfico 7: Costo absoluto de apertura de una empresa
En dólares



Fuente: Estimado a partir del Doing Business (2015)

Componentes del costo

En el siguiente cuadro se muestra el costo y tiempo empleado por procedimiento. En relación a nuestro informe anterior, no se observan cambios en los costos por procedimiento. Los costos notariales representan cerca del 44 por ciento de los costos de apertura de una empresa.

Cuadro 2: Apertura de una Sociedad Anónima (S.A)

#	Procedimiento	Tiempo	Costo
1	Autorización del acta por notario público.	3 días	US$ 875
2	Comprar libros de actas, de acciones y contables.	1 día	C$ 800
3	Inscribir escritura (acta constitutiva), sellado de libros e inscripción como comerciante en el Registro Mercantil en la VUI.	7 días	C$350 (registro de libros contables, menor y mayor) + C$300 (aplicación de registro como comerciante).
4	Pago de inscripción de constitución como comerciante*.	1 día	1% del capital (mínimo C$1,000 y máximo C$30,000) + C$ 100 (Registro libros internos).
5	Obtener el Documento Único de Registro (DUR) en la DGI, al mismo tiempo se obtiene el RUC, el registro al INSS y la pre-matrícula municipal.	1 día	1% del capital (Matrícula) con piso de C$500 + 1% de Matrícula (Constancia de Matrícula) + C$ 5 (Compra de formato).
6	Obtener la matrícula municipal.	1 día	C$ 500

* Este procedimiento puede realizarse en simultáneo con otro procedimiento.

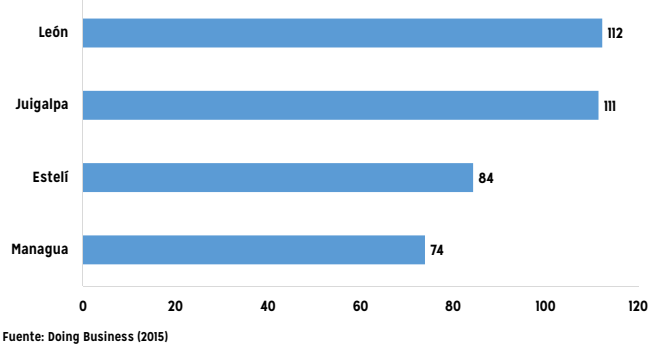
Fuente: Elaboración propia en base al Doing Business (2015)

5 El Doing Business atribuyó las disminuciones comprendidas entre 2003 y 2009 a reformas emprendidas en la reducción de costos y/o tarifas para registrar una empresa. En 2010, el costo de apertura se incrementó ligeramente debido al aumento en los aranceles para la inscripción de documentos en el registro mercantil, aprobado en 2009.

En diciembre de 2015 fue aprobada la Ley de Tasas de los Registros Públicos del Sistema Nacional de Registro, Ley No. 920, la cual entró en vigencia en enero de 2016. Esta ley, que derogó al Decreto 14-2009, Aranceles del Registro Público de la Propiedad Inmueble y Mercantil, introduce una lista más detallada de los pagos por actos jurídicos y tasas del registro mercantil[6]. La Ley contempla la actualización de los aranceles cada 2 años conforme el deslizamiento cambiario de la moneda respecto al dólar. En el anexo 4 se incluyó la lista de actos jurídicos y tasas del registro mercantil aprobada en 2015.

Hasta la apertura de la VUI a nivel departamental, los costos para abrir una empresa en otras ciudades eran más altos que en Managua, debido a que se realizaba hasta el doble de trámites para inscribir una sociedad. Por ejemplo, en Juigalpa, León y Estelí además de inscribir las empresas en los registros locales, se registra la escritura de facultades del representante legal. Esto incrementaba el costo de registros y pago de honorarios profesionales (Doing Business 2015).

Gráfico 8: Costo de apertura de una empresa en ciudades clave
Costo como porcentaje del ingreso per cápita



Fuente: Doing Business (2015)

En algunos casos, los costos de constitución de una empresa pueden ser mayores, cuando en dependencia del giro del negocio se soliciten permisos adicionales a otras instituciones.

4.4 Reforma al Código de comercio

La legislación mercantil de Nicaragua se encuentra contenida en el Código de Comercio de 1914 y en algunas leyes especiales más recientes. "Por esta razón conviven normas muy modernas con normas muy arcaicas, creando [...] vacíos, contradicciones, incoherencias e incongruencias"[7]. Por ejemplo, una sociedad anónima todavía no puede ser constituida por una sola persona en Nicaragua, cuando en países como Colombia es posible hacerlo desde hace 10 años.

Expertos consultados por FUNIDES en el primer informe expresaban la necesidad de actualizar el Código de Comercio vigente, que ya cumplió 100 años.

El Gobierno de Nicaragua y el Banco Mundial firmaron en 2008 el proyecto de Modernización y Armonización del Marco Regulatorio Mercantil en Nicaragua. Este proyecto estaba dirigido por un Comité de Dirección público-privado conformado por representantes del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), la Cámara de Comercio y Servicios de Nicaragua (CCSN, antes CACONIC), COSEP y MIFIC.

En el marco del proyecto se elaboró un diagnóstico del estado actual del marco regulatorio mercantil. A partir de este diagnóstico se inició un proceso participativo de consulta y validación entre los actores claves de la sociedad nicaragüense, el cual permitió generar un consenso sobre la importancia de modernizar y armonizar la legislación mercantil, en particular el Código de Comercio. Este diagnóstico sirvió de base para elaborar la estrategia de reforma, modernización y armonización de la legislación mercantil en Nicaragua, la cual se planteó en 3 etapas: 1) elaboración de un nuevo Código de Comercio[8]; 2) elaboración de leyes generales, las cuales sustituirían a los temas abordados en el libro III y IV del Código de Comercio Vigente; y 3) aprobación del nuevo Código.

6 Sin embargo, no establece cuánto se debe pagar por inscribir documentos de valor indeterminado en el Registro Mercantil, dejando un vacío cuando se presente este tipo de casos.

7 www.mific.gob.ni/Portals/0/Documentos%20D%20Mercantil/Resumen%20Ejecutivo%20Propuesta%20de%20Estrategia%20con%20las%20Recomendaciones%20del%20Comite.pdf.

8 Se abordarían el régimen general de la actividad empresarial, el estatuto jurídico del empresario y sus colaboradores, el régimen de las sociedades mercantiles, y obligaciones y contratos mercantiles.

En 2014, se presentaron 2 de 3 libros de la propuesta de código. A continuación se presenta una línea de tiempo con el proceso en torno a la elaboración del nuevo Código de Comercio que se ha desarrollado en los últimos años.

Cuadro 3: El proceso de Reforma del Código del Comercio

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Inicia el proyecto de Modernización y Armonización del Marco Regulatorio Mercantil de Nicaragua.									
Creación de un Comité de Dirección integrado por MIFIC (quien coordina), MHCP, COSEP y CCSN (antes CACONIC).									
Diagnóstico preliminar que da cuenta del estado actual de la legislación.									
Proceso participativo de consulta y validación entre los actores claves de la sociedad nicaragüense.									
Elaboración de documento de estrategia para reformar la legislación mercantil del país.									
Formulación de un Programa de Reforma Legislativa del Orden Mercantil.									
Proceso de elaboración de un nuevo Código de Comercio.									
Proceso de consulta entre el sector privado y público.									

