FUNIDES

Hacia un presupuesto público para promover el desarrollo de Nicaragua



Marzo 2012

Número 12
Serie de estudios especiales

Las opiniones expresadas en la presente publicación solo reflejan el punto de vista del autor y no necesariamente la de FUNIDES, de sus directores, o de sus donantes.

La Fundación Nicaragüense para el Desarrollo Económico y Social (FUNIDES) es el titular del derecho de propiedad intelectual del presente documento. La distribución y reproducción total o parcial de la información contenida en el mismo ha de ser fiel y debe citarse a FUNIDES como fuente de la misma.

Resumen / Abstract

El estudio evalúa el Presupuesto Público, incluyendo la relación entre aspectos macroeconómicos del proceso presupuestario, el Marco Presupuestario de Mediano Plazo y el Presupuesto General de la República. El autor reseña la evolución de los ingresos y del gasto público, y discute su consistencia en cuanto al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. También se analizan aspectos procesales normativos del proceso presupuestario. Dado el limitado espacio fiscal y la rigidez en el presupuesto de gastos, el autor recomienda mejorar la focalización y efectividad del gasto público.

The study evaluates the Nicaraguan budget, including the relation between macroeconomic programming, the Medium Term Budget Framework and the annual budget. It traces the evolution of revenues and public expenditure, and discusses the latter's consistency with the Millennium Development Goals. It analyzes procedural and normative aspects of the budget process. Given limited fiscal space and rigidity in the expenditure budget, the author identifies reforms to strengthen focalization and effectiveness.

Tabla de contenido

	Pág.
1 Resumen Ejecutivo	VIII
1.1 Objeto del estudio	XV
1.2 Contenido	XV
1.3 Principales recomendaciones	XVI
2 Aspectos Macroeconómicos en el Proceso Presupuestario	1
2.1 Política fiscal y estabilidad macroeconómica	1
2.1.1 Antecedentes: Breve reseña de la evolución de las finanzas públicas en Nicaragua	1
2.1.2 Enfoque monetario fiscal de la balanza de pagos y acuerdos con el FMI	1
2.2 Programación Económica Financiera: primera etapa en la formulación del presupuesto	2
2.2.1 Consistencia macroeconómica entre la PEF, el MPMP y el PGR	2
2.2.3 Segunda etapa en la elaboración del PGR	4
2.2.4 Supuestos económicos del MPMP y del PGR	4
2.3 Carácter pro-cíclico de la política fiscal en Nicaragua	5
2.3.1 Posibilidad de una política fiscal anti-cíclica	6
2.3.2 Causales del carácter pro-cíclico de la política fiscal	6
2.3.3 El balance fiscal estructural como instrumento en la formulación y evaluación del presupuesto	7
2.3.4 Priorizar la reducción de la deuda pública más que la creación de un Fondo de Estabilización Fiscal Anti-cíclico	7
2.4 Sostenibilidad de la Deuda Pública	7
2.5 Creciente peso de la deuda con Venezuela	8
2.6 Deuda pública, reglas macro fiscales y Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF)	9
2.7 Reducir la dependencia de la Cooperación Internacional	10
2.8 La Reforma a la Seguridad Social	11
2.9 Resumen de recomendaciones sobre aspectos macro fiscales	11
3 Sistema Impositivo y Gasto Público	13
3.1 Tamaño del estado y presupuesto público	13
3.1.1 Tendencia creciente de la presión tributaria	13
3.1.2 Evolución de los principales ingresos tributarios	14
3.1.3 Proyección de ingresos tributarios en el MPMP	14
3.2 Prevalencia de exenciones, exoneraciones y tratamientos fiscales especiales	15
3.2.1 Intentos de disminuir exenciones y exoneraciones	15
3.2.2 Gasto tributario de las exenciones y exoneraciones	16
3.3 Tendencia creciente del gasto público	16
3.3.1 Evolución del gasto público	16
3.3.2 Focalización del gasto social y metas del milenio	17
3.3.3 Evolución de los salarios en el gobierno central	18
3.3.4 Ordenamiento de la estructura salarial del sector público	19
3.3.4.1 Propuesta de Ley de Reordenamiento de los salarios de todo el sector público	20
3.3.5 Programa de Inversión Pública (PIP)	20
3.4 Tamaño del Estado y ajuste fiscal: ¿Conviene realizar una reforma tributaria aumentando la presión tributaria y el peso del gasto público?	21

3.5 ¿Existe espacio fiscal para promover inversiones estratégicas en infraestructura y capital humano? 21
3.6 Presupuesto paralelo y tamaño del Estado 24
3.7 El costo de oportunidad de los subsidios 24
3.8 Hacia una reforma integral de las finanzas públicas 24
3.8.1 Desafíos de las Finanzas Públicas 25
3.8.2 Sistema impositivo óptimo 25
3.8.3 Receta fiscal del FMI 26
3.9 Agenda pendiente y las propuestas sobre reforma tributaria 26
3.9.1 Reforma al IVA 26
3.9.2 Reforma al ISC 26
3.9.3 Reforma del ISC aplicable a los derivados del petróleo 26
3.9.4 Reforma al Derecho Arancelario de Importación (DAI) 27
3.9.5 Reforma al impuesto sobre la renta: hacia un sistema de renta global 27
3.9.6 Impuesto sobre la renta a las pequeñas empresas 27
3.9.7 Reforma al IR de la bolsa agropecuaria 28
4 El Proceso Presupuestario 29
4.1 Marco jurídico del proceso presupuestario 29
4.2 Las etapas del proceso de formulación del presupuesto 29
4.3 Elaboración del Programa de Inversión Pública 31
4.4 Contenido y proceso de elaboración del MPMP 32
4.5 Metodologías y los criterios técnicos para la asignación de los recursos presupuestarios 32
4.6 Tendencia inercial en la priorización del gasto público 33
4.7 Restricciones legales y la inflexibilidad del gasto público 33
4.8 Procesos de transparencia, rendición de cuentas definidos en la Ley. Su efectividad e implementación en la práctica. 34
4.9 Normas y Procedimiento de Ejecución y Control Presupuestario 35
4.10 Reformas necesarias al proceso presupuestario 36
4.11 Cómo hacer público el presupuesto público 36
4.11.1 Necesidad de un enfoque de sistema 37
4.11.2 Propuestas de Reformas al proceso presupuestario 37
4.11.3 Propuesta de Reforma del Arto. 37 de la LAFRP 37
4.11.4 Fortalecimiento de los mecanismos de control indirecto 38
4.11.5 El caso de los municipios 38
4.11.6 Descentralización del gasto: Propuesta para reforzar el control del MHCP sobre el endeudamiento del Sector Público 38
4.11.7 Descentralización del gasto y papel de los municipios 39
4.12 Conclusiones de aspectos normativos del proceso presupuestario 39
Anexos Estadisticos 41
Bibliografía 45

Índice de gráficos y cuadros

	Pág.
Gráfico 1: Deuda Pública	8
Gráfico 2: Carga Tributaria	13
Gráfico 3: Recaudación	14
Gráfico 4: Gasto Público	16
Gráfico 5: Evolución de los salarios reales	19
Gráfico 6: Remuneraciones del Gobierno Central	19
Gráfico 7: Etapas del Proceso Presupuestario	30
Cuadro 1: Metas de desempeño del Programa Económico Financiero	2
Cuadro 2: Supuestos macroeconómicos del MPMP 2012-2015 y del PGR 2012.	3
Cuadro 3: Balance Fiscal de Mediano Plazo del Gobierno Central	4
Cuadro 4: Balance del Sector Público No Financiero (SPNF).	5
Cuadro 5: Nicaragua, impacto de la reforma fiscal.	6
Cuadro 6: Deuda Pública	8
Cuadro 7: Presión tributaria en Centroamérica.	14
Cuadro 8: Ingresos del Gobierno Central.	15
Cuadro 9: Prevalencia de extensiones y exoneraciones.	16
Cuadro 10: Gasto del Gobierno Central en Centroamérica	16
Cuadro 11: Gasto Social Funcional	17
Cuadro 12: Nicaragua, progreso hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio	18

Cuadro 13: Evolución de los Salarios Reales 19

Cuadro 14: Programa de Inversión Pública 20

Cuadro 15: Estructura funcional del gasto. 22

Cuadro 16: Presupuesto 2012 23

Cuadro 17: Idoneidad y disponibilidad de los ocho documentos presupuestarios claves 36

Anexo 1: Presión Tributaria y relación Gasto Público / PIB (Nicaragua y América Latina) 41

Anexo 2: Nicaragua, Evolución de los ingresos tributarios del Gobierno Central 42

Anexo 3: Gastos del Gobierno Central 43

Abreviaturas y Acrónimos

AIN:	Activos Internos Netos del Banco Central.
ALBA:	Alianza Bolivariana para las Américas.
AN:	Asamblea Nacional.
BCN:	Banco Central de Nicaragua.
BID:	Banco Interamericano de Desarrollo.
BM:	Banco Mundial.
CEPAL:	Comisión Económica para la América Latina y el Caribe.
CGR:	Contraloría General de la República.
CONPES:	Consejo Nacional de Planificación Económica y Social.
CTI:	Comité Técnico de Inversiones.
D/d:	Después de donaciones.
DAI:	Derecho Arancelario de Importación.
DGIP:	Dirección General de Inversión Pública.
DGP:	Dirección General del Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
DGI:	Dirección General de Ingresos.
ENACAL:	Empresa Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados.
ERP:	Estrategia de Reducción de la Pobreza.
FMI:	Fondo Monetario Internacional.
GPS:	Gasto Público Social.
HIPC:	Iniciativas para los Países Pobres Altamente Endeudados (Heavily Indebted Poor Countries).
ICEFI:	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales.
INE:	Instituto Nicaragüense de Energía.
INSS:	Instituto Nicaragüense de Seguridad Social.
IR:	Impuesto sobre la Renta.
ISC:	Impuesto Selectivo de Consumo.
IVA:	Impuesto al Valor Agregado.
LAFRP:	Ley de Administración Financiera y Regimen Presupuestario
LRF:	Ley de Responsabilidad Fiscal.
MDRI:	Iniciativa de Alivio de Deuda Multilateral.
MEM:	Ministerio de Energía y Minas.
MHCP:	Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
MINREX:	Ministerio de Relaciones Exteriores.
MPMP:	Marco Presupuestario de Mediano Plazo.
OCDE:	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
PEF:	Programa Económico Financiero.
PGR:	Presupuesto General de la República.

1. Resumen Ejecutivo

1.1 Objeto del estudio

1. Nicaragua aún enfrenta importantes retos en el campo de las finanzas públicas. Por el lado de los ingresos, aunque ha habido avances, falta mucho por hacer para alcanzar un sistema tributario basado en los principios de neutralidad, equidad y generalidad de los tributos. Por el lado del gasto, se requiere un proceso presupuestario más participativo y transparente, y que logre a la vez, tanto una mayor efectividad y focalización del gasto social como mayores inversiones en infraestructura productiva. Y todo ello, consolidando a la vez, la contribución de la política fiscal a la estabilidad macroeconómica, condición necesaria para un desarrollo sostenible.

2. El presupuesto público es el instrumento por excelencia para la concretización de las políticas del Estado para promover el desarrollo y para la priorización del uso de los recursos públicos ante fines alternativos. El objeto de este estudio, es presentar un análisis del presupuesto público y del proceso presupuestario, destacando los principales retos pendientes de las finanzas públicas en Nicaragua, con el objeto de contribuir a la construcción de consensos y a la toma de decisiones sobre las políticas presupuestarias, tanto del lado de los ingresos públicos, como en relación al gasto y al proceso presupuestario.

1.2 Contenido

3. La primera sección de este documento se concentra en los aspectos macro fiscales del proceso presupuestario, proceso que en realidad se inicia con la formulación del Programa Económico Financiero (PEF) donde se definen las proyecciones macroeconómicas y el techo de gastos del Presupuesto General de la República (PGR) y las proyecciones del Marco Presupuestario de Mediano Plazo (MPMP). Necesariamente, el techo de gastos determina lo financiable de las demandas de los programas sectoriales. No son las demandas de los programas sectoriales (en educación, salud e infraestructura) las que determinan el techo presupuestario, sino este último define los límites máximos de los programas sectoriales. Dada la restricción de recursos, ello obliga a una mejor focalización y asignación del gasto. Se señala que el presupuesto público ha sido pro-cíclico y que existe poco margen de flexibilidad para la implementación de políticas fiscales anti-cíclicas. Se considera prioritario reducir la deuda pública más que la creación de un Fondo de Estabilización Fiscal. Para ello se recomienda introducir reglas macro fiscales en el proceso presupuestario.

4. En la segunda sección se reseña la evolución de los ingresos y del gasto del gobierno central y se formulan recomendaciones para mejorar tanto el sistema impositivo, como la focalización del gasto público. Se señala la creciente presión tributaria, las características del sistema tributario y el aumento del peso del Estado, incluyendo el presupuesto paralelo financiado con la cooperación Venezolana. Se señala, que aunque aumentó el gasto público social, no se asignaron suficientes recursos para alcanzar las metas del milenio. Se sugiere una mejor focalización del gasto y realizar una reforma tributaria cuyo objetivo principal no sea recaudatorio, sino orientada a establecer un sistema impositivo de base amplia y tasas bajas, lo que requiere aplicar realmente los principios de generalidad, neutralidad y equidad de los tributos.