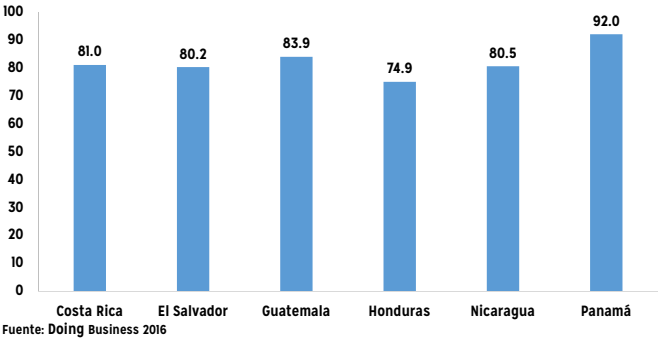
Fuente: El Proceso de Reforma de la Legislación Mercantil Nicaragüense: Una estrategia para el futuro.

Dentro de las consideraciones que contempla la propuesta está incluir en la legislación mercantil algunas figuras contractuales no contempladas en el Código vigente y armonizar las leyes mercantiles con la Constitución Política de 1987 y con la reforma de 1995, que introdujo nuevos principios en la estructuración de la actividad económica general y mercantil, en particular. Algunas de las reformas que podría contemplar el nuevo Código es reconocer la creación de sociedades unipersonales, simplificar la reforma de estatutos y de aumento de capital, que podrían hacerse vía notarial. Esto permitiría liberar carga al sistema judicial. También podría establecer que los notarios puedan constituir sociedades ante ellos mismos, es decir que ellos mismos las crean, inscriben y luego las puedan vender.

En síntesis, en la dimensión de apertura de una empresa, Nicaragua debe realizar esfuerzos adicionales para alcanzar las prácticas más eficientes observadas por el Doing Business durante el 2015. En los países con mejores posiciones, por ejemplo Panamá, toma la mitad del tiempo abrir una empresa, y los usuarios pueden realizar trámites en línea.

Gráfico 9: Distancia a la frontera en la dimensión apertura de una empresa

Puntaje (1-100, mejor práctica)



Fuente: Doing Business 2016

5. Pago de impuestos y contribuciones a la seguridad social

En el costo de hacer negocios también incide el aspecto tributario y las contribuciones sociales obligatorias, como los pagos al Seguro Social. Aparte de las tasas impositivas, inciden en el costo el proceso de tributación, los trámites respectivos y, en consecuencia, el tiempo que las empresas destinan para pagarlos. Se hace un señalamiento especial en esta área, porque procesos complejos y costosos pueden incentivar la informalidad.

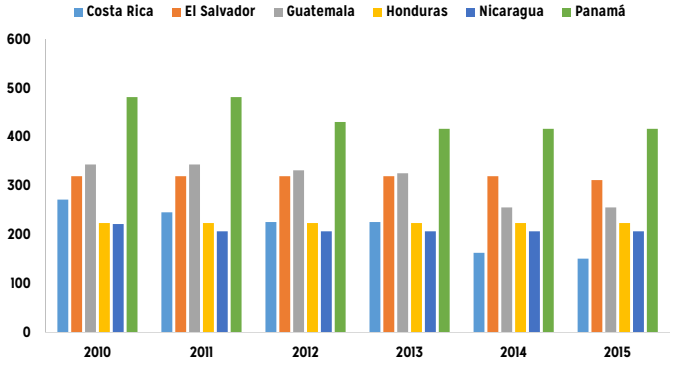
5.1 Tiempo destinado al pago de impuestos y contribuciones sociales obligatorias

No se reportan cambios en la agilidad en los últimos años. Nicaragua dejó de ser el país de Centroamérica donde es más rápido pagar impuestos, indicando que otros países avanzaron más. Particularmente, las reformas que ha impulsado Costa Rica en los últimos años lo convirtieron a partir del 2014, en el país de Centroamérica donde es más ágil pagar impuestos. Nicaragua y Costa Rica tienen en común que han impulsado reformas orientadas a la declaración y pago de impuestos y contribuciones sociales en línea. Sin embargo, a diferencia de Costa Rica, el Doing Business todavía no reporta que en Nicaragua el pago en línea de las contribuciones a la seguridad social sea utilizado por la mayoría de los contribuyentes. Sigue siendo

voluntario para las empresas la afiliación al Sistema de Información Autodeterminado en el INSS.

Aunque no se reportan desmejoras en la agilidad en Nicaragua, el informe no resalta cambios en los últimos años. Las empresas reportan que siguen destinando 207 horas al año para la recopilación de información y cálculo del impuesto, completar los formularios de declaración, hacer el pago o retención y preparar los libros de contabilidad.

Gráfico 10: Horas destinadas al año para pago de impuestos



Fuente: Doing Business

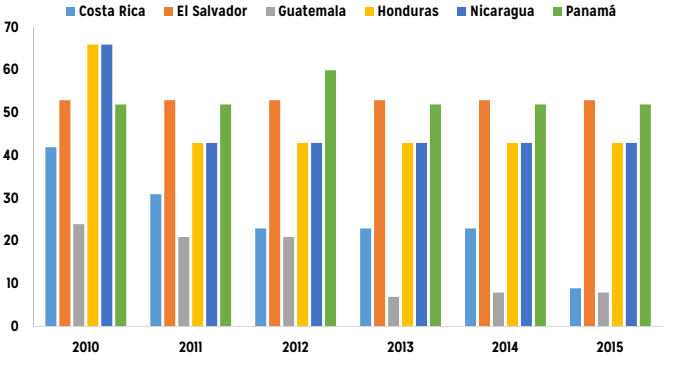
Si bien, la reforma tributaria del 2012 contempló la declaración por separado de las distintas rentas del giro de negocio, del trabajo y del capital, la modificación del periodo de declaración simplificó en algo el proceso. Ahora las empresas pueden declarar 1 vez al mes, en lugar de cada 15 días, ya que la declaración en cero que se hacía antes obligaba al contribuyente a presentarse a la Administración de Renta o a llenar la declaración en la Ventanilla Electrónica Tributaria (VET), para luego declarar las retenciones en la segunda quincena.

Sin embargo, alrededor del 44 por ciento de las empresas formales considera que los trámites para el pago de impuestos todavía no son lo suficientemente ágiles, según los resultados de la Encuesta Empresas Sostenibles 2015, indicando espacios de mejora para la administración pública.

5.2 Número de pagos al año de impuestos y contribuciones sociales obligatorias

Desde 2011 no ha variado el número de pagos de impuestos al año en Nicaragua[9]. En el siguiente apartado se abordarán cuáles han sido los cambios impulsados por la DGI, ALMA y el INSS, orientados a la simplificación y agilización del pago de impuestos y contribuciones sociales.

Gráfico 11: Número de pagos de impuestos al año



Fuente: Doing Business

5.2.1 Declaraciones y pagos en línea

La DGI, ALMA y el INSS han emprendido un proceso de modernización con la implementación de sistemas de declaraciones y pagos en línea, estos últimos a través del sistema bancario nacional[10]. Esto contribuyó a reducir el tiempo de espera para los usuarios. Actualmente, en dependencia de la institución, es posible que los usuarios si lo desean llenen formularios, hagan declaraciones de impuestos y pagos en línea[11]. En la siguiente imagen se observa la fecha de apertura de las Ventanillas Únicas Electrónicas.