5. En la tercera y última sección de este documento, se presenta una radiografía-de los aspectos procesales normativos del proceso presupuestario. Las normas de carácter procesal presupuestario incluyen realmente todo el ordenamiento jurídico vinculado con la formulación, aprobación, divulgación y ejecución del presupuesto. Definen la obligación de informes periódicos, los mecanismos de rendición de cuentas y el carácter público y transparente de las finanzas públicas. Se señala que buena parte de los aspectos procesales y normativos adecuados del proceso presupuestario, ya están incluidos en Nicaragua tanto en la Ley 550 (Ley de Administración Financiera y Régimen Presupuestario), como en las Ley 447 (Ley General de Deuda Pública), la Ley No. 466 (Ley de Transferencias Presupuestarias a los Municipios), la Ley 376 (Ley de Régimen Presupuestario Municipal), la Ley de Participación Ciudadana (Ley 475) y la Ley de la Contraloría General de la República.

6. Se concluye que a pesar de un sistema jurídico normativo avanzado, el proceso presupuestario adolece de serias deficiencias: a) no se realiza por la Asamblea Nacional una evaluación independiente de los supuestos macroeconómicos del PGR; b) consistentemente en la formulación del presupuesto, se subestiman los ingresos tributarios; c) el presupuesto tiene un fuerte contenido inercial,

y aunque ello es hasta cierto grado inevitable, se requiere utilizar más efectivamente las metodologías existentes para una mejor asignación del gasto; d) existen restricciones legales que le restan flexibilidad al presupuesto y dificultan una mejor focalización del gasto; e) la participación ciudadana es mínima a lo largo del proceso presupuestario; f) los informes de ejecución presupuestaria se limitan en gran medida a la ejecución físico financiera, y no analizan debidamente la relación entre objetivos, metas y recursos; y, g) existe la percepción de que la Contraloría General de la República es partidarizada e ineficiente, y no controla adecuadamente el uso de los recursos públicos.

1.3 Principales recomendaciones

7. En los aspectos macro fiscales del proceso presupuestario se recomienda:

   a. Introducir el balance fiscal estructural en la formulación y evaluación del MPMP y del Presupuesto General de la República (PGR);

   b. Adoptar una política fiscal neutra y no pro-cíclica a lo largo del ciclo económico;

   c. Introducir reglas macro fiscales en el proceso presupuestario, promulgando una Ley de Responsabilidad Fiscal que establezca la regla de reducir gradualmente la relación del saldo nominal de la deuda pública PIB, al 40%, mediante la adopción de una regla cuantitativa de balance fiscal cero del Sector Público.

   d. Prohibir el uso de endeudamiento para financiar gastos corrientes del sector público y de servicios de carácter público. El endeudamiento debe utilizarse únicamente para financiar inversiones.

8. En relación al sistema impositivo se presentan las siguientes recomendaciones:

   a. Reducir sustancialmente el amplio sistema de exenciones, exoneraciones y tratamientos fiscales especiales;

   b. Establecer un impuesto sobre la renta de carácter global y no el cedular actualmente vigente, lo que implicaría una reforma sustancial de fondo a este tributo;

   c. Reducir gradualmente, del 30% al 25% la tasa uniforme o flat del impuesto sobre la renta de las personas jurídicas y paralelamente reducir al 25% la tasa marginal máxima de las personas naturales;

   d. Introducir una tasa de IR del 15%, aplicable a pequeñas y medianas empresas, reduciendo paralelamente la utilización excesiva e indebida del sistema de cuota fija;

   e. Eliminar la retención del uno por ciento sobre ventas, a cuenta del IR;

   f. Eliminar tratamientos, fiscales diferenciados según el canal de comercialización, lo que implica que las retenciones en la bolsa agropecuaria no tendrían el carácter de definitivas.

9. Paralelamente a las medidas por el lado de los ingresos, resulta necesario implementar cambios por el lado del gasto, creando espacios fiscales que permitan canalizar de manera más eficiente los recursos. Por el lado del gasto público se recomiendan las siguientes medidas:

   a. Focalizar de manera más eficiente el gasto público, lo que implica priorizar: la educación, primaria, técnica y vocacional (aumentando al 7% del PIB el gasto en educación), la salud preventiva incluyendo agua y saneamiento, y la inversión en infraestructura productiva.

   b. Promover un diálogo y consenso sobre las restricciones constitucionales-6% del PGR a las Universidades y 4% al Poder Judicial - que le restan flexibilidad al gasto público.

   c. Incorporar en el MPMP y en el PGR la estimación del gasto presupuestario constituido por exoneraciones y exenciones.

   d. Limitar el gasto tributario en exenciones y exoneraciones a un máximo del 1% del PIB.

   e. La adopción de una Ley Retributiva de Todo el Sector Público que regule además las pensiones discrecionales dentro del Estado.

   f. Establecer un diálogo nacional para llegar a un consenso integral de reforma fiscal, tanto por el lado de los ingresos, como por el lado del gasto, incluyendo una reforma consensuada al Sistema de Seguridad Social.

10. En relación a los aspectos normativos del proceso presupuestario, se sugieren entre otras las siguientes medidas:

    a. La realización de evaluaciones independientes de los supuestos macroeconómicos del PGR y del MPMP, tanto por la Dirección de Seguimiento y Análisis del Presupuesto de la Asamblea Nacional, como por un comité de economistas nombrado por organizaciones empresariales y de la sociedad civil;

    b. La reactivación del Consejo Nacional de Planificación Económica y Social (CONPES) con un carácter plural, lo que sería conveniente para una mayor difusión y oportunidad de discusión del proyecto de PGR y del MPMP;

    c. Producir y publicar un Documento Preliminar, un Presupuesto Ciudadano y una Revisión de Mitad del Año del ejercicio presupuestario;

    d. Proveer oportunidades para que el público pueda atestiguar en las audiencias legislativas acerca del presupuesto;

    e. Incluir en los informes de ejecución presupuestaria evaluaciones sistemáticas de la relación entre los recursos utilizados en los programas y proyectos y los resultados obtenidos;

    f. Fortalecer a la Dirección General del Presupuesto (DGP) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) y a la Dirección de Seguimiento y Análisis del Presupuesto de la Asamblea Nacional; y

    g. Despolitizar y profesionalizar a la Contraloría General de la República (CGR).

11. Se proponen además reformas a la Ley de Administración Financiera y Régimen Presupuestario (Ley 550). Se recomienda para lograr un enfoque integral del proceso presupuestario ampliar el control del MHCP en ese proceso, lo que requeriría reformar el Arto. 15 de la Ley 550, incorporando al PGR a las instituciones actualmente excluidas, a saber: las entidades descentralizadas por funciones, entidades descentralizadas territoriales y empresas del Estado, el Seguro Social, las Universidades, las Administradoras de Rentas y los Municipios. Aunque éste es un tema muy controversial, es necesario, respetando las autonomías de las Universidades y Municipios, debatirlo públicamente. Se sugieren además otras medidas alternativas para mejorar el proceso presupuestario.

12. La reforma al sistema impositivo, la mejor focalización del gasto público y un proceso presupuestario más eficiente, participativo y transparente, permitirían avanzar en la elaboración e implementación de un presupuesto público que promueva el desarrollo.

2 Aspectos Macroeconómicos en el Proceso Presupuestario

1. En este capítulo se señala inicialmente el papel de la política fiscal en la estabilidad macroeconómica y se analiza la relación entre el Programa Económico Financiero (PEF) y el proceso de formulación del Presupuesto General de la República (PGR) y del Marco Presupuestario de Mediano Plazo (MPMP). Se analiza la conveniencia de incorporar el balance fiscal estructural dentro del proceso de formulación y evaluación del MPMP y del PGR y se discute la posibilidad de una política fiscal anti-cíclica. Se reseña la evolución de la deuda pública y se recomienda incorporar en el proceso presupuestario reglas macro fiscales dentro de una Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) y prohibir el uso de endeudamiento público para financiar gastos corrientes del sector público, y no promover el uso de endeudamiento para financiar gastos corrientes de servicios públicos, como el suministro de energía eléctrica.

2.1 Política fiscal y estabilidad macroeconómica

2.1.1 Antecedentes: Breve reseña de la evolución de las finanzas públicas en Nicaragua

2. La política fiscal de Nicaragua durante los años cincuenta y sesenta del siglo pasado fue conservadora. Los déficits fiscales del gobierno central durante ese período fueron reducidos y sostenibles. La política monetaria fue también prudente, controlándose el crecimiento de la oferta de dinero. Ello contribuyó a la sólida estabilidad macroeconómica y a las altas tasas de crecimiento observadas en ese período. En los años setenta aumentó el déficit fiscal, aunque éste aún se mantuvo dentro de márgenes controlables. Se conservó en los años setenta, aunque en menor grado, la estabilidad macroeconómica de la década anterior.

3. En contraste al período 1950-1978, en la década de los ochenta, hubo un incremento acelerado del gasto público y se crearon déficits fiscales insostenibles, financiados por emisión monetaria. Ello fue una de las causas determinantes de la hiperinflación y del grave desequilibrio externo que se observó en ese período.

4. En el período 1990-2011, Nicaragua retomó la senda de una política fiscal prudente. Dejó de financiarse el déficit del gobierno central vía emisión del Banco Central y se estableció como objetivo mantener controlados los déficits fiscales, política que se proyecta continuará en los próximos años. La experiencia de los años ochenta (de déficit fiscales insostenibles) fue una especie de lección histórica que ha producido un consenso nacional de mantener una política macroeconómica (fiscal y monetaria) conservadora.

2.1.2 Enfoque monetario fiscal de la balanza de pagos y acuerdos con el FMI[1]

5. A nivel macroeconómico, tanto la política monetaria como la fiscal, de los años cincuenta y sesenta y la del período 1990-2011, se enmarcó dentro del denominado enfoque monetario fiscal de la balanza de pagos. Conforme el enfoque de la absorción, un gasto interno (consumo + inversión + gasto público) que resulte excesivo se traduce en un creciente déficit comercial, por lo que en pequeñas economías altamente abiertas como la de Nicaragua, existen límites a la expansión del gasto público. Igualmente existen límites a una política monetaria discrecional expansiva. Como ha sido reconocido desde hace tiempo, crecimientos excesivos de la oferta de dinero, que no sean demandados por el público, se traducen en pérdidas de reservas internacionales. Igualmente, déficits fiscales insostenibles, se traducen en presiones inflacionarias, y un excesivo gasto interno que se refleja en un desequilibrio externo.

6. EI enfoque fiscal de la balanza de pagos se resume en la ecuación básica:

$$(X-M): (I-S)+ (G-T)$$

donde X: exportaciones de bienes y servicios, M: importaciones, I: inversión privada, S: ahorro privado, G: gasto público y T: ingresos del gobierno. EI déficit en cuenta corriente (X-M) se explica por el déficit fiscal (G-T) y el déficit de ahorro privado. Es decir, suponiendo lo demás constante, si el déficit fiscal (G- T) crece, el déficit externo (X-M) aumenta. Por su parte, el enfoque monetario de la balanza de pagos se resume en la ecuación: RIN= M2-AIN. Si se dan aumentos en los Activos Internos Netos del Bancos Central (AIN) – lo que ocurre cuando el Banco Central aumenta sus créditos al sector público o al sector privado, poniendo más dinero en la circulación– y esos aumentos en los AIN o en el mayor circulante no son neutralizados por incrementos en la demanda de dinero del público, ello se traduce en pérdidas de reservas internacionales netas (RIN).

1 Esta sección se basa en Medal (2006)

7. Dicho lo anterior de manera simple: si el gobierno gasta demasiado o si el Banco Central imprime demasiados córdobas, se pierden reservas internacionales y se ensancha la brecha externa. Es por ello que dentro de este contexto los programas del FMI se centran en reducir la expansión de los Activos Internos Netos (AIN) del Banco Central (BCN) y en la reducción del déficit fiscal.

2.2 Programación Económica Financiera: primera etapa en la formulación del presupuesto

8. Lo anterior, aunque de carácter conceptual, es relevante. El techo o límite máximo al gasto público establecido en el Presupuesto General de la República (PGR) y en el Marco Presupuestario de Mediano Plazo (MPMP) se establecen en la Programación Económica Financiera (PEF), la que a su vez se fundamenta en el señalado enfoque monetario fiscal de la balanza de pagos. De ahí resulta que las variables claves de control macroeconómico establecidas en los acuerdos con el FMI y en el PEF han sido los límites al déficit fiscal, tanto del gobierno central como del Sector Público Combinado, y al crecimiento de los AIN del Banco Central. Se incluyen también como criterio de desempeño montos mínimos de reservas internacionales netas. Como en la elaboración del PEF se define el techo presupuestario, ésta es en realidad la primera etapa en el proceso de formulación del MPMP y del PGR.

2.2.1 Consistencia macroeconómica entre la PEF, el MPMP y el PGR

10. Conforme el Arto. 3 de la Ley 550 (Ley de Administración financiera y del Régimen Presupuestario), la coherencia macroeconómica es uno de los principios del subsistema presupuestario. Ello implica que la "formulación, aprobación y ejecución de los presupuestos ha de guardar concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Económico Financiero, el Marco Presupuestario de Mediano Plazo, la Política de Endeudamiento y el Programa de Inversiones Públicas, entre otros".