9 Una limitante en la interpretación de estas cifras reside en las retenciones que las empresas están obligadas a realizar por encargo del Estado, y que no se incluyen en este análisis.

10 El usuario debe suscribir un contrato con el banco de su preferencia autorizado por la institución.

11 Para hacer uso de las ventanillas en línea, las empresas deben suscribir un contrato de afiliación o registrarse en el sistema de declaraciones y pagos en línea.

Cuadro 4: Reformas para establecer declaraciones y pagos en línea

2005	• El INSS habilita sucursal en línea.
2007	• DGI abre la Ventanilla Electrónica Tributaria.
	• ALMA puso en funcionamiento sistema de pagos electrónicos y de Telepagos para el pago de impuestos municipales.
2010	•ALMA puso en funcionamiento sistema de retenciones y declaración mensual de ingreso.

Fuente: Elaboración propia

En el caso del INSS, tal como se menciona antes, el uso de la sucursal en línea es voluntario para las empresas. Hasta hace unos años, el uso de la VET también era voluntario. La DGI mediante la Disposición Administrativa General No. 01-2013 anunció que todos los declarantes del Impuesto sobre la Renta (IR), ya sea recaudadores o retenedores, debían hacer sus declaraciones a través de la VET de manera obligatoria desde del 31 de mayo de 2013.

Dentro de las ventajas que empezó a ofrecer la VET a los usuarios se encuentran el pago en línea de obligaciones tributarias a partir de octubre de 2013, así como la emisión de la Constancia de Responsable Directo para los Recaudadores y/o Retenedores del IR[12], en reemplazo de la anterior constancia de responsable recaudador y retenedor.

En los últimos años, ha continuado incrementando el número de trámites que los usuarios pueden realizar a través de la VET. Fue habilitado el uso del formulario de Declaración Mensual de Recaudo y Anticipos para declarar el IVA, Anticipo IR y Especial a los Casinos, Máquinas y Mesas de Juego, para los contribuyentes del régimen general a partir de septiembre de 2014[13]. En enero de 2015, a través de la Disposición Administrativa General No. 01-2015, entró en vigencia el formulario Declaración Mensual de Impuestos (DMI). Este formulario fue habilitado en la VET y permite declarar Retenciones, Anticipos, Impuesto al Valor Agregado, Impuesto Selectivo al Consumo y el Impuesto Especial a los Casinos, Máquinas y Mesas de Juegos en un solo formulario. Su implementación inició con los grandes contribuyentes, para luego ser extendida al resto de contribuyentes bajo régimen general.

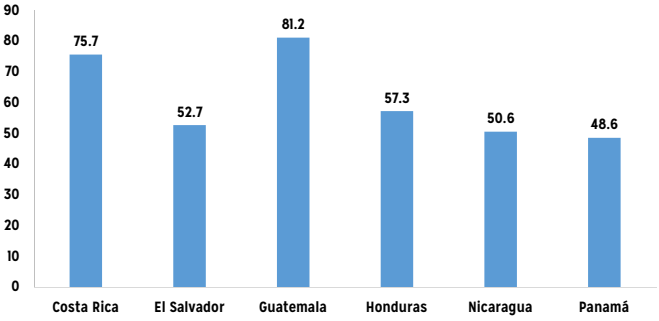
Por el momento, tanto el formulario de Declaración Mensual de Recaudo y Anticipos como el de la DMI están vigentes, mientras la DGI lo habilita en la VET a todos los contribuyentes del régimen general. La DMI se puede realizar de una sola vez con todos los impuestos incluyendo retenciones parciales, si declaran los impuestos por separado de acuerdo a sus fechas de vencimiento de pago (5 o 15 del mes siguiente al mes gravado).

A pesar de los esfuerzos, todavía cerca del 39 por ciento de las empresas formales, principalmente micro y pequeñas, percibe que los procedimientos para el pago de impuestos no son claros (Encuesta Empresas Sostenibles 2015). Esto sugiere que la DGI debe realizar una labor más activa de difusión de información sobre la forma de declarar y pagar impuestos. Además, está el reto de promover el uso de la VET a los usuarios bajo régimen de cuota fija cuya utilización es voluntaria[14], y reducir el número de pago de impuestos al año.

En el indicador de Pago de impuestos y contribuciones a la seguridad social, Nicaragua está más lejos de las mejores prácticas observadas en el informe del Doing Business durante el 2015, según puede verse en el gráfico inferior.

Gráfico 12: Distancia a la frontera en la dimensión pago de impuestos

Puntaje (1-100, mejor práctica)



Fuente: Doing Business (2015)

12 DGI (2013). Disposición Administrativa General No. 008-2013: "Emisión de Constancia de Responsable Directo. Publicada en La Gaceta, Diario Oficial No. 194 del 14 de Octubre de 2013.

13 Ver Disposición Administrativa General No. 3-2014. Declaración Mensual de Recaudos y Anticipos.

14 La Gaceta No. 37, Managua, Martes 25 de Febrero de 2014.

5.3 Reembolsos o devoluciones de impuestos

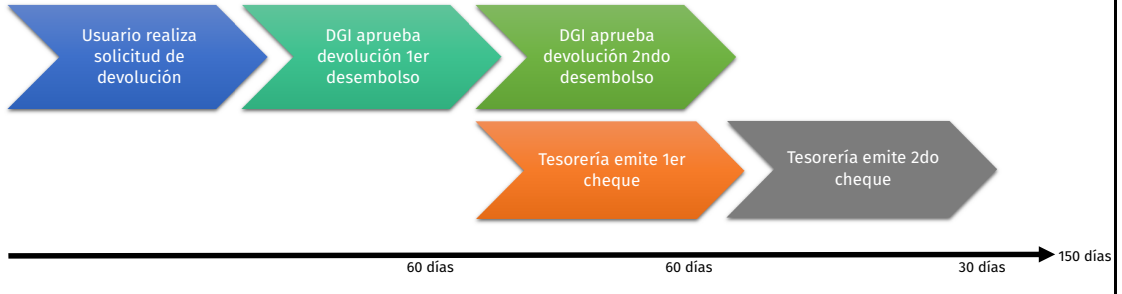
En julio de 2012, la VET habilitó un módulo de devolución de impuestos para que las empresas con saldo a favor[15], por ejemplo aquellas dentro de regímenes especiales como las de admisión temporal para perfeccionamiento activo de las exportaciones, que soliciten este beneficio fiscal puedan realizar su solicitud en línea. El plazo en que la DGI debe aprobar la devolución del IR e IVA fue establecido en la Ley 822, Ley de Concertación Tributaria (LCT) aprobada en diciembre de 2012. Hasta entonces no había un plazo definido. En la figura inferior se ilustra el proceso de devolución de impuestos.

De acuerdo a los resultados de la Encuesta de Empresas Sostenibles Nicaragua 2015, casi el 40 por ciento de las empresas formales considera que los retrasos en las devoluciones y compensación de impuestos constituye un problema para su empresa, indicando que persisten problemas en el cumplimiento de los plazos establecidos. El 32.4 por ciento de las empresas formales indicaron que la no aprobación de exoneraciones o devoluciones representa un problema para ellas, y un 42 por ciento indica que enfrenta problemas de corrupción al realizar este tipo de gestión.

Adicionalmente, el 45 por ciento de las empresas formales reporta problemas de no reconocimiento de gastos y costos en las declaraciones, y el 41 por ciento problemas por el cobro de multas por impuestos no retenidos (Encuesta de Empresas Sostenibles Nicaragua 2015).

Distintas cámaras empresariales se encargan de promover ante las autoridades gubernamentales el cumplimiento de la devolución de impuestos, que acumulan montos elevados, porque ocasiona problemas de liquidez a sus empresas asociadas. En los 2 últimos años, las empresas asociadas a la Cámara de Industrias de Nicaragua (CADIN) han sido las más afectadas[16]. En cambio, pareciera que el proceso mejoró para las empresas de construcción, minería y las que operan bajo el régimen de zona franca, quienes por medio de la VET obtienen el monto de las exoneraciones directas en los saldos.

Figura 1: Proceso de devolución de impuestos



Fuente: Elaboración propia

15 De acuerdo al artículo 66 y 140 de la LCT, el contribuyente podrá aplicar el saldo a favor del IR e IVA como crédito compensatorio contra otras obligaciones tributarias. Si después de esto, quedara un saldo a favor, la Administración Tributaria aprobará el reembolso de 50 por ciento a los 60 días hábiles de la fecha de solicitud efectuada por el contribuyente, y el restante 50 por ciento a los 60 días hábiles posteriores a la fecha de la primera devolución. Sin perjuicio de las facultades de fiscalización de la DGI.

16 Álvarez, W. (2015). DGI debe unos 500 millones de córdobas a unas 30 empresas nicaragüenses. La Prensa. Disponible en: http://www.laprensa.com.ni/2015/12/16/economia/1955015-1955015.

6. Las reglas del juego

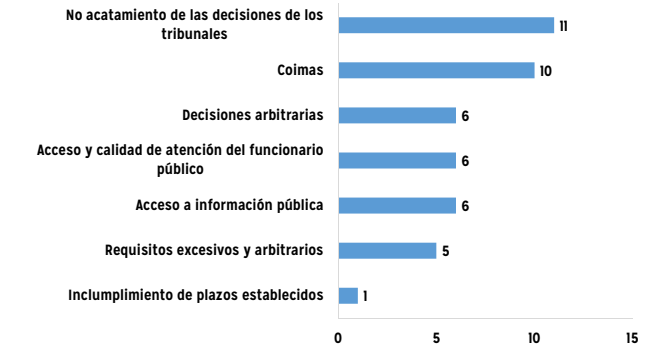
Como mencionamos en nuestro primer Informe de Institucionalidad Económica, diversos estudios han demostrado que existe una relación entre las instituciones y el crecimiento económico[17]. Las instituciones brindan las reglas de juego (formales e informales) dentro de las cuales se desarrolla la economía, y limitan o impulsan el crecimiento de los países.

Nicaragua enfrenta el reto de mejorar su institucionalidad para crear un marco de negocios favorable y los incentivos para que las empresas se formalicen y paguen correctamente sus impuestos. El 79 por ciento de las empresas formales perciben que hay muchos competidores también formales que no pagan correctamente sus impuestos (Encuesta Empresas Sostenibles Nicaragua 2015). Esto podría generar desincentivos para aquellas empresas que sí pagan correctamente sus impuestos.

Las empresas también indican que han enfrentado en diversas instituciones públicas problemas de requisitos excesivos y arbitrarios de documentación; incumplimiento de plazos establecidos para los trámites, servicios, resoluciones o autorizaciones; decisiones arbitrarias; no acatamiento de decisiones de los tribunales; coimas; acceso y calidad de atención del funcionario público; y acceso a la información pública (Encuesta Empresas Sostenibles Nicaragua 2015). Al ser las empresas formales las que más contacto tienen con las instituciones públicas, es más problemático para ellas que para las empresas informales, que no lidian con este tipo de problemas. Esto podría explicar que el 38 por ciento de las empresas informales consideran que funciona bien así y no tienen interés en formalizarse.

Gráfico 13: Su empresa ha enfrentado problemas de...

Porcentaje de empresas formales



Fuente: Encuesta de Empresas Sostenibles 2015

De manera que no solo se necesita mejorar la agilidad y simplificar los trámites, también se debe asegurar el adecuado cumplimiento del marco legal existente y mejorar la calidad de los servicios brindados por las instituciones públicas.

Nicaragua sigue careciendo de un Procedimiento Administrativo que regule todas las relaciones entre los ciudadanos y la administración pública, dejando espacio a un sistema improvisado y discrecional de parte de los funcionarios públicos hacia las solicitudes interpuestas por los ciudadanos.

También el marco institucional debe proveer incentivos para crear y formalizar las empresas, y brindar certeza de que las inversiones están protegidas "con reglas claras [], sin tener que dedicar excesivos recursos monetarios y de tiempo para defender ese derecho"[18].

17 Acemoglu & Robinson (2008). ¿Por qué fracasan los países?.

18 Zúñiga, M. (2015). Centroamérica necesita afianzar su institucionalidad para desarrollarse. Disponible en: http://revistamyt.com/voces/centroamerica-necesita-afianzar-su-institucionalidad-para-desarrollarse/.

7. Los esfuerzos de simplificación de trámites

La Delegación Presidencial para la Promoción de Inversiones, Exportaciones y Facilitación del Comercio Exterior, mediante la Dirección de Facilitación de Comercio, continúa siendo la encargada de administrar la página web www.tramitesnicaragua.gob.ni, donde documentan trámites vinculados a las inversiones y el comercio exterior, desde la perspectiva del usuario. Se adicionaron los siguientes trámites a la lista de trámites documentados presentada en nuestro informe anterior: permiso ambiental, permiso sanitario y trámites que pueden realizarse en la Alcaldía de Managua y en la Autoridad Nacional del Agua.

En dicha página web también se encuentra disponible un catálogo de leyes, entidades, formularios y documentos administrativos sobre comercio exterior, inversión y apertura de empresas. Sin embargo, persiste la tarea de avanzar hacia la realización de los trámites en línea. Existe un marco legal para la simplificación de trámites establecido en la Ley No. 691: Ley de Simplificación de Trámites y Servicios en la Administración Pública; y en la Ley No. 729: Ley de Firma Electrónica, al que no se le está sacando provecho. La Ley de Firma Electrónica tiene el potencial de que los ciudadanos puedan realizar trámites a través de internet de manera segura. En esencia, Benavides (2010) indica que "la finalidad de esta ley es otorgar y reconocer eficacia y valor jurídico a la firma electrónica y a los certificados digitales y a toda información inteligible en formato electrónico, independientemente de su soporte material".

Nicaragua ocupa la posición 147 entre 193 países en el E-government Survey 2014 de las Naciones Unidas. Costa Rica ocupa la posición 54 y El Salvador la 88. En algunas instituciones se observan esfuerzos unilaterales para la simplificación de trámites que en principio no requieren de la interoperabilidad ni de las plataformas tecnológicas respectivas, una práctica que podría replicarse a otras instituciones públicas.