11. Dado que la consistencia macroeconómica es uno de los principios del subsistema presupuestario, en realidad la elaboración del PGR se inicia con la programación monetaria fiscal que suele acordarse con el FMI y que se concretiza en el PEF donde se proyectan los balances macroeconómicos de los sectores fiscal, monetario, real y externo. Esos balances macroeconómicos se reflejan tanto en el PEF como en el MPMP. Como señalamos antes, el techo presupuestario del PGR y del MPMP es un resultado o se define en el PEF y es la variable fundamental del proceso presupuestario. De hecho el MPMP establece un sistema presupuestario plurianual con deslizamientos anuales que se van concretizando en el PGR de cada año.

Cuadro 1: Metas de desempeño del Programa Económico Financiero
2012-2015

Metas de desempeño del PEF	Unidad de Medida	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Balance global del SPC, d/d	*% del PIB*	-1.4	-1.1	-2.0	-1.8	-1.3	-0.9
Activos domésticos netos del Banco Central	*flujo en córdobas (millones)*	-181.7	1097.5	1472.5	234.3	762.9	606.6
Reservas Internacionales Netas Ajustadas	*flujo en dólares (millones)*	105.3	20.0	-10.0	36.7	22.5	34.1

Fuente: MPMP

9. El Cuadro 1 presenta las metas de desempeño del PEF para el 2012 y las proyecciones para el período 2013-2015. Esos criterios de desempeño resumen la esencia de los acuerdos con el FMI y de la programación monetario fiscal financiera (PEF). Independientemente de que existan o no acuerdos con el FMI, para mantener la estabilidad macroeconómica hay que evitar déficits fiscales insostenibles del Sector Público Combinado (SPC), expansiones excesivas de los Activos Internos Netos del Banco Central (AIN) y mantener un nivel adecuado de reservas internacionales.

12. En el PEF se proyectan los balances macroeconómicos de los sectores fiscal, monetario, real y externo, partiendo de los supuestos macroeconómicos (tasa de crecimiento) y de los objetivos de política. De esta programación se establecen las metas cuantitativas de desempeño del PEF que se mostraron en el Cuadro 1. Se incluyen los cambios en los Activos Internos Netos (AIN) del Banco Central, las metas de acumulación de reservas y los flujos del pago de la deuda pública. El Cuadro 2 presenta los principales supuestos macroeconómicos del PGR 2012 y del MPMP 2012.

Cuadro 2: Supuestos macroeconómicos del MPMP 2012-2015 y del PGR 2012.

Porcentajes	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Crecimiento del PIB real	4.5	4.0	3.3	3.7	4.2	4.5
Crecimiento del PIB nominal	10.7	13.4	10.3	10.4	11.1	11.4
Tasa de Inflación Promedio	5.5	8.3	8.8	7.3	7.1	7.0
Devaluación Nominal	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0
Tipo de cambio promedio	21.4	22.4	23.5	24.7	26.0	27.3
Precio promedio de barril de petróleo	71.2	103.2	97.2			

Fuente: MPMP

13. Dentro del mismo proceso de elaboración del PEF y para llegar al balance fiscal se proyectan: a) las fuentes de financiamiento (las recaudaciones y las disponibilidades de la cooperación externa); b) la demanda de recursos para el gasto público que sea compatible con el techo presupuestario que resulta del PEF. La colocación de bonos de Tesorería opera como fuente de recursos y como variable de cierre entre ingresos y gastos proyectados[2]. El techo presupuestario del PGR y del MPMP es un resultado o se define en el PEF.

14. En el Cuadro 3 se presenta el balance del gobierno central establecido en el PGR 2012 y las proyecciones (como porcentaje del PIB) para los siguientes tres años. El techo presupuestario, establecido en ese balance, es la variable central en el proceso de elaboración del PGR. Naturalmente las metas y proyecciones son sujetas a revisiones y ajustes periódicos. Las proyecciones para los próximos tres años (2013-2015) se incluyen en el MPMP 2012 y las metas del 2012 definen el marco macro fiscal del PGR 2012.

15. La ventaja de los MPMP es que permiten la integración de políticas, planeamiento y presupuestación en una perspectiva de mediano plazo. Ello tiene como objetivo no únicamente mejorar el balance macroeconómico, sino mejorar la asignación de recursos, incrementar la previsibilidad del gasto para los ministerios y mejorar la eficiencia de los fondos públicos[3]. La formulación del PGR, implica dos aspectos: En primer lugar, parte de la limitación de recursos (el techo presupuestario), definida de arriba hacia abajo en el PEF y en el MPMP por medio de un modelo macro que fija objetivos fiscales. En segundo lugar, integra dentro de los límites del gasto las demandas sectoriales y una estimación de costos realizada por las instituciones presupuestadas.

2.2.2 Inconsistencia entre el PEF y el MPMP con las metas de los programas sectoriales incluidos en el PGR

16. Lo anterior, si bien garantiza la consistencia a nivel macro entre el MPMP y el PGR, implica obviamente que el PGR está condicionado por el objetivo de la estabilidad macroeconómica y por tanto por las metas del PEF. Ello es inevitable: necesariamente debe establecerse un techo presupuestario que sea consistente con la disponibilidad de recursos. Se ha criticado[4] esa subordinación a la disciplina macroeconómica, en el sentido de que las metas sectoriales del PGR, en educación, salud e infraestructura, por ejemplo, no son acordes a las necesidades nacionales o no son alcanzables, dado el techo presupuestario definido en el PEF y el MPMP. En ese sentido, se sostiene con razón, que no hay consistencia entre los objetivos de política de los programas sectoriales incluidos en el PGR y las restricciones macro del MPMP y el PEF.

2 MPMP 2012

3 BID

4 Acevedo 2010

Cuadro 3: Balance Fiscal de Mediano Plazo del Gobierno Central

	PGR		Proyecciones (% PIB)				
Concepto	2011	2012	2011	2012	2013	2014	2015
1. Ingresos totales	33,452.90	37,611.10	21.1	21.5	21.7	21.8	21.9
2. Gastos totales	36,953.70	42,256.80	23.3	24.1	23.9	24.0	24.0
2.1 Gastos corrientes	*28,428.60*	*32,472.10*	*17.9*	*18.5*	*18.2*	*18.2*	*18.0*
2.2 Gastos de capital	*8,525.10*	*9,784.60*	*5.4*	*5.6*	*5.7*	*5.8*	*6.0*
3. Balance fiscal antes de donaciones	-3,500.80	-4,645.60	-2.2	-2.7	-2.3	-2.2	-2.1
4. Balance fiscal primario antes de donaciones	-1,005.70	-1,836.00	-0.6	-1.0	-0.7	-0.7	-0.5
5. Financiamiento	3,500.80	4,645.60	2.2	2.7	2.3	2.2	2.1
5.1 donaciones externas	*3,397.10*	*3,876.80*	*2.1*	*2.2*	*2.1*	*2.1*	*2.1*
5.2 financiamiento externo neto	*3,001.20*	*3,269.30*	*1.9*	*1.9*	*2.0*	*1.9*	*1.8*
5.2.1. desembolsos	*4,132.50*	*4,598.50*	*2.6*	*2.6*	*2.8*	*2.7*	*2.7*
5.2.2 amortizaciones	*-1,131.30*	*-1,329.10*	*-0.7*	*-0.8*	*-0.7*	*-0.8*	*-0.9*
5.3 financiamiento interno neto	*-2,897.50*	*-2,500.50*	*-1.8*	*-1.4*	*-1.8*	*-1.8*	*-1.8*
5.3.1 del cual Banco Central	*-518.1*	*-365.6*	*-0.3*	*-0.2*	*-0.5*	*-0.6*	*-0.5*
Memorándum							
Balance Fiscal	-103.70	-768.80	-0.1	-0.4	-0.2	-0.1	0.0
Producto Interno Bruto	158,710.40	175,112.40					

Fuente : MHCP

17. Como evidencia de lo anterior se señala, que no se alcanzarán varias de las metas del milenio. Ello es resultado de la reducida asignación de recursos a lo largo de varios años a programas sectoriales del PGR vinculados con esos objetivos, aspecto al que nos referiremos en el Capítulo II, de este estudio. Sin embargo, como señalamos, la restricción presupuestaria definida en el PEF y el MPMP es inevitable y necesaria. Lo que se requiere, y lo único posible, es una mejor focalización y asignación del gasto público. Puede hacerse una analogía con el presupuesto de una familia. Un país, como una familia, está sujeto necesariamente a una restricción presupuestaria. Dentro de esa restricción, tanto un país como una familia deben de utilizar los recursos escasos de manera que se maximice el bienestar. Debe también buscarse una manera de incrementar los ingresos, por lo que cabe también discutir la conveniencia o no de una reforma tributaria que incremente la disponibilidad de recursos para incrementar el gasto, aspecto al que también nos referiremos más adelante.

2.2.3 Segunda etapa en la elaboración del PGR

18. Como se indicó, la primera etapa del proceso presupuestario es la definición del techo de gastos que se realiza en el PEF y las proyecciones de ingresos realizadas al elaborar el balance fiscal proyectado. Proyectados los ingresos y definido el techo presupuestario, el MHCP inicia el proceso oficial de elaboración del presupuesto al formular la política presupuestaria e informar la política presupuestaria a los organismos y entidades del sector público y establece el límite máximo de gasto para cada entidad.

19. Las instituciones públicas que corresponden someten sus anteproyectos de presupuesto a la DGP del MHCP, quien prepara el proyecto de Ley Anual del PGR. El Presidente de la República somete a la Asamblea Nacional, a más tardar el 15 de Octubre del año anterior al ejercicio presupuestario, el proyecto de Ley Anual del Presupuesto. La Asamblea Nacional discute y aprueba el proyecto de Ley. El Presidente sanciona y publica la Ley del Presupuesto. Con ello finaliza la etapa de formulación y aprobación del Presupuesto. Más adelante, en el Capítulo III, se analizan los aspectos normativos del proceso presupuestario. En esta sección, el énfasis está en la interrelación de los aspectos macro fiscales y el proceso presupuestario.

2.2.4 Supuestos económicos del MPMP y del PGR

20. En el Cuadro 2 presentamos antes los supuestos económicos del MPMP y del PGR del año 2012. Cabe destacar que la guía de la OCDE sobre buenas prácticas presupuestarias establece que además de comunicar explícitamente los supuestos económicos claves (lo que se hace en Nicaragua), debe realizarse

un análisis de sensibilidad sobre los efectos de variaciones en los supuestos económicos claves sobre el Presupuesto (lo que no se hace en Nicaragua). La Asamblea Nacional tampoco realiza una evaluación independiente sobre los escenarios de proyección del presupuesto[5], lo que es recomendable se haga en el futuro.

21. Dado que cambios en los supuestos económicos básicos implican un riesgo fiscal, la práctica común en Nicaragua ha sido que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) hace estimaciones muy conservadoras de ingresos tributarios, lo que luego frecuentemente da lugar a reportar sobre recaudaciones, en relación a las proyectadas. A manera de ilustración: en el PGR del 2010, inicialmente se proyectó una recaudación de ingresos fiscales de C$25,262.8 millones, la recaudación final fue de C$27,460 millones. En el 2011, se proyectó inicialmente una recaudación de C$29,941.9 millones. En el mes de abril se incrementó la estimación de ingresos fiscales a C$31,599.9 millones y posteriormente en el mes de noviembre, una nueva reforma presupuestaria añadió un monto adicional de C$2978 millones al presupuesto de ingresos fiscales[6].

2.3 Carácter pro-cíclico de la política fiscal en Nicaragua

22. Un estudio reciente de Villagómez[7] señala que la política fiscal de Nicaragua (y de los demás países centroamericanos) ha sido pro-cíclica en el período estudiado (1960-2010) y que existe una fuerte volatilidad en los ingresos y gastos del sector público, lo que tiene efectos negativos en el crecimiento e induce en situaciones recesivas a contracciones en el gasto público. Por su parte, el FMI estimó el impulso fiscal (la contribución de la política fiscal a la demanda agregada) utilizando cifras del SPNF y concluyó que la política fiscal en Nicaragua fue fuertemente pro-cíclica en el 2008 y en lo general neutral en el 2009.

Cuadro 4: Balance del Sector Público No Financiero (SPNF).

	Balance	Ajustado ciclicamente	Impulso Fiscal	Brecha del Producto
2007	2.0	1.6	-0.2	2.4
2008	-0.4	-1.3	2.0	2.5
2009	-1.3	-1.0	-0.2	-1.6
2010	-0.8	-0.5	-0.4	-1.3
2011	-0.4	0.6	-1.1	-1.3

Fuente: FMI 2010

23. Dada la recesión del 2009 donde el PIB de Nicaragua decreció 1.5%, una política fiscal anti-cíclica discrecional hubiese sido expandir el gasto público y disminuir tasas impositivas. Se hizo exactamente lo contrario. Dada la reducción en las recaudaciones que tuvo lugar en el 2009 como efecto de la recesión, se implementó una reforma tributaria de carácter recaudatorio y se hicieron en el año 2009 recortes presupuestarios en el gasto público.

24. Mientras en los Estados Unidos y en algunos países latinoamericanos, ante la recesión mundial se implementaron políticas fiscales expansivas de corte keynesiano, en Nicaragua se hizo lo contrario. Ello es debido a que, como indicamos, en economías pequeñas altamente abiertas una de las variables centrales de la programación monetario-fiscal-financiera es mantener un adecuado nivel de reservas internacionales. Ese objetivo, en condiciones de restricción de recursos, suele ser incompatible con la adopción de una política fiscal expansiva ante una situación recesiva[8].