En El Salvador, donde la Ley de Firma Electrónica acaba de ser aprobada, entrará en vigencia en 2016. Su aprobación fue el resultado de un proceso impulsado por el sector privado en busca de la mejora de la competitividad del país, que apuesta a que la Ley contribuirá a modernizar procesos, eliminando barreras geográficas, generando ahorros a las empresas, a los ciudadanos y al Gobierno.

Recuadro 1. La experiencia de El Salvador con la Ley de Firma Electrónica

El Salvador era el único país en Centroamérica y uno de los siete países de Latinoamérica y el Caribe, que aún no contaba con una Ley de Firma Electrónica. Fueron presentadas 3 propuestas de ley a la Asamblea Legislativa antes de su aprobación. La primera se presentó en el 2008, pero fue hasta el 1 de octubre de 2015 que la Ley fue aprobada, y entrará en vigencia en abril de 2016. Está pendiente la elaboración de su reglamento.

8. Conclusiones

- En conclusión, en los últimos años, ha habido un esfuerzo por simplificar trámites y agilizar los tiempos de registro en la VUI. La unificación de trámites y el uso del Sistema de Folio Personal Registro Público Mercantil (SFP-RM) agilizaron el tiempo de apertura de empresa en Managua.

- Los resultados de la encuesta de abogados (2015) realizada por FUNIDES reflejan que ahora es más rápido registrar una sociedad anónima a través de la VUI, que por otras modalidades.

- Fuera de la capital, donde abrir una empresa puede tomar el doble de tiempo que en Managua, se espera que la agilidad mejore con la apertura de Ventanillas Únicas de Inversiones en León, Chinandega, Estelí, Juigalpa, Matagalpa, Rivas y Masaya.

- Es necesario mejorar la agilidad en otras instituciones que emiten permisos y licencias relevantes para las empresas. El 42 por ciento de las empresas formales en Nicaragua indica que estos trámites no son rápidos ni sencillos, según resultados de la Encuesta de Empresas Sostenibles 2015.

- Si bien en los últimos años el costo de apertura de una empresa en relación al PIB per cápita ha disminuido debido al crecimiento del PIB, sigue siendo relativamente el más alto de Centroamérica. Un componente fuerte del costo, alrededor del 40 por ciento, viene del pago de honorarios de notarios. Por otra parte, la nueva ley de tasas registrales contempla la actualización de la tasa cada 2 años conforme el deslizamiento cambiario, lo que podría implicar mayores costos en el futuro.

- El país ha tenido avances en la simplificación del pago de los impuestos con la creación y puesta en funcionamiento del formulario de Declaración Mensual de Impuestos. A pesar de los esfuerzos, todavía cerca del 39 por ciento de las empresas formales, principalmente micro y pequeñas, percibe que los procedimientos para el pago de impuestos no son claros. Esto sugiere que la DGI debe realizar una labor más activa de difusión de información sobre la forma de declarar y pagar impuestos en este segmento.

- Sin embargo, la demora de la devolución de impuestos continúa siendo un problema para parte de las empresas. A esto se suma la no aprobación de exoneraciones o devoluciones que representa un problema para ellas, así como enfrentan problemas de corrupción al realizar este tipo de gestión.

- Sigue en proceso la formulación y aprobación del nuevo Código de Comercio, que supone contendrá elementos que aportarían a la agilidad y simplicidad de procesos. Aunque desde hace años el marco legal para modernizar la tramitología existe, en particular la Ley de Firma Electrónica y la Ley de Simplificación de Trámites y Servicios en la Administración Pública, no se observan avances en su implementación.

9. Posibles soluciones a los retos identificados

A fin de aportar ideas a la discusión sobre cómo el Estado puede contribuir a bajar los costos de transacción de las empresas y contribuir a la formalización de la economía, FUNIDES invita a considerar algunas medidas que podrían transformar la interacción del sector público con el sector privado, a la vez que promueven la inversión:

→ **Extender el esfuerzo simplificador a todas las instituciones públicas**

FUNIDES aconseja extender a todas las instituciones públicas el esfuerzo simplificador de trámites, mediante la implementación de la Ley de Simplificación de Trámites y Servicios en la Administración Pública. Principalmente, aquellas relacionadas al otorgamiento de licencias y permisos, ej. MARENA, MINSA.

La elaboración y publicación del reglamento de dicha Ley podría dar un nuevo impulso a la modernización de la administración pública. Sin embargo, la Ley es específica y la carencia de su reglamento no debería impedir que las instituciones avancen en su implementación.

→ **Habilitar la inscripción de empresas en línea**

La creación de una ventanilla electrónica donde tengan presencia todas las instituciones involucradas en el proceso de apertura de una empresa, en la cual el empresario o el notario puedan llenar un formulario de inscripción. En Centroamérica, solo Honduras y Nicaragua no tienen un portal en línea. Esta iniciativa podría incentivar la formalización de empresas.

→ **Facilitar acceso a la información en el Registro Mercantil**

- La CSJ podría poner a disposición de los notarios y usuarios, a través de la página web del Registro Público, los requisitos legales y la guía paso a paso de los procesos y plazos de los actos públicos inscribibles. Iniciativas de este tipo han sido implementadas por los registros mercantiles de Guatemala y El Salvador. Esto contribuiría no solo a agilizar el trabajo de los notarios y reducir los posibles errores, sino también a la reducción de retención de escrituras en el Registro de la Propiedad y Mercantil. Esta acción debería venir acompañada de una amplia campaña de difusión donde se indique su disponibilidad para los notarios y usuarios.

- Establecer una política de capacitación continua sobre la práctica notarial y registral dirigida a funcionarios y usuarios liderada por el Poder Judicial.

- Homologación de requisitos, criterios de calificación e inscripción registral en todos los registros públicos del país. Podría aprovecharse la experiencia del Registro Público que ya ha puesto a disposición de los usuarios ejemplos de la cláusula que debe de llevar los Estatutos del Pacto Social y del Constitutivo. Esta estrategia debería venir acompañada de una amplia campaña de difusión donde se indique su disponibilidad y beneficios.

→ **Delegar facultades a los notarios para llevar casos de jurisdicción voluntaria**

Brindar facultades a los notarios con 10 años de experiencia para que puedan llevar casos de jurisdicción voluntaria, tales como: modificación de Pacto Social y Estatutos, y así liberar la carga del sistema. Se puede aprovechar el impulso introducido por el nuevo Código de la Familia que permite a notarios de más de 10 años de experiencia realizar divorcios, siempre y cuando sea por mutuo acuerdo.

→ **Priorizar la discusión y aprobación del nuevo Código de comercio**

La discusión y aprobación de un nuevo Código de comercio serviría para incorporar elementos que hoy en día el código vigente no contempla, contribuyendo a la agilidad y a la modernización del sistema.

Si bien procesos más ágiles y simples crean incentivos a la formalización de empresas, no son suficientes por sí mismos para incentivar su formalización, además se necesita asegurar el adecuado cumplimiento del marco legal existente y mejorar la calidad de los servicios brindados por las instituciones públicas.

Referencias bibliográficas

- Acemoglu & Robinson (2008). ¿Por qué fracasan los países?
- Álvarez, W. (2015). DGI debe unos 500 millones de córdobas a unas 30 empresas nicaragüenses. La Prensa. Disponible en: http://www.laprensa.com.ni/2015/12/16/economia/1955015-1955015.
- Asamblea Legislativa de El Salvador (2015). Ley de Simplificación Aduanera. Disponible en: http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-de-simplificacion-aduanera-teledespacho.
- Banco Interamericano de Desarrollo, Manrique Montealegre y Wilberth Méndez Corrales en colaboración con Georgia Tech Tip Center (2015). Estudio de Tiempos de Atención en Puestos Fronterizos: Área de Aforo. Guasaule: Frontera de Nicaragua-Honduras.
- Banco Interamericano de Desarrollo & Georgia Tech Tip Center (2015). Estudio de Tiempos por Teoría de Colas en el Puesto Fronterizo de Peñas Blancas, cabecera de Nicaragua.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2015). Programa de Integración Fronteriza. Disponible en: http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=39480709.
- Banco Mundial (2014). Doing Business 2015.
- Banco Mundial (2014). Doing Business para Centroamérica y República Dominicana 2015.
- Banco Mundial (2015). Doing Business 2016.
- Benavides, J. (2010). Artículo de la Ley de Firma Electrónica. CSJ. Disponible en: http://www.poderjudicial.gob.ni/pjupload/ej/pdf/Articulo_de_la_LEY_DE_FIRMA_ELECTRONICA.pdf.
- Blanco, C., Hess, E. y Vargas. R. (2015). Consultoría para la Realización del Estudio de Satisfacción de Usuarios (Transportistas y Turistas), para los Pasos de Frontera Terrestres de Nicaragua en Peñas Blancas y El Guasaule. Banco Interamericano de Desarrollo.
- COMIECO (2015). Estrategia Centroamericana de Facilitación del Comercio y Competitividad con énfasis en Gestión Coordinada de Fronteras.
- COSEP (2015). Revista Nicaragua Empresaria No.38: Gestión COSEP 2014. Disponible en: http://www.cosep.org.ni/rokdownloads/main/revista_cosep/magcosep_ed10/cosep_ed_38.pdf.

- DGA (2015). CT/154/2015: Procedimiento piloto para la vinculación de los registros electrónicos creados en los módulos "Declaración de Mercancías" y "Tránsito" del SIDUNEA World.

- DGA (2016). CT/004/2016: Implantación de la técnica de inspección no intrusiva en los puestos de control de frontera para la seguridad nacional. Disponible en https://www.dga.gob.ni/circulares/2016/CT-004-2016%20Implantacion%20tecnica%20de%20inspeccion%20no%20intrusiva.pdf.

- DGI (2013). Disposición Administrativa General No. 008-2013: "Emisión de Constancia de Responsable Directo. Publicada en La Gaceta, Diario Oficial No. 194 del 14 de Octubre de 2013.

- DGI (2014). Disposición Administrativa General No. 3-2014. Declaración Mensual de Recaudos y Anticipos.

- Fernández; Gómez; De Souza; Vega (2011). "Supply Chain Analyses of Exports and Imports of Agricultural Products: Case Studies of Costa Rica, Honduras and Nicaragua". Getting the Most Out of Free Trade Agreements in Central America. Banco Mundial.

- Foro Económico Mundial (2015). Informe de Competitividad Global 2015-2016.

- La Gaceta No. 37, Managua, Martes 25 de Febrero de 2014.

- Ley No. 841, "Ley de Concesión de los Servicios de Inspección No Intrusiva en los Puestos de Control para la Seguridad Nacional.

- Ley No. 873, Ley de Reforma y Adición a la Ley No. 841, Ley de Concesión de los Servicios de Inspección No Intrusiva en los Puestos de Control para la Seguridad Nacional.

- Ley No. 920, Ley de Tasas de los Registros Públicos del Sistema Nacional de Registro.

- MIFIC, MHCP, COSEP & CACONIC (2011). El Proceso de Reforma de la Legislación Mercantil Nicaragüense: Una estrategia para el futuro.

- Presidencia de la República. Informe Anual del Presidente al Pueblo Nicaragüense y Asamblea Nacional. Gestión 2015. Disponible en: http://www.asamblea.gob.ni/annbv/Destacar/presidencia.pdf.

- Proyecto Diálogo Público Privado para la Facilitación del Comercio (2015). Mejoramiento de la matriz de obstáculos al comercio en Centroamérica.

- Proyecto Regional de USAID para Comercio y Alianzas de Mercado (2013). Estudio de las Plataformas de Centroamérica y República Dominicana.

- Registro Público. Memoria 2013-2014. Transformación del Registro Público de la Propiedad Inmueble y Mercantil de Managua.

- Zúñiga, M. (2015). Centroamérica necesita afianzar su institucionalidad para desarrollarse. Disponible en: http://revistamyt.com/voces/centroamerica-necesita-afianzar-su-institucionalidad-para-desarrollarse/.

Anexos

Anexo 1: Resumen de Documentos Automatizados

Documento y Proceso	Automatizado	Observación
Certificados de Origen.	Descarga del formato desde páginas web	Pueden descargarse de varias fuentes los formatos correspondientes a diferentes Tratados Comerciales para su llenado manual.
Emisión de Permisos de Importación.	NO	Actualmente en proceso de desarrollo mediante proyecto de Ventanilla Única de Comercio.
Emisión de Permisos de Exportación.	SI	Sistema de Trámites de Exportación en Línea VUE-SITRADE.
Manifiesto de Carga Marítima.	SI	SISTEMA SIDUNEA.
Manifiesto de Carga Aérea.	SI	SISTEMA SIDUNEA.
Carta de Cupo (Manifiesto de Carga Terrestre).	NO	NA.
Declaración de Tránsito.	SI	TIM.
Declaración Aduanera (Generación y Transmisión).	SI	SISTEMA SIDUNEA.
Anexos de la Declaración Aduanera en imagen digital.	NO	NA.

Indicador: 5.5 / 9 = 61.11

Fuente: Estudio de Plataformas de C.A. y República Dominicana.