25. Para que una política fiscal expansiva sea viable en una situación recesiva, el país debe de disponer de un fondo de estabilización fiscal y/o estar dispuesto a perder reservas internacionales. Ninguna de esas condiciones se dio en Nicaragua en el 2009. Además la pérdida de recursos líquidos resultado del retiro de cooperación externa contribuyó a la política fiscal pro-cíclica de reducir el gasto público e implementar una reforma fiscal recaudatoria.

5 ICEFI 2007

6 Acevedo 2010

7 Francisco Alejandro Villagómez, Centroamérica y RD: Estudio sobre posibilidad de implementar un indicador de balance estructural como instrumento de política fiscal, Cepal, México, Noviembre 2011. Documento LC/MEX?/L.1046

8 Además de hacer referencia a la experiencia reciente, cabe hacer mención que excluyendo la década de los ochenta, en la experiencia histórica de Nicaragua, por lo general, no se han utilizado políticas fiscales expansivas ante situaciones recesivas. En el largo período recesivo de la década de los treinta no se usaron políticas keynesianas expansivas. Lo mismo ocurrió en el segundo quinquenio de los cincuenta y en el de los sesenta (Medal, 1998). Otro ejemplo: en los años 2000 y 2001 se siguió una política fiscal fuertemente expansiva, lo que obligó posteriormente a reducir el déficit fiscal en los años 2002- 2003. Ello afectó, en esos dos años, la tasa de crecimiento del PIB.

26. Aunque el FMI proyectaba que para los años 2010 y 2011 el PIB real en Nicaragua iba a ser menor al PIB potencial (lo que podría sugerir la necesidad de una política fiscal expansiva), se establecieron en el programa con el FMI metas fiscales restrictivas, sobre todo para el 2011. Adicionalmente, como señalamos, se realizó una reforma tributaria de carácter recaudatorio en el 2009, la cual según estimaciones del FMI terminó incrementando las recaudaciones tributarias en 1.5% del PIB, a como se muestra en el Cuadro 5.

Cuadro 5: Nicaragua, impacto de la reforma fiscal.
2009, aumento en las recaudaciones

	Porcentaje del PIB
Impuesto sobre la renta	
a las personas	0.08
a las empresas	0.49
Impuesto selectivo de consumo	0.46
Otros	0.11
Total reforma tributaria	1.14

Fuente: FMI 2009.

27. La justificación de esa política pro-cíclica se basó en la urgencia de recuperar el espacio fiscal utilizado durante la recesión del 2009 y retornar a una trayectoria que permitiese reducir la deuda pública[9]. Para el año 2010 el indicador de impulso fiscal estimado por FUNIDES[10] (utilizando el balance primario del Gobierno Central) evidenció que la política fiscal fue contractiva en 2% del PIB en el año 2010 y ligeramente contractiva en el 2011.

2.3.1 Posibilidad de una política fiscal anti-cíclica

28. En el estudio ya mencionado de Villagómez[11] se señala que si bien las reformas macroeconómicas de los años noventa permitieron que los países centroamericanos enfrentaran mejor la crisis de 2009, la misma crisis reveló el reducido espacio fiscal para implementar una respuesta fiscal contra cíclica ante una recesión inducida por un shock externo. Por ello, se requiere de un instrumento que sirva de base para tomar las acciones fiscales apropiadas y mitigar los efectos negativos del ciclo económico.

29. Este tema es obviamente relevante inclusive en el corto plazo, dado que la crisis Europea (resultado, en parte, de los déficits fiscales y de la elevada deuda pública) ha abierto la posibilidad de una eventual nueva recesión mundial, escenario frente al cual el margen de maniobra de la política fiscal en Nicaragua es reducido. Nicaragua no cuenta hoy, ni con un Fondo de Estabilización Fiscal, ni es factible ni conveniente en el marco del PEF, con o sin acuerdo con el FMI, aceptar pérdidas significativas de reservas internacionales.

30. Dado que no es factible en el corto y mediano plazo, el implementar una política fiscal anti-cíclica, el objetivo en el corto y mediano plazo, debería de ser una política fiscal neutra a lo largo del ciclo, es decir que no sea ni expansiva ni contractiva ante choques externos o internos, que desvían el comportamiento del PIB observado de su tendencia de largo plazo (del potential output). Ello evitaría, al menos, los efectos desestabilizadores en la economía del carácter pro-cíclico que ha tenido la política fiscal en Nicaragua.

2.3.2 Causales del carácter pro-cíclico de la política fiscal

31. El carácter pro-cíclico de la política fiscal puede ser el resultado de un choque interno seguido de un fuerte financiamiento externo, como fue el caso de los efectos del Huracán Mitch (1999) que dio lugar a fuertes flujos de cooperación externa. Como resultado, el gasto público aumentó a cerca del 24% del PIB y la tasa de crecimiento del PIB en 1999 fue del 7%, mayor que el crecimiento potencial de largo plazo. El creciente déficit fiscal del período 1999-2001 no fue sostenible, lo que obligó a un fuerte ajuste fiscal en el 2002 y el 2003, lo que contribuyó a las bajas tasas de crecimiento promedio del PIB (1.6%) observada en esos dos últimos años.

32. La pro-ciclicidad de la política fiscal discrecional también se explica, en parte, por la mayor priorización del corto plazo de parte de las autoridades políticas. Es amplia la literatura que enfatiza las distorsiones del sistema político que conducen a un sesgo pro-déficit y pro-cíclico de la política fiscal y se señala la miopía de corto plazo de los dirigentes políticos. Ello conduce a una inconsistencia inter-temporal de la política fiscal discrecional—la inclinación por elevar el gasto público en el corto plazo durante los períodos de auge sin tomar en cuenta los costos de largo plazo— lo que conduce a la necesidad de reducir el gasto en períodos de contracción (a como ocurrió en Nicaragua en el 2009).

9 FMI, 5 y 6 Revisión, 2010, página 8.

10 FUNIDES, Informe de Coyuntura Económica, Primer Trimestre, 2012

11 Villagómez, Ibid.

2.3.3 El balance fiscal estructural como instrumento en la formulación y evaluación del presupuesto

33. El mencionado estudio de Villagómez propone introducir gradualmente en Nicaragua y en los demás países centroamericanos la utilización del denominado balance estructural fiscal, como un instrumento —conjuntamente con Leyes de Responsabilidad Fiscal (LRF)— para poder introducir gradualmente márgenes de acción para una política fiscal anti-cíclica. Aunque existen limitaciones para implementar una política fiscal anti-cíclica, la elaboración del balance fiscal estructural sería un elemento central para la formulación y evaluación del presupuesto, por lo que debe introducirse su utilización en el MPMP y en el PGR.

34. El concepto de balance fiscal estructural corresponde, a la diferencia entre los ingresos y gastos estructurales, es decir, el nivel de ingresos y gastos que resultan cuando la economía está en su PIB potencial conforme la tendencia de largo plazo. Los impactos transitorios provocan movimientos cíclicos del PIB observado, en relación a su tendencia de largo plazo. Por ejemplo, en la recesión del 2009 el PIB observado de Nicaragua fue menor que el PIB potencial, lo que produjo una reducción automática de los ingresos tributarios, un efecto cíclico que no fue el resultado de una decisión discrecional de las autoridades (ni del MHCP, ni de la Asamblea Nacional).

35. Para estimar el balance fiscal estructural se requiere separar del saldo presupuestario el componente cíclico del estructural. Dado que las autoridades no influyen directamente en el saldo presupuestario cíclico –el que resulta de los auges y contracciones de la actividad económica— se sostiene que solo el saldo presupuestario estructural (el que corresponde al PIB potencial o de 'pleno empleo') es el que debe utilizarse para valorar los méritos de la gestión económica de un gobierno en materia fiscal. Es por ello que independientemente de la posibilidad o conveniencia de implementar una política fiscal anti-cíclica, conviene que se introduzca el balance fiscal estructural en la formulación y evaluación del MPMP y del PGR.

2.3.4 Priorizar la reducción de la deuda pública más que la creación de un Fondo de Estabilización Fiscal Anti-cíclico

36. Como se indicó, se recomienda que el balance fiscal estructural sea utilizado en el futuro en Nicaragua como una importante técnica de análisis y se incorpore en la formulación del Marco Presupuestario de Mediano Plazo (MPMP) definido en la Ley de Administración financiera. Sin embargo, debe señalarse que la utilización de los balances fiscales estructurales no es suficiente para que exista un margen de maniobra en el presupuesto público para poder implementar políticas anti-cíclicas.

37. Para que exista margen de maniobra para una política fiscal anti-cíclica, varios países han creado fondos de estabilización fiscal como parte de Leyes de Responsabilidad Fiscal (LRF). Se reconoce en la literatura económica que es necesario contar con una situación fiscal sostenible para poder implementar políticas anti-cíclicas[12]. Si existe un importante déficit fiscal o elevados niveles de deuda pública, muy difícilmente pueden implementarse políticas fiscales expansivas en situaciones recesivas. Se señala que países con elevados niveles de deuda pública deben priorizar primero la reducción de las mismas a niveles prudentes, antes de considerar la posibilidad de aplicar políticas anti-cíclicas.

38. Éste es precisamente el caso de Nicaragua, por lo que se recomienda que se priorice más la reducción de la deuda que la creación de un Fondo de Estabilización Fiscal. Solo cuando se haya reducido la deuda pública, correspondería analizar si conviene crear un Fondo Estabilización Fiscal. Al discutir este tema deberá recordarse que no todas las corrientes económicas son partidarias de una política anti-cíclica. La escuela neoclásica está a favor de una política fiscal neutral a lo largo del ciclo. También se debe tener presente, que con un sistema cambiario fijo o semifijo, como lo es la política de deslizamiento, no hay mayor margen para políticas macroeconómicas discrecionales activas.

2.4 Sostenibilidad de la Deuda Pública

39. Un tema central de las finanzas públicas, se vincula con la sostenibilidad de la deuda pública. Nicaragua recibió un sustancial alivio en su deuda pública bajo las iniciativas para los países pobres altamente endeudados (HIPC) y la iniciativa de Alivio de Deuda Multilateral (MDRI). Ello permitió reducir la deuda externa de un monto de US$6,374.5 millones en el año 2001 a US$4,033 en el 2011. La deuda pública de Nicaragua (sin incluir la deuda privada cuasi fiscal con Venezuela) representó el 75.2% del PIB en el año 2011.

12 Cepal, Reglas Macro fiscales

Cuadro 6: Deuda Pública

Millones de dólares

	Interna	Externa	Total
2005	1,438	5,438	6,876
2006	1,336	4,527	5,863
2007	1,268	3,385	4,653
2008	1,254	3,511	4,765
2009	1,318	3,661	4,979
2010	1,264	3,876	5,140
2011	1,260	4,033	5,293

Fuente: BCN.

40. La deuda pública se considera sostenible si el valor presente de los ingresos del sector público neto de gastos —es decir el valor presente del superávit— es suficiente para cubrir su saldo. Un déficit primario sostenible es aquel que evita que el stock de deuda pública total crezca a una tasa más rápida que la de crecimiento del PIB.

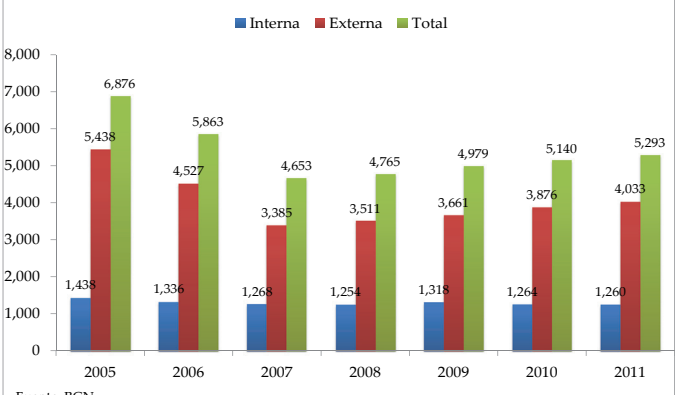
41. Un informe reciente del FMI[13] sostiene, que la deuda pública de Nicaragua, aún se encuentra dentro de márgenes manejables. Ello a pesar de la reciente reclasificación a la baja de Nicaragua, de strong performer a medium performer, que redujo el índice de referencia de riesgo de la relación entre el valor presente[14] de la deuda pública externa al PIB, del 50% al 40%. El FMI sin embargo proyecta que en términos de valor presente, la deuda pública externa permanezca cerca del 34% del PIB hasta el año 2015 y que la razón servicio de la deuda pública externa PIB permanecerá por debajo del techo relevante reflejando el alto nivel de concesionalidad del financiamiento externo.

42. Curiosamente el MHCP adopta un enfoque menos optimista que el FMI. En su análisis de sostenibilidad de la deuda pública total (interna y externa), incluido en el MPMP del año 2012, concluyen "….que el nivel de la deuda pública aún no alcanza la sostenibilidad bajo un escenario de stress macroeconómico. Consecuentemente, el nivel de deuda pública es todavía muy elevado"[15].

43. Más aún, se advierte en el MPMP del año 2012 que "se debe tener presente que existen muchas presiones para que el gobierno asuma deudas de otros agentes económicos que de un momento a otro pondrían en riesgo la sostenibilidad de la deuda pública y obligarían a efectuar ajustes mayores que los programados, afectando negativamente a toda la economía. Por tanto, debe seguirse fortaleciendo las instituciones fiscalizadoras y la regulación del sistema financiero, de lo contrario aún cuando se alcance una deuda sostenible y el Gobierno siga una política de manejo de deuda prudente, ésta podría tornarse insostenible"[16].

Gráfico 1: Deuda Pública

Millones de dólares



Fuente: BCN.

2.5 Creciente peso de la deuda con Venezuela

44. En Nicaragua, en el caso del servicio público del suministro de energía eléctrica, se está utilizando endeudamiento para financiar gastos corrientes, lo que es un tema debatible. Ello va en contra de la llama "regla de oro" de las finanzas públicas o privadas. Esta "regla de oro" establece que los préstamos —aunque estos sean concesionales— deben utilizarse exclusivamente para financiar inversiones y no gastos corrientes. Los gastos corrientes deben financiarse preferentemente con recursos provenientes de los ingresos y no con endeudamiento. Esto es válido tanto para el sector público, como para el privado.

45. Los préstamos concesionales de la cooperación venezolana representan una deuda externa que aunque clasificada como privada, se originó en un acuerdo de Estado a Estado, por lo que podría tener un carácter cuasi fiscal. Esa deuda se incrementó del equivalente del 1.2% del PIB en el 2008 al 22.6% del

13 FMI, 7 revisión, 2011, página 42.

14 No debe confundirse el saldo nominal de la deuda pública con el valor presente de la misma. Cuando existe financiamiento concesional, como en el caso de Nicaragua, el valor presente de los flujos descontados de la deuda a tasas de mercado, es menor que el valor nominal de la deuda. La diferencia es el grado de concesionalidad.

15 MPMP 2012, p. 35

16 MPMP 2012, p. 37. Aunque no se aclara de donde provienen las presiones para que el gobierno asuma deudas de agentes económicos que suponemos privados, posiblemente se trate de deudas del grupo ALBA.

PIB en el 2011. Aunque parece ser jurídicamente una deuda privada, en última instancia será pagada por el público, vía tarifas a la energía eléctrica, o a través de otros mecanismos y existe el riesgo de que pueda transformarse en deuda pública.

46. El Arto. 2 de la Ley de Deuda Pública (Ley 477) señala que están sujetas a sus disposiciones todas las instituciones del sector público, incluyendo Ministerios de Estado, entes gubernamentales descentralizados o desconcentrados y entidades empresariales del Estado. Recientemente la Asamblea Nacional aprobó una reforma a la Ley de Estabilidad Energética permitiendo al Instituto Nicaragüense de Energía (INE) y al Ministerio de Energías y Minas (MEM) adquirir préstamos para financiar el subsidio a la tarifa de energía eléctrica, sin someterse a los controles de la Ley General de Deuda Pública. Dado que el INE y el MEM son instituciones públicas, se estaría creando una deuda de carácter público y no privada. Se autoriza en consecuencia a crear deuda pública para financiar el gasto corriente de la tarifa de energía eléctrica. No es una deuda que se va a utilizar para financiar inversiones. El hecho de que el INE y el MEM no se someterán a los controles de la Ley 477 no implica que la deuda que adquieran tenga un carácter privado. Se trata de deuda pública.

47. Se señala que la deuda con Alba Caruna, por subsidio a la energía eléctrica, ya asciende a US$153 millones y tiende a incrementarse en el futuro[17]. Lo anterior implica que se está utilizando masivamente endeudamiento, lo que va contra el señalado principio de no utilizar endeudamiento para financiar gastos corrientes. Lo más oportuno hubiese sido un subsidio focalizado, financiado con el componente de donación (no de préstamos) de la cooperación Venezolana. La actual política puede llevar la deuda externa total de Nicaragua (pública y privada) a niveles insostenibles.

2.6 Deuda pública, reglas macro fiscales y Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF)

48. El estudio ya citado de Villagómez recomienda que para países con altos niveles de deuda y un historial complicado sobre este tema, como Nicaragua, y en menor grado Honduras, es aconsejable adoptar una regla macro fiscal numérica referente a la deuda pública, compatible con la sostenibilidad de largo plazo, regla que se sugiere sea incorporada en una Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF). Una LRF fue recomendada por el FMI para Nicaragua e incluso incluida como criterio de desempeño en el año 2005. Estudios posteriores[18] han sugerido la elaboración de una LRF que incluya reglas macro fiscales, lo que se recomienda se adopte en Nicaragua.

49. Las reglas macro fiscales se han definido como "restricciones formales al comportamiento de las autoridades económicas, que deben permanecer por un período prolongado…". Su objetivo es mejorar la disciplina fiscal, al establecer un compromiso gubernamental por una estrategia y política fiscal responsable. Estas normas procuran establecer mayor credibilidad a la política fiscal al remover o limitar los cambios discrecionales.

50. Dentro de las normas macro fiscales, cabe destacar las de la Unión Europea de que el déficit fiscal no puede exceder del 3% del PIB y donde la relación entre deuda pública y el PIB no debe exceder el 60%. La violación de esa norma por varios países, es una de las principales causas de la grave crisis europea. Ello también evidencia que no basta con establecer normas de cumplimiento obligatorio como las del Tratado de Maastricht, se requiere de voluntad política para mantener la disciplina fiscal.

51. En el caso de Centroamérica, el Consejo Monetario Centroamericano, recomendó desde hace tiempo un techo del 40% para la relación saldo nominal deuda pública-PIB y una relación déficit fiscal-PIB no mayor del 2.5%. El sector público de Nicaragua no puede aceptar financiamiento externo si el nivel de concesionalidad no es mayor del 35%, cuantificado como el diferencial del valor nominal o facial de la deuda y el valor presente de los flujos de pago de la misma.

52. Aunque la relación saldo nominal de la deuda PIB tiene la ventaja de ser más simple y entendible por el público, al poderse endeudar el sector público en Nicaragua solo con niveles de concesionalidad no menores del 35%, cabe utilizar como regla macro fiscal el benchmark definido por el FMI, de que la relación valor presente de la deuda externa-PIB, no debe ser mayor del 40% (o del 50% si Nicaragua recuperase su clasificación de "strong performer" en términos de políticas y calidad institucional conforme la clasificación del Banco Mundial[19]).

17 Diario La Prensa, edición del 24 de febrero

18 Medal, 2006; MHCP, 2006

19 Country Policy and Institutional Assessment Index (CPIA), World Bank.

53. Lo anterior no excluye la conveniencia de definir una regla macro fiscal simple incorporada en una LRF. En un estudio del MHCP del año 2006[20] se propuso específicamente: "alcanzar una razón saldo nominal de la deuda pública a Producto Interno Bruto baja y estable (40%) mediante la adopción de una regla cuantitativa de balance fiscal cero del Sector Público".[21] Se señaló que ese objetivo debería irse logrando de manera gradual, sin establecer un monto prefijado por Ley. Esa propuesta se discutió y fue respaldada por varios técnicos, incluyendo al autor de este estudio. Se recomienda retomar la mencionada recomendación del estudio del MHCP[22].

54. Dado que el FMI proyecta que el flujo de préstamos concesionales para Nicaragua disminuirá significativamente en los próximos años, esta regla deberá de comenzarse a implementar. Una manera simple de hacerlo sería congelar el saldo nominal actual de la deuda pública, con lo que la relación deuda pública PIB decrecería en el largo plazo.

55. Igualmente deben de implementarse dos políticas adicionales en relación a la deuda pública: Primero, prohibir el uso de endeudamiento para financiar gastos corrientes del sector público y de servicios de carácter público, incluyendo el uso de deudas para financiar las tarifas de energía eléctrica. Segundo. Evitar pasivos contingentes para el sector público, el que no debe de actuar de garante de deudas de particulares.

2.7 Reducir la dependencia de la Cooperación Internacional

56. Desde los años ochenta, se creó en Nicaragua una marcada dependencia de la cooperación internacional, dependencia que ha prevalecido a lo largo del período 1990-2012. Esta dependencia se origina en dos hechos interrelacionados: 1) el abultado déficit en la balanza comercial que se financia con ayuda externa, remesas familiares y flujos de inversión privada. Como se señaló en otra oportunidad[23], en Nicaragua más que un verdadero ajuste macroeconómico, lo que ha existido es un financiamiento externo de un permanente desajuste; 2) la dependencia dentro de Programa de Inversión Pública (PIP) del financiamiento externo. Aunque como indicaremos adelante, el financiamiento externo dentro del PIP ha disminuido, ello ha sido reemplazado por el financiamiento de la cooperación Venezolana al presupuesto paralelo. Lo que ha ocurrido es una disminución de fuentes de cooperación tradicionales y su sustitución por cooperación de Venezuela que aunque canalizada de manera extra presupuestaria, podría considerarse que tiene un carácter cuasi fiscal.

57. La disminución gradual de la dependencia de la cooperación internacional se vincula necesariamente con cuatro aspectos: 1) la reducción gradual del desequilibrio externo, lo que requiere de un crecimiento de las exportaciones más acelerado que el de las importaciones; 2) el aumento de las recaudaciones tributarias que permitan aumentar gradualmente el peso de los recursos internos en el financiamiento del PIP; 3) reorientar más la ayuda externa al financiamiento de inversiones productivas (incluyendo inversión en capital humano); y 4) no financiar gastos corrientes del sector público con endeudamiento externo, aunque éste sea concesional. Los préstamos externos al sector público deben canalizarse a gastos de capital, no a gastos corrientes. Un aumento de la deuda pública o de deuda privada hace inviable una disminución gradual de la dependencia de la cooperación externa.

58. La reducción del desequilibrio externo requiere también controlar el gasto público y privado interno (la absorción interna), ya que conforme el enfoque fiscal monetario de la balanza de pagos señalado antes, una demanda interna excesiva ensancha el desequilibrio externo. En este contexto, y con sistema cambiario semifijo como lo es el deslizamiento, no hay mayor margen para políticas fiscales expansivas. Se requiere también reorientar la cooperación venezolana a inversiones productivas, más que a acciones de corto plazo determinadas por criterios políticos. Ello requeriría no ensanchar, como se señaló, la deuda para subsidiar gastos corrientes, como lo son las tarifas de energía eléctrica. Los subsidios focalizados deben de financiarse con los recursos del presupuesto o con el componente de donación de la cooperación internacional y no con mayor deuda externa.

20 Implementación de una Ley de Responsabilidad Fiscal en Nicaragua. MHCP. Noviembre, 2006.

21 El valor nominal de la deuda de Nicaragua es mayor que el Valor Presente Neto de la misma, debido al nivel de concesionalidad de la deuda. El VPN equivale a traer a valor presente los flujos del servicio de la deuda, descontados a la tasa de interés de mercado.

22 Para una exposición detallada de los argumentos a favor de la mencionada regla macro fiscal, véase MHCP (2006). El autor de este estudio participó en la discusión de este tema y elaboró un estudio previo sobre el mismo tema (Medal, 2006).

23 Medal (2005). Nicaragua: Política de Cooperación Internacional.

2.8 La Reforma a la Seguridad Social

59. Se ha señalado que existen dos aspectos críticos que amenazan la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo. La primera, el tema de la deuda al que nos referimos antes. La segunda, la existencia de un déficit actuarial en el Instituto Nicaragüense de Seguridad Social (INSS).

60. El INSS ha publicado una Propuesta de Fortalecimiento del Sistema de Pensiones del INSS que en lo esencial propone: a) incrementar el salario máximo cotizable; b) incrementar a 30 años el número de cotizaciones; c) aumentar la participación de nuevos trabajadores; d) aumentar la tasa de contribución; y d) aumentar gradualmente a 65 años la edad de jubilación.

61. Excede los límites de este estudio analizar estas propuestas. Señalamos únicamente que en la misma: a) no se analiza el problema de la deuda del gobierno central con el INSS; b) no se analiza la rentabilidad de las inversiones de los recursos del INSS; y, c) no se toman en cuentan las características del mercado laboral predominantemente informal. Además, es importante destacar que una reforma a la Seguridad Social no puede verse de manera aislada de otros aspectos centrales de las finanzas públicas, entre ellos la existencia de un sistema de pensiones especiales dentro del mismo Estado o de un sistema retributivo inequitativo en el sector público. Se recomienda la construcción de consensos para un enfoque integral y no aislado de los problemas centrales de las finanzas públicas.

2.9 Resumen de recomendaciones sobre aspectos macro fiscales

62. En resumen, en los aspectos macro fiscales de las finanzas públicas se recomienda: a) continuar con una política fiscal prudente; b) introducir el balance estructural fiscal en el proceso de formulación y evaluación de el MPMP y del PGR; c) adoptar una política fiscal neutra y no pro-cíclica a lo largo del ciclo; d) definir como regla macro fiscal reducir gradualmente la relación deuda pública PIB al 40% incorporando esto último en una Ley de Responsabilidad Fiscal sobre la que ya existen estudios previos elaborados; e) prohibir el uso de endeudamiento para financiar gastos corrientes del sector público y la creación de deudas en instituciones del Estado como el INE, vinculadas al financiamiento de gastos corrientes en la provisión de servicios públicos; y f) incorporar la reforma a la seguridad social, dentro de un proceso de reforma integral de las finanzas públicas.

63. En el capítulo siguiente discutimos los temas centrales de las reformas necesarias al sistema tributario y al gasto público. En el tercer y último capítulo de este estudio se discutirán los aspectos procesales normativos del presupuesto público.