Anexo 2: Indicadores de línea base de los sistemas y sitios web de Nicaragua

Nombre de la Plataforma	Descripción de información o funcionalidad que proporciona	Tipo de Plataforma	URL (Hipervínculo)	Calidad de Información DC	Accesibilidad DA	Servicio DS	INDICADOR IN
Página web del MINSA	a)Permite descargar el Procedimiento del Usuario con los pasos para Autorización de Importación de Productos de Farmacia. b) Procedimiento para la Importación de Alimentos. c) Procedimiento para importación de Artículos de Higiene y Limpieza.	Informativa opción: Dirección General de Regulación/Dirección de Farmacia Operativa web para Sistema de Control de Alimentos y Dispositivos Médicos.	http://www.minsa.gob.ni/index.php/repository/Descargas- MINSA/Dirección-General-de- Regulación-Sanitaria/Dirección- de-Farmacia/	44.44	55.56	25.00	34.88
El sistema de cuarentena agropecuaria SI-AGROFOR	a) Registro de importadores. b) Consulta de requisitos para importar productos al país. c) Solicitud de requisitos para la importación de un producto controlado. d) Obtener el permiso de importación en línea. e) Guía de pasos para realizar la Importación de productos. f) Guía de pasos para realizar la exportación de productos. g) Realizar pagos por servicios. h) Acceso a una biblioteca virtual. i) Control de las importaciones que realice el país. J) Formularios usados en trámites.	Operativa e Informativa web.	http://190.212.165.220/cuarentena/siauicltini/wfinicio.aspx	44.44	11.11	100.00	71.60
Portal web MARENA	Guía de orientación ciudadana para gestión del tema medio ambiental y recursos naturales.	Informativa opción.	www.marena.gob.ni	44.44	11.11	25.00	29.94
Página web MIFIC y Sistema de exportación SIEXPORT	Información para exportar se inicia la opción "Trámites en Línea".	Informativa opción: Trámites en Línea y Sistema.	www.mific.gob.ni	44.44	11.11	25.00	29.94
Página web de la Dirección General de Servicios Aduaneros	a) Consulta al SAC. b) Vínculos al Sistema Aduanero SIDUNEA World. c) Descarga de Formularios. d) Servicio de Pago Electrónico de Tributos Aduaneros. e) Información de Procedimientos.	Informativa y Vínculos al Sistema de Aduanas SIDUNEA World http://sistemaaduanero.dga.gob.ni:8081/sidune aworld/.	www.dga.gob. ni	100.00	66.67	100.00	96.30
Sistema de Trámites de Exportación en Línea VUE- SITRADE	a) Requisitos para Inscripción de exportadores. b) Información de Requisitos para Exportar por Productos. c) Herramienta web facilita generar documentos de exportación: FAUCA, Declaración de Mercancía de Exportación vía Web. d) Formatos para Certificados de Origen (CAFTA-DR y SGP). e) Información de requisitos para exportar f) Ingreso a la Ventanilla Única de Exportación. g) Pagos.	Operativa e Informativa web.	www.cetrex.gob.ni/website/institucion/legislacion/creacioncetrex.jsp	66.67	66.67	100.00	85.19
Consolidado				**57.41**	**37.04**	**62.50**	**57.97**

Fuente: Estudio de Plataformas de C.A. y República Dominicana (2013)

Anexo 3: Medidas prioritarias de corto plazo

Medida	Situación actual	Propuesta	Precedente	Responsables
1. Declaración anticipada de mercancías.	Los conductores llegan al punto fronterizo a tramitar los documentos para exportar.	Transmisión electrónica anticipada del FAUCA antes de llegar al paso.	Ya existe la opción de transmitir en todo CA (menos Panamá).	COMIECO, aduanas, migración, policía, sanidad, SIECA, VUCE, agentes aduaneros, transportistas, tramitadores.
2. Agilización y coordinación de controles migratorios.	En CA-4 no se solicita el formulario de migración, pero la toma de datos es manual.	Realización de un solo control en país de salida e interface con país de ingreso.	La interface funcionaría a través de intercambio de información en las bases de datos.	COMIECO, aduanas, migración, policía, SIECA, VUCE, BID, transportistas.
3. Certificados fito y zoosanitarios electrónicos.	Los datos / formatos no están homologados entre los países. No se brinda prioridad de paso a perecederos.	Sistema para emisión y envío de certificados sanitarios en servidor regional.	Intercambio de Certificados Fito y Zoo Sanitarios electrónicos utilizando a SIECA como NODO de transmisión. Chile y México tienen una solución homologada que se transmite electrónicamente.	CAC, COMIECO, aduanas, sanidad, SIECA, VUCE, agentes aduaneros, transportistas, tramitadores, exportadores.
4. Registro por medio de dispositivos de radio frecuencia (RFID).	El nivel de información y las herramientas para obtener la data entre los países es dispar.	Control para tener información real de tiempos de pasos de cruce.	Con la información estadística será posible dimensionar horas de demanda de servicios y necesidad de respuesta en recursos humanos y tecnológicos así como de infraestructura.	COMIECO, aduanas, migración, policía, sanidad, transporte, SIECA, VUCE, agentes aduaneros, transportistas, tramitadores.
5. Utilización de sistemas de cámaras en pasos de frontera.	Solo El Salvador tiene cámaras web en algunos pasos. No hay videos informativos para los conductores.	Colocación de cámaras web y videos informativos.	En El Salvador los videos se transmiten en vivo en un portal web. Hay controles de placa en El Amatillo y La Hachadura. Los videos informarían de manera amigable y sencilla los pasos a seguir.	COMIECO, aduanas, transporte, USAID, BID.

Fuente: Retomado de COMIECO (2015).

Anexo 4: Tasas aprobadas para el Registro Mercantil

No.	Acto/Contrato	Tasas	
		Mínimo (C$)	Máximo (C$)
1	Modificación a la inscripción de comerciante o empresario individual	300	
2	Inscripción de comerciante natural	300	
3	Poder especial	300	
4	Poder judicial	300	
5	Poder generalísimo	300	
6	Poder general de administración	300	
7	Sustitución de poder especial	300	
8	Sustitución de poder judicial	300	
9	Sustitución de poder generalísimo	300	
10	Sustitución de poder general de administración	300	
11	Revocación de poder especial	300	
12	Revocación de poder judicial	300	
13	Revocación de poder generalísimo	300	
14	Revocación de poder general de administración	300	
15	Renuncia de poder especial	300	
16	Renuncia de poder judicial	300	
17	Renuncia de poder generalísimo	300	
18	Renuncia de poder general de administración	300	
19	Contratos y actos relativos a otras inscripciones de sociedades mercantiles	5,000	
20	Constitución de consorcio	1,000	30,000
21	Constitución de sociedad momentánea	1,000	30,000
22	Constitución de sociedad en participación	1,000	30,000
23	Constitución de sociedad colectiva	1,000	30,000
24	Constitución de sociedad colectiva de responsabilidad limitada	1,000	30,000
25	Constitución de sociedad anónima	1,000	30,000
26	Constitución de sociedad en comandita por acciones	1,000	30,000
27	Constitución de sociedad en comandita simple	1,000	30,000
28	llnscripción de comerciante de persona jurídica	300	
29	Modificación de contrato de constitución de sociedad en nombre colectivo	500	
30	Modificación al contrato de compañía limitada	500	
31	Modificación al contrato de sociedad en comandita simple	500	
32	Modificación al contrato de sociedad anónima	500	
33	Modificación al contrato de sociedad en comandita por acciones	500	
34	Prórroga de duración de sociedad en nombre colectivo	500	
35	Prórroga de duración de compañía limitada	500	
36	Prórroga de duración de sociedad en comandita simple	500	
37	Prórroga de duración de sociedad anónima	500	
38	Prórroga de duración de sociedad en comandita por acciones	500	
39	Aumento de capital de compañía limitada	1,000	30,000
40	Aumento de capital de sociedad en comandita simple	1,000	30,000

Anexo 4: Tasas aprobadas para el Registro Mercantil (continuación)