64. En la sección anterior se discutieron los aspectos macro fiscales del proceso presupuestario. En este capítulo señalamos inicialmente la tendencia en los últimos años de aumentos en la presión tributaria y en la relación gasto públicos PIB, lo que plantea la interrogante de la conveniencia o no de incrementar la presión tributaria y el peso del gasto público, es decir el tamaño del Estado. Reseñamos brevemente la evolución reciente de los diferentes impuestos y del gasto público. Se discuten posteriormente algunos aspectos relevantes en relación tanto a un sistema impositivo óptimo, como en relación a los retos del sistema presupuestario y del gasto público. El objetivo, más que descriptivo de la evolución de ingresos y del gasto público, es destacar la agenda pendiente y las opciones de política, tanto en lo referente al lado de los ingresos (la reforma tributaria), como del lado del gasto, incluyendo en esto último lo relativo a una ley retributiva para todo el sector público, y las reformas necesarias para lograr una mejor focalización y efectividad del gasto social.

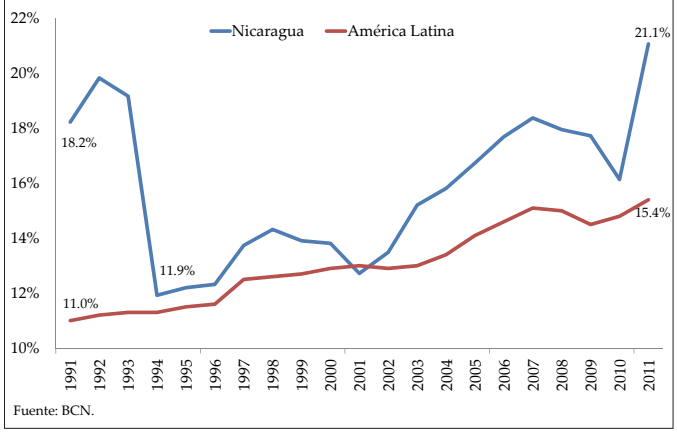
3.1 Tamaño del estado y presupuesto público

Un tema central sobre el que no existe consenso nacional es sobre el peso y tamaño del Estado reflejado en la relación ingresos tributarios/PIB y en la razón gasto público/PIB. En la evolución del Balance Presupuestario del Gobierno Central se destaca la tendencia creciente tanto de la presión tributaria, como del peso del gasto público dentro del PIB. Para analizar este tema conviene hacer un análisis comparativo a nivel centroamericano y latinoamericano.

3.1.1 Tendencia creciente de la presión tributaria

65. Varios aspectos centrales destacan en este tema. Primero. En general los países Centroamericanos y latinoamericanos experimentaron un significativo incremento de la presión tributaria durante los últimos años. La presión tributaria en América Latina aumentó del 12.9% del PIB en el 2002 al 15.4% en el 2011. La CEPAL destaca[24] que a pesar de ese aumento de la presión tributaria de América Latina, ésta es aún significativamente menor que la de los países de la OCDE, donde ésta representó el 33.7% del PIB en el año 2009.

Gráfico 2: Carga Tributaria
(% PIB)



Fuente: BCN.

66. Segundo. Nicaragua no es la excepción a esa tendencia creciente de la presión tributaria en América Latina. La relación ingresos fiscales PIB, aumentó de 13.5% en el año 2002 al 21% en el 2011. Tiene una presión tributaria más alta que el promedio latinoamericano y la más alta de entre los países centroamericanos (Véase el Cuadro 7). La CEPAL destaca que en el 2011, Nicaragua se incluyó dentro de los tres países que incrementaron más la carga tributaria (los otros fueron Argentina y Chile). Ello fue el resultado tanto de la reforma tributaria del 2009 como de la reactivación económica del 2010 y del 2011. Los datos se presentan en el Cuadro 1 del anexo estadístico.

67. Tercero. A pesar de que Nicaragua tiene la presión tributaria más alta de Centroamérica, un nuevo acuerdo con el FMI para el 2012 tiene como condición la realización de una reforma tributaria. Ésta se centraría supuestamente en la reducción del amplio sistema de exoneraciones y exenciones fiscales vigentes que se estimaron en un estudio reciente publicado por el MHCP en cerca del 9% del PIB[25]. Más adelante nos referimos a la reforma tributaria.

24 CEPAL, Informe preliminar sobre las economía de América Latina y el Caribe, Diciembre,2011.

25 Cardoza (2010).

Cuadro 7: Presión tributaria en Centroamérica.
Porcentaje del PIB

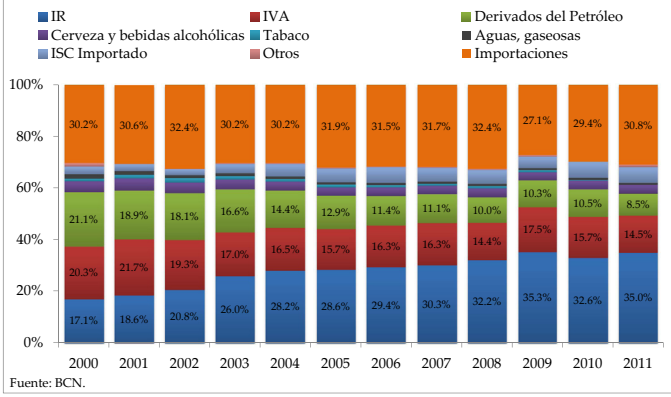
	2009	2010	2011
América Latina y El Caribe	16.6	16.5	15.4
Nicaragua	17.5	18.3	21.0
Costa Rica	13.8	13.5	13.6
El Salvador	12.6	13.6	14.5
Guatemala	10.3	10.8	10.9
Honduras	14.6	14.8	15.2
Panamá	10.9	11.4	12.2

Fuente: CEPAL 2011 y BCN.

3.1.2 Evolución de los principales ingresos tributarios

68. En la estructura tributaria de Nicaragua cabe destacar varios aspectos. Primero. Predominaban, como es conocido, los impuestos indirectos al consumo, el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y los Impuestos Selectivos al Consumo (ISC). La participación del IR en los ingresos fiscales aumentó del 17% en el año 2000 al 35% en el año 2011. Ello es efecto de las reformas tributarias realizadas.

Gráfico 3: Recaudación
% Total



Fuente: BCN.

69. Los impuestos a las importaciones (dentro de los que el grueso es el IVA externo, así denominado por ser recolectado en la aduana) se mantuvieron alrededor del 30% de las recaudaciones totales en los últimos once años. El Derecho Arancelario a la Importación (DAI), único impuesto técnicamente aplicable a las importaciones[26], muestra una tendencia ya histórica a disminuir su relevancia dentro de los ingresos tributarios, como resultado de los procesos de liberalización comercial y desgravación arancelaria. La evolución en cifras de los diferentes impuestos, se presenta en el Cuadro No.2 del anexo estadístico.

3.1.3 Proyección de ingresos tributarios en el MPMP

70. La estructura tributaria reseñada antes brevemente se proyecta en lo esencial inalterable para los próximos años. En el Cuadro 8 presentamos la proyección de los ingresos tributarios, incluida en el MPMP 2012 que incluye las cifras del PGR del 2012 y proyecciones para el período 2013-2015. Las proyecciones se presentan como porcentaje del PIB, lo que permite concluir rápidamente que no se proyecta ningún cambio sustancial en la estructura del actual sistema tributario. La participación de los impuestos al consumo y a la renta, se proyecta por el MHCP en el MPMP, permanecerá la misma.

26 Tanto el IVA externo como el denominado ISC importado, no son técnicamente impuestos a las importaciones. Son impuestos al consumo que por facilidad recaudatoria se recaudan en el caso de bienes importados en la aduana. Se supone que deben de ser neutrales, es decir, aplicables en la misma medida a importaciones y a producción nacional, principio que no se observa plenamente en Nicaragua.

Cuadro 8: Ingresos del Gobierno Central.

Proyecciones

Concepto	2011	2012	2011	2012	2013	2014	2015
	millones de córdobas		%PIB				
1. Ingresos totales	33,452.9	37,611.1	21.1	21.5	21.7	21.8	21.9
1.1 Tributarios	30,971.2	34,815.3	19.5	19.9	20.1	20.2	20.3
Sobre los ingresos	10,642.1	11,824.2	6.7	6.8	6.8	6.7	6.7
Sobre el consumo y trans. int.	10,674.2	11,629.0	6.7	6.6	6.7	6.8	6.8
Sobre el comercio exterior	9,654.9	11,362.2	6.1	6.5	6.6	6.7	6.7
1.2 No tributarios	2,402.2	2,704.4	1.5	1.5	1.6	1.6	1.6
Tasas	45.7	54.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Derechos	377.8	452.4	0.2	0.3	0.2	0.2	0.2
Multas	48.8	56.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Otros ingresos no tributarios	1,929.9	2,141.1	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2
1.3 Renta de la propiedad	29.5	31.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
1.4 Transferencias corrientes	50.0	60.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Memorándum							
Producto Interno Bruto	*158,710.4*	*175,112.4*					

Fuente: MPMP 2012-2015; 2012: PGR 2012

3.2 Prevalencia de exenciones, exoneraciones y tratamientos fiscales especiales

71. Otra característica central del sistema tributario en Nicaragua, y que ha prevalecido a lo largo de muchos años, es la prevalencia de un amplio sistema de exenciones, exoneraciones y tratamientos especiales. Ello, como indicaremos adelante, es contrario a las recomendaciones sobre el sistema impositivo que predominan en la literatura económica, donde prevalece una posición a favor de la generalidad y neutralidad de los tributos.

3.2.1 Intentos de disminuir exenciones y exoneraciones

72. Todos los intentos de los últimos años de desmantelar tratamientos fiscales especiales han fracasado. A pesar de que en la Ley de Justicia Tributaria y Comercial de 1977 se intentó derogar en su Artículo 30 todas las disposiciones legales que otorguen exenciones o exoneraciones, de que en el año 2002 se promulgó una Ley de Ampliación de la Base Tributaria, y de que en la Ley de Equidad Fiscal del 2003 se señaló en su Arto. 1, que la misma tenía como objeto adecuar el régimen fiscal nacional a los principios de generalidad, neutralidad y equidad de los tributos, ello nunca se ha logrado. La reforma tributaria del 2009 dejó igualmente intacto el sistema de exenciones y exoneraciones por lo que la base tributaria es reducida. El FMI desde hace tiempo[27] ha recomendado, sin éxito, el desmantelamiento de exenciones y tratamientos especiales en Nicaragua.

73. Las exenciones y exoneraciones tienen un largo historial. Más aún, al menos por más de medio siglo el sistema impositivo nicaragüense se ha caracterizado por establecer sistemas tributarios especiales. Basta recordar los incentivos fiscales especiales al desarrollo industrial que se establecieron en los años sesenta y setenta del siglo pasado a las industrias de integración (el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial). De hecho, existe una larga experiencia histórica de una política tributaria no neutral, de "selección de ganadores", que implica implícitamente una política de selección de perdedores – los sectores no favorecidos por tratamientos fiscales especiales. El cuadro que sigue, muestra de manera evidente la prevalencia de exenciones y exoneraciones en el sistema impositivo de Nicaragua. Un cuadro similar se presentó en un estudio del 2002[28].

74. Los sectores "perdedores", en el sentido que tienen menos tratamientos especiales y pagan teóricamente más tributos –y que no aparecen en el cuadro anterior, son el comercio, la industria, la banca y los profesionales. Aunque debe señalarse que un amplio sector del comercio y de agentes económicos independientes actúan en el sector informal, o no pagan impuestos sobre la renta o están sujetos al sistema de cuota fija. Cuando la reforma tributaria del 2009, el Gobierno señaló que existía una base recaudatoria reducida que descansa en un número reducido de contribuyentes e hizo mención que de 58,394 contribuyentes que declaraban en la Dirección General de Ingresos (DGI), 1136 grandes contribuyentes (el 2.3% del total) aportaban el 71.1% del total recaudado.

27 FMI, Nicaragua: Expansión del Potencial Tributario y Fortalecimiento de la Recaudación, Spahn, Haindly y Toro. Agosto, 1995.

28 Medal, José Luis. La reforma tributaria en Nicaragua, una reforma para el desarrollo. Managua, 2002.

Cuadro 9: Prevalencia de extensiones y exoneraciones.

Sector	DAI	ISC	IVA	IR
Zonas Francas	Exento	Exento	Exento	Exento
Turismo	Exento	Exento	Exento	Exento
Agropecuaria	Exento	Exento	Exento	No exento
Forestal (Proyectos)	Exento	Exento	Exento	Exento
Pesca	Exento	Exento	No exento	No exento
Pequeña empresa	Exento	Exento	Exento	Exento
Exportaciones	No exento	No exento	No exento	No exento
Admisión temporal	Exento	Exento	Exento	No exento
Inversiones en hospitales	Exento	Exento	Exento	Exenciones
Inversiones en energía	Exento	No exento	Exento	Exento
Transporte público	Exento	Exento	Exento	Exento

Fuente: Gobierno de Nicaragua, Propuesta de Reforma Tributaria, Agosto 2003.

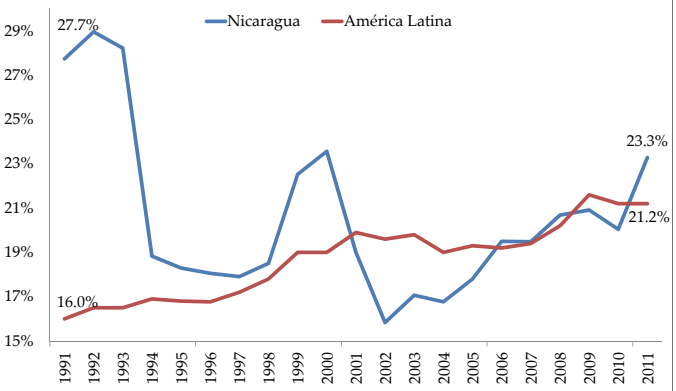
3.2.2 Gasto tributario de las exenciones y exoneraciones

75. Se han realizado diversos estimados de lo que técnicamente se denomina gasto tributario que resulta de exenciones y exoneraciones. Artana estimó en 7.29% del PIB el costo fiscal de las exenciones y la evasión. Otro estudio realizado por INIEP estimó en 6.3% del PIB el gasto tributario de los tratamientos fiscales especiales. Un informe más reciente publicado por el MHCP[29] calculó que el gasto tributario de exenciones y exoneraciones ascendió a un promedio de 9.3% del PIB en el período 2004-2010. Se propone en ese último estudio que se incorpore en el MPMP la estimación de ese gasto presupuestario, propuesta que es oportuno implementar. Igualmente es conveniente implementar otra propuesta que se incorporó en otro estudio del MHCP[30] donde se sugirió limitar a un máximo del 1% del PIB el valor de las exenciones, exoneraciones y tratamientos especiales. Más adelante nos referimos a la recomendación o condicionalidad del FMI, de una nueva reforma tributaria basada en reducir tratamientos especiales. Antes analizamos la evolución del gasto público. Más que una descripción detallada de su evolución y estructura, destacamos algunos aspectos centrales de política del gasto.

3.3 Tendencia creciente del gasto público

76. Paralelamente a la tendencia creciente de la presión tributaria, en Nicaragua y en América Latina se ha experimentado en los últimos años, un aumento de la relación gasto público PIB. La relación gasto público PIB en América Latina, aumentó del 16% en el año 1991 a 21.2% en el 2011. En Nicaragua esa misma relación pasó del nivel reducido de 15.8% en el 2002 a 23.3% en el 2011. Como se visualiza en el gráfico, Nicaragua experimentó una reducción significativa en el peso del gasto público en el período 1991-1997, una expansión en 1996-2001, seguido de una reducción en el 2002 y un crecimiento continuo a partir de ese año. Las cifras se presentan en el Cuadro 3 del anexo estadístico.

Gráfico 4: Gasto Público
(% PIB)



Fuente: BCN.

77. El gráfico evidencia la tendencia creciente en los últimos años del gasto público, tanto en Nicaragua como en América Latina. En el Cuadro 10 se muestra la relación gasto público del gobierno central/PIB para los últimos 3 años. En el 2011 esa relación fue del 23.3% para Nicaragua, ligeramente más alta que el promedio latinoamericano y que la de los demás países centroamericanos.

Cuadro 10: Gasto del Gobierno Central en Centroamérica
Porcentaje del PIB

	2009	2010
América Latina y El Caribe	26.8	26.1
Nicaragua	23.6	22.7
Costa Rica	17.5	19.8
El Salvador	17.6	17.9
Guatemala	14.2	14.6
Honduras	23.8	22.2
Panamá	19.9	21.3

Fuente: CEPAL 2011 y BCN.

3.3.1 Evolución del gasto público

78. Además de destacar que en Nicaragua el peso del Estado (sin incluir el presupuesto paralelo de la cooperación venezolana) es el mayor en Centroamérica, cabe también enfatizar \varios aspectos vinculados a decisiones de política: a) a pesar del incremento significativo en los gastos sociales, no se alcanzarán varias de las metas del milenio; b) no

29 MHCP. Actualización Metodológica y Estimación del Gasto Tributario en Nicaragua. Julio César Cardoza. Managua, Octubre, 2010.

30 MHCP 2006

obstante que el salario promedio del sector público es reducido, el peso de la masa salarial del sector público en relación al PIB mostró una tendencia creciente; c) la tendencia de un menor financiamiento del Programa de Inversión Pública (PIP) con recursos externos, y más con préstamos que con donaciones.

3.3.2 Focalización del gasto social y metas del milenio

79. El gasto social funcional se incrementó del 11% del PIB en el año 2006 a cerca del 13% en el 2011. Este gasto representó el 43% del gasto total en el año 2006, porcentaje que se incrementó al 47% en el 2011. A pesar de este aumento significativo del gasto social, aún existen conocidos retos relativos a una mejor focalización del gasto público. La evolución del gasto social funcional se muestra en el Cuadro 11, en el que se destaca que el gasto en educación representó en promedio el 5.5 del PIB, menor al 7% que se considera necesario.

Cuadro 11: Gasto Social Funcional

Porcentaje del PIB

				Proyecciones					
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Gasto Social Funcional	11.23	11.91	12.53	13.14	12.95	12.88	13.26	13.36	13.46
Educación	4.80	5.11	5.44	5.92	5.39	5.52	5.62	5.70	5.88
Salud	3.44	3.78	3.78	4.10	3.92	3.84	4.31	4.48	4.40
Servicios Sociales y Asistencia Social	0.74	1.15	0.95	0.75	0.86	0.89	0.83	0.71	0.70
Vivienda y Servicios Comunitarios	2.02	1.69	2.17	2.18	2.57	2.48	2.33	2.28	2.30
Servicios Recreativos, Culturales y Religiosos	0.23	0.18	0.19	0.19	0.20	0.16	0.18	0.18	0.18
Gasto Social Funcional como % del gasto	43.03	45.30	47.61	49.25	48.08	47.26	48.54	50.15	50.97

Fuente: IEEPP.

80. Diversos estudios enfatizan la necesidad de una mejor focalización del gasto público en Nicaragua.[31] El Gasto Público Social (GPS) incluye educación, salud, agua, vivienda y asistencia social. El gasto más focalizado en el combate a la pobreza (Estrategia de Reducción de la Pobreza, ERP) excluye el gasto social no dirigido a los pobres e incluye programas del sector no social, orientados a los pobres, como el desarrollo rural[32]. Se ha señalado que el GPS no es pro-pobre. Se destaca que el gasto en educación terciaria no es pro-pobre, sino más bien regresivo. El BM señaló para el 2005 que los programas más dirigidos a los pobres son los de educación pública primaria y de adultos, varios programas de alimentación, algunos componentes del FISE y los programas de desarrollo rural. Los subsidios a la educación privada y los programas de educación superior son regresivos.

81. Un estudio reciente de FUNIDES[33] que se publica simultáneamente con esta investigación, destaca que desde la característica distribucional, las intervenciones públicas que más aumentan el bienestar son, por orden de importancia: la distribución de útiles escolares a estudiantes de primaria, la alfabetización, la distribución de mochilas a estudiantes de primaria, el programa hambre cero, el preescolar público o subvencionado, la primaria pública o subvencionada, la distribución de zapatos y uniformes a estudiantes de primaria, la merienda escolar y el vaso de leche. Estas intervenciones son también las más eficientes desde la perspectiva de la focalización. Se señala, por otra parte, que la universidad pública o subvencionada, las becas y el programa usura cero son los que menos incrementan el bienestar y son los de menor impacto.

82. Existe amplio margen para una mejor focalización del gasto público. En términos generales, existe claridad hacia donde orientar el gasto público, y los estudios realizados permiten avanzar hacia una mejor focalización y asignación. En la literatura económica se ha señalado reiteradamente que la inversión en infraestructura pública, agua y saneamiento, en educación primaria y en salud preventiva son aspectos fundamentales del papel del Estado en el desarrollo. Esos criterios son claros, lo mismo que las metodologías para una mejor priorización del gasto.

83. El problema, más que técnico, es de carácter político y depende de la influencia de los grupos de presión que se benefician con la estructura actual del gasto público. Como se señaló[34]: "el proceso presupuestario de un país es la arena en que se define cuánto se gasta y en qué. … las decisiones no son tomadas por un

31 Banco Mundial, Public Expenditure Review, 2008.

32 BM 2008

33 Alaniz 2012

34 Filc et al (2007)

planificador social, sino que son el resultado de las negociaciones de un conjunto de actores, cada uno con sus preferencias e incentivos". A ello agregaríamos que el peso de los diferentes actores es desigual, lo que influye en gran medida en la orientación del gasto público.

Metas del milenio

84. "Cuando el plan muestra un futuro lleno de riqueza donde abundarán los servicios públicos, pero en el presupuesto anual [el gobierno] no es capaz de hacer las inversiones iniciales que permitirían alcanzar dicho futuro" – no asigna incrementos de gasto a los programas sociales– "entonces el gobierno está probablemente utilizando el plan para escaparse de una situación desesperada"[35].

85. En los planes de desarrollo de Nicaragua se señaló como objetivo alcanzar las metas del milenio pero no se asignaron en los presupuestos anuales suficientes recursos para alcanzar esos objetivos. Un estudio reciente destaca que Nicaragua muestra rezagos importantes en alcanzar los Objetivos de la Metas del Milenio[36]. Se señala que existen avances en los objetivos de reducir la mortalidad infantil de menores de 5 años y la materna, pero se estima que no se alcanzarán las metas relativas a pobreza extrema, matrícula primaria neta, desnutrición crónica y agua potable. Lo anterior se reseña en el Cuadro 12.

Cuadro 12: Nicaragua, progreso hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio

		Observado							*Meta*
Porcentajes	Fuente de datos	1993	1998	2001	2005	2009	2009-10	En ruta ?	2015
Pobreza Extrema	EMNV	19.4	17.3	15.1	14.9	14.6		**No**	9.7
Matrícula primaria neta	EMNV	75.6	79.6	83.0	84.1	87.1		**No**	100.0
Mortalidad Infantil	ENDESA		40.0	31.0	29.0		27.0	Si	19.3
Mortalidad < 5	ENDESA		50.0	40.0	35.0		33.0	Si	24.0
Desnutrición crónica	ENDESA		32.4	25.8	21.7			**No**	16.2
Mortalidad materna	MINSA	98.0	106.0	115.0	96.0	59.8	67.0	Si	40.0
Acceso a agua potable	EMNV	68.0	71.7	70.3	71.5	76.6		**No**	85.0

Fuente: FUNIDES, Crecimiento Inclusivo, febrero 2012.

86. Es claro que no se cumplirán todas las metas del milenio establecidas para el año 2015, para pobreza extrema, desnutrición crónica y acceso a agua potable. Aunque se intensifiquen esfuerzos, también es probable que no se alcanzará la meta relativa a matrícula primaria neta. El no alcanzar metas fundamentales para el desarrollo social se debe evidentemente a que en los PGR de los últimos diez años, a pesar del significativo aumento observado en los gastos sociales, no se asignaron suficientes recursos a los programas y proyectos sectoriales vinculados con el logro de las metas del milenio.

87. Como destacamos en el capítulo I, es en el Programa Económico Financiero (PEF) donde se determina el techo presupuestario que limita los recursos para los programas sectoriales. No son las demandas de los programas sectoriales (en educación, salud e infraestructura) las que determinan el techo presupuestario, sino que necesariamente es este último el que define los límites máximos de los programas sectoriales. A pesar de que creció el gasto social, los recursos asignados fueron insuficientes para alcanzar las metas del milenio. A la limitación de recursos habría que adicionar las debilidades existentes, de capacidad de ejecución e implementación de programas y proyectos.

3.3.3 Evolución de los salarios en el gobierno central

88. Varios temas son centrales en la política salarial del sector público: el peso de la masa salarial dentro del PIB, los límites a su crecimiento conforme acuerdos con el FMI, la relación de los salarios del sector público con el resto de la economía, el financiamiento reciente de los salarios con el bono extra presupuestario y las inequidades en la estructura retributiva del sector público.

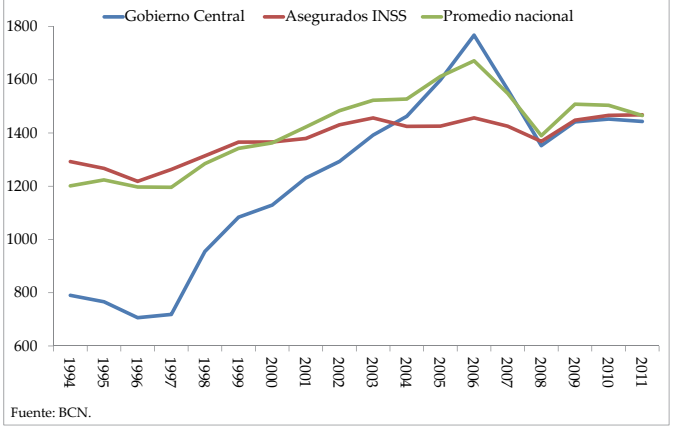
89. En el Cuadro 3 del anexo estadístico se muestra la evolución de los gastos totales del gobierno central para el período 2000-2011. Las remuneraciones representaron en promedio en ese período el 35% de los gastos totales del gobierno central. En el Cuadro 13 se presenta la evolución de los salarios reales del gobierno central, asegurados del INSS y promedio nacional, para el período 2001-2011. En el período 2001-2011, los salarios reales promedio del gobierno central crecieron a una tasa del 17%, significativamente mayor que la de 6.4% de los asegurados del INSS y la del 3% del promedio nacional.

35 Schick 1998

36 Florencia Castro Leal, FUNIDES. Crecimiento Inclusivo, Febrero 2012.

Gráfico 5: Evolución de los salarios reales

Córdobas de 1994



Fuente: BCN.