		Tasas	
No.	**Acto/Contrato**	**Mínimo (C$)**	**Máximo (C$)**
41	Aumento de capital en nombre colectivo	1,000	30,000
42	Aumento de capital de sociedad anónima	1,000	30,000
43	Aumento de capital de sociedad en comandita por acciones	1,000	30,000
44	Reducción de capital de sociedad colectiva de responsabilidad limitada	1,000	30,000
45	Reducción de capital de sociedad colectiva	1,000	30,000
46	Reducción de capital de sociedad en comandita simple	1,000	30,000
47	Reducción de capital de sociedad anónima	1,000	30,000
48	Reducción de capital de sociedad en comandita por acciones	1,000	30,000
49	Cambio de razón social de compañía limitada	500	
50	Cambio de razón social de sociedad en comandita simple	500	
51	Cambio de denominación de sociedad anónima	500	
52	Cambio de razón social de sociedad en comandita por acciones	500	
53	Cambio de razón social de sociedad en nombre colectivo	500	
54	Cambio de razón social de comerciantes de sociedad en nombre colectivo	300	
55	Cambio de razón social de comerciante en compañía limitada	300	
56	Cambio de denominación social de comerciante en sociedad anónima	300	
57	Cambio denominación de comerciante en sociedad de comandita por acciones	300	
58	Cambio de razón social en libro de comerciante de comandita simple	300	
59	Apertura de sucursal nacional	1,000	30,000
60	Apertura de sucursal extranjera	1,000	30,000
61	Apertura de oficina de representación bancaria	1,000	30,000
62	Apertura de sucursal de bancos extranjeros	1,000	30,000
63	Modificación del contrato de apertura de sucursal nacional	500	
64	Modificación del contrato de apertura de sucursal extranjera	500	
65	Modificación del contrato de apertura de sucursal de banco extranjero	500	
66	Cierre de sucursal nacional	500	20,000
67	Cierre de sucursal extranjera	500	20,000
68	Cierre de oficina de representación bancaria	500	20,000
69	Cierre de sucursal de banco extranjero	500	20,000
70	Cambio de domicilio de una sociedad en nombre colectivo	500	
71	Cambio de domicilio de compañía limitada	500	
72	Cambio de nacionalidad de sociedad extranjera	500	
73	Cambio de domicilio de comandita simple	500	
74	Cambio de domicilio de sociedad anónima	500	
75	Cambio de domicilio de sociedad en comandita por acciones	500	
76	Disolución de sociedad en nombre colectivo	500	20,000
77	Disolución de sociedad de responsabilidad limitada	500	20,000
78	Disolución de sociedad anónima	500	20,000
79	Disolución de sociedad en comandita por acciones	500	20,000
80	Disolución de sociedad comandita simple	500	20,000

Anexo 4: Tasas aprobadas para el Registro Mercantil (continuación)

No.	Acto/Contrato	Tasas	
		Mínimo (C$)	Máximo (C$)
81	Liquidación de sociedad en nombre colectivo	500	20,000
82	Liquidación de sociedad de responsabilidad limitada	500	20,000
83	Liquidación de sociedad anónima	500	20,000
84	Liquidación de sociedad en comandita por acciones	500	20,000
85	Liquidación de sociedad comandita simple	500	20,000
86	Nombramiento de gerentes o administradores	500	
87	Nombramiento de liquidador de sociedad colectiva	500	
88	Nombramiento de liquidador de sociedad de responsabilidad limitada	500	
89	Nombramiento de liquidador de sociedad en comandita simple	500	
90	Nombramiento de liquidador de sociedad anónima	500	
91	Nombramiento de liquidador de sociedad en comandita por acciones	500	
92	Disolución y liquidación de sociedad colectiva	500	20,000
93	Disolución y liquidación de sociedad en comandita simple	500	20,000
94	Disolución y liquidación de sociedad de responsabilidad limitada	500	20,000
95	Disolución y liquidación de sociedad anónima	500	20,000
96	Disolución y liquidación de sociedad en comandita por acciones	500	20,000
97	lnscripción de títulos debentures	1,000	30,000
98	Inscripción como prestamista	500	
99	Fusión por absorción de sociedades	1,000	30,000
100	Transformación de sociedades mercantiles		
101	Rescisión de sociedades mercantiles	500	
102	Cesión de derechos sociales	1,000	30,000
103	Cancelación de Nombramiento de liquidado	500	
104	Declaración de insolvencia o quiebra	500	
105	Sellar y razonar libros	1.00 por cada hoja	
106	Protocolización de elección de junta directiva	500	
107	Protocolización de nombramiento de gerente o directores	500	
108	Protocolización de endoso de acciones	1,000	30,000
109	Protocolización de acta de venta de acciones	1,000	30,000
110	Compra venta de acciones	1,000	30,000
111	Protocolización de nombramiento de vigilante/auditor	500	
112	Traspaso de acciones	1,000	30,000
113	Protocolización de acuerdos sociales	500	
114	Inscripción de sentencia mercantil	500	
115	Designación de firma de los títulos de acciones	5,000	
116	Reactivación de sociedad	1,000	30,000
117	Razón de testimonio mercantil	500	
118	Cancelación de nombramiento de gerente o administrador	500	
119	Contrato de fideicomiso mercantil	1,000	30,000
120	Extinción de fideicomiso	500	20,000

Anexo 4: Tasas aprobadas para el Registro Mercantil (continuación)

		Tasas	
No.	**Acto/Contrato**	**Mínimo (C$)**	**Máximo (C$)**
121	Sociedades de garantías recíprocas	1,000	30,000
122	Cese de vigilante/auditor	500	
123	Aclaración de escritura de poder	300	
124	Aclaración de sociedad mercantil	500	
125	Aclaración de sentencia de reforma mercantil	500	
126	Aclaración de protocolización de documento mercantil	500	
127	Aclaración de inscripción de comerciante	300	
128	Aclaración de inscripción de prestamista	500	
129	Aclaración de reforma de comerciante	300	
130	Aclaración de reforma de prestamista	500	
131	Rectificación de escritura de poder	300	
132	Rectificación de sociedad mercantil	500	
133	Rectificación de sentencia de reforma mercantil	500	
134	Rectificación de protocolización de documento mercantil	500	
135	Rectificación de inscripción de comerciante	300	
136	Rectificación de inscripción de prestamista	500	
137	Rectificación de reforma de comerciante	300	
138	Rectificación de reforma de prestamista	500	
139	Adición de escritura de poder	300	
140	Adición de sociedad mercantil	500	
141	Adición de sentencia de reforma mercantil	300	
142	Adición de protocolización de documento mercantil	500	
143	Adición de inscripción de comerciante	300	
144	Adición de inscripción de prestamista	500	
145	Adición de reforma de comerciante	300	
146	Adición de reforma de prestamista	500	
147	Revalidación y convalidación de asiento mercantil	EXENTO	
148	Reposición de asiento mercantil	EXENTO	
149	Desistimiento mercantil	EXENTO	
150	Aumento de capital y reformas	1,000	30,000
151	Cesión de derechos en participación	5,000	
152	Cambio de nombre comercial en la inscripción como comerciante	300	
153	Cambio de dirección en el libro de comerciante	300	
154	Ratificación de incorporación de socio	5,000	

INSTITUCIONALIDAD ECONÓMICA

Fundación Nicaragüense para
el Desarrollo Económico y Social

ABRIL 2016

USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

**Cooperación Suiza
en América Central**

cooperación
alemana
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

*Sector privado
nicaragüense*