90. A pesar de que los salarios de un amplio número de empleados públicos son muy reducidos e inferiores al costo de la canasta básica, se indicó en un estudio del BM[37] como preocupante el creciente peso de los salarios en relación al PIB y de que es muy difícil pretender equipararlos al resto de los países centroamericanos, donde el PIB per cápita es sustancialmente mayor. En otras palabras, no se considera viable el objetivo de equiparar los salarios del personal público en Nicaragua con los demás países centroamericanos, dado el rezago económico de Nicaragua, vis-a-vis los otros países centroamericanos.

Cuadro 13: Evolución de los Salarios Reales

Córdobas de 1994.

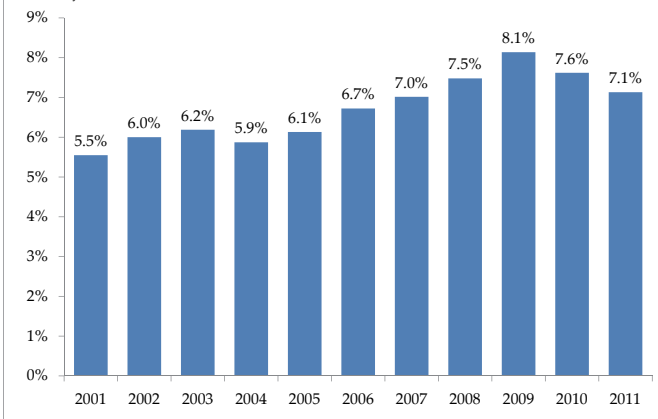
	Gobierno Central	Asegurados INSS	Promedio nacional
1994	790.2	1292.5	1201.3
1995	765.9	1267.1	1223.8
1996	706.1	1218.4	1197.1
1997	718.5	1263.2	1196.0
1998	955.2	1314.2	1285.0
1999	1083.7	1365.8	1342.3
2000	1129.2	1366.3	1363.0
2001	1231.1	1379.5	1422.8
2002	1293.3	1431.0	1483.8
2003	1392.2	1456.7	1523.1
2004	1462.8	1424.9	1527.6
2005	1599.3	1425.9	1612.4
2006	1767.4	1456.8	1671.3
2007	1563.5	1425.6	1549.0
2008	1352.7	1368.4	1390.3
2009	1441.8	1448.1	1508.2
2010	1452.4	1466.3	1504.2
2011	1443.5	1468.4	1465.8

Fuente: BCN.

91. Dentro del acuerdo con el FMI se estableció como una cláusula de monitoreo la evolución de la relación entre remuneraciones públicas (incluyendo el bono financiado con recursos del ALBA) y el PIB. Para el 2011 se señaló un techo del 8.4% del PIB a los salarios del gobierno central y entes descentralizados, incluyendo en esos salarios el bono extrapresupuestario[38]. Ese bono extra presupuestario en términos económicos tiene un carácter cuasi fiscal, a pesar de que se argumenta que desde una perspectiva jurídica es financiado con recursos supuestamente privados. El gráfico muestra la evolución de los salarios del gobierno central como porcentaje del PIB, sin incluir el bono cuasi fiscal financiado por fondos Alba.

Gráfico 6: Remuneraciones del Gobierno Central

Porcentaje del PIB.



Fuente: BCN.

3.3.4 Ordenamiento de la estructura salarial del sector público

92. Además de los límites al crecimiento de las remuneraciones en el sector público, existe un problema de inequidad retributiva, aunque cabe destacar que se han realizado esfuerzos para normar la estructura salarial del sector público. Dentro del marco de la Ley de Servicio Civil aprobada en el año 2003 el Gobierno inició tímidamente un proceso de ordenamiento retributivo para normar las remuneraciones de acuerdo al contenido o valoración de los puestos, basado esto último en estudios de clasificación de cargos y conforme los principios de igualdad, equidad y competitividad. El principio de igualdad se refiere a que a igual nivel de clasificación o igual trabajo le debe corresponder igual salario. El de equidad requiere coherencia entre el contenido de cada puesto y la retribución correspondiente. Por

37 BM, Public Expenditure Review, 2008.

38 FMI 2010

su parte el principio de competitividad se refiere a la necesaria homogeneidad en la política salarial de todas las instituciones del Estado —no sólo del Gobierno Central— y a la adecuada relación con los salarios del sector privado. Prevalecen sin embargo importantes distorsiones en el sistema retributivo del sector público. En un estudio previo[39] se formularon propuestas para un ordenamiento de la política retributiva del sector público y se recomendó la promulgación de una Ley de Regulación Retributiva del Sector Público.

3.3.4.1 Propuesta de Ley de Reordenamiento de los salarios de todo el sector público

93. El Banco Mundial señaló en el 2007[40] que dado el peso creciente de las remuneraciones dentro del PIB, era urgente una legislación que garantizara un proceso ordenado, transparente y eficiente del establecimiento de los salarios en el sector público. Se indicó que era conveniente que una legislación sobre este tema debía de: a) tener una cobertura amplia, incluyendo a todas las instituciones del sector público supeditadas a la Ley de Servicio Civil; b) contar con una tabla salarial de referencia, con reducidas remuneraciones adicionales y compensaciones en especie; c) basarse en el mérito y en el desempeño, no ser discriminatoria, reflejar los salarios del mercado y enmarcarse en las restricciones presupuestarias.

94. Conforme una condicionalidad del FMI, para septiembre del 2011 iba a estar elaborado un estudio sobre el empleo en el sector público. En el momento de realizar este estudio, dicho documento no ha sido divulgado al público. En todo caso se sugiere, se retomen las propuestas ya señaladas, y se elabore una Ley Retributiva y otra sobre Pensiones que abarquen todo el Sector Público. Debe de incluirse el aspecto de pensiones, ya que existen algunas de ellas de carácter discrecional y no transparentes. No es coherente afectar las futuras pensiones de los asegurados del INSS, sin regular el sistema discrecional y discriminatorio de pensiones, que existe en algunas instituciones del Estado. En relación a la política retributiva del Estado, se recomienda en consecuencia implementar la vieja propuesta de Promulgar una Ley retributiva de todo el sector público.

3.3.5 Programa de Inversión Pública (PIP)

95. En el Cuadro 14 se muestra en millones de córdobas y en millones dólares la evolución del PIP durante el período 2001-2011. En córdobas corrientes da la impresión de un significativo aumento en el monto del PIP. Traducidas las cifras a dólares usando el tipo de cambio promedio oficial, se observa un virtual estancamiento en los montos del PIP. Una parte del PIP es ejecutado por los ministerios y poderes del Estado, y el resto por los entes autónomos, empresas del Estado y municipalidades. El PIP representó el 9.7 del PIB en el 2001 y el 5.7% del PIB en el 2011.

96. Otros dos hechos destacan en la evolución del PIP. Primero, la tendencia decreciente del financiamiento de los recursos externos dentro del PIP y la participación creciente dentro de los recursos externos de los préstamos sobre las donaciones. Para el 2012 se proyecta que de los recursos externos el 29% serán donaciones y el 71% préstamos, principalmente de organismos multilaterales. La disminución de las donaciones y el aumento de los préstamos en el financiamiento del PIB se explica, en parte, por la disminución de la cooperación internacional tradicional al PIP y por el aumento de los préstamos de organismos multilaterales.

Cuadro 14: Programa de Inversión Pública

	Millones de córdobas corrientes				*Millones de dólares*		
PIP	Recursos Internos	Recursos Externos	Total	PIB	Recursos Internos	Recursos externos	Total
2001	1,252	4,106	5,358	55,155	93.4	306.4	399.8
2002	714	3,740	4,454	57,376	49.9	261.6	311.5
2003	973	3,992	4,965	61,959	64.5	264.4	328.8
2004	1,411	5,491	6,902	71,156	88.7	345.3	434.1
2005	2,151	6,037	8,187	81,524	128.8	361.5	490.3
2006	2,149	4,990	7,139	91,897	122.1	283.5	405.6
2007	2,771	5,122	7,893	103,289	150.6	278.4	429.0
2008	2,603	4,783	7,386	121,026	134.1	246.5	380.7
2009	3,175	4,334	7,509	125,069	156.4	213.5	369.9
2010	3,317	4,111	7,428	139,916	155.0	192.1	347.1
2011	4,411	4,703	9,114	158,710	196.3	209.3	405.6

Fuente: SNIP.

39 Medal 2005

40 Nicaragua, Public Expenditure Review 2007, World Bank.

3.4 Tamaño del Estado y ajuste fiscal: ¿Conviene realizar una reforma tributaria aumentando la presión tributaria y el peso del gasto público?

97. En las secciones anteriores reseñamos los aspectos centrales de la evolución de los ingresos y del gasto público y mencionamos algunos aspectos centrales de política en relación al gasto público. Se señaló también previamente que Nicaragua tiene la presión tributaria y la relación gastos del gobierno central/PIB más alta dentro de los países Centroamericanos. Ello nos lleva a plantear el tema del debate del tamaño del Estado, más que desde una perspectiva teórica, en su concreción en la presión tributaria y en el peso del gasto público.

98. En diferentes estudios se señala que el crecimiento económico de Nicaragua enfrenta importantes cuellos de botella y se destaca la necesidad de una mayor inversión pública en infraestructura productiva, en educación, salud y atención a los grupos más vulnerables, lo que requiere de una expansión del gasto público en estos ámbitos. Se hace también mención de que la presión tributaria de Nicaragua no es tan elevada como parece, debido a que existe una subvaluación del PIB[41]. Esta posición está a favor de una reforma que incremente los ingresos tributarios y aumente el gasto público.

99. Por otro lado, desde una perspectiva diferente, se hace mención del hecho de que Nicaragua tiene no sólo la presión tributaria más alta de Centroamérica, sino además el mayor gasto público, en relación al PIB, de la región. Mayores recaudaciones tienen un costo de oportunidad, al disminuir recursos que están disponibles en el sector privado. Su canalización al sector público no se hace muchas veces de manera eficaz y eficiente, por lo que un mayor peso del Estado puede traducirse en una disminución del bienestar económico nacional. Desde esta perspectiva, no se recomienda en consecuencia, ni una nueva reforma tributaria de carácter recaudatorio, ni una expansión del gasto público.

100. En la revisión del gasto público de Nicaragua realizada por el Banco Mundial[42] se destacó que la reducción del déficit del Sector Público Combinado entre el año 2002 y el 2006 se obtuvo enteramente como resultado de aumentos en los ingresos tributarios, los que crecieron del 13% del PIB en el 2001 al 18% en el 2006. No se redujo de manera similar el gasto público. El ajuste fiscal tuvo lugar vía mayores ingresos, sin mayor contribución vía contracción de gastos. Ello creaba inquietud acerca de la sostenibilidad política de ese enfoque de reducción del déficit, basado en una creciente presión tributaria. Se sugirió por el BM un enfoque más balanceado que incluya reducciones de gastos en áreas no prioritarias, y una mejor focalización y efectividad del gasto público.

101. Algo similar a lo señalado por el Banco Mundial para el período 2002-2006, ocurrió en el período 2007-2011. Los ingresos tributarios pasaron a representar, como porcentaje de PIB, de 18.4% en el 2007, al 21.1% en el año 2011 y se redujo tanto el déficit del SPC como el del gobierno central. Más que vía reducción del gasto, la reducción del déficit en el período 2007-2011, se logró también, vía mayores ingresos tributarios, lo que también hace resurgir nuevamente la interrogante de la conveniencia económica y de la sostenibilidad política de un ajuste fiscal vía una creciente presión tributaria, sin introducir reformas de fondo en la estructura del gasto público y en la institucionalidad del país.

102. Cabe la interrogante, si resultaría oportuna una reforma tributaria que aumente la presión tributaria, si paralela y simultáneamente no se introducen cambios en la estructura del gasto público y se restablece el carácter público (no partidista) de las instituciones públicas. Una mayor presión tributaria disminuiría recursos disponibles para el sector privado, con el correspondiente costo de oportunidad y bienestar económico. Ello quizás se justificaría, si esos recursos fuesen usados por el sector público de manera eficiente, transparente y con una mejor focalización y orientación del gasto público.

103. Adelante nos referiremos a este tema. Por otra parte, en la construcción de consensos sobre una futura reforma de las finanzas públicas en Nicaragua, no puede obviarse el análisis de las implicancias del presupuesto paralelo financiado con la cooperación venezolana.

3.5 ¿Existe espacio fiscal para promover inversiones estratégicas en infraestructura y capital humano?

104. La necesidad que tiene Nicaragua de mayores inversiones públicas en infraestructura productiva y en capital humano es obvia. El problema radica en la creación de un espacio fiscal que permita promover esas inversiones estratégicas. Desde la perspectiva

41 IEEPP, 2011. Hacia un Sistema Tributario con mayor Justicia Social.

42 Nicaragua, Public Expenditure Review, World Bank, 2008.

del lado funcional del gasto, el margen de maniobra para crear un espacio fiscal es muy reducido. El cuadro que sigue muestra la estructura funcional del gasto en el presupuesto del año 2012. Los servicios sociales representan el 55.2% del gasto total, servicios económicos el 16%, defensa y seguridad el 11.6% y deuda pública el 6.6%. El gasto social se proyecta represente el 13.3% del PIB en el 2012.

Cuadro 15: Estructura funcional del gasto.

Millones de córdobas

Concepto	Presupuesto 2012	%
Servicios Sociales	**23306.8**	**55.2**
Educación	9541.0	22.6
MINED	6532.9	15.5
Universidades	2810.7	6.7
Otros	197.4	0.5
Salud	7378.7	17.5
Ministerio de Salud	6947.3	16.4
Otros	431.4	1.0
Servicio social y Asistencia social	1415.2	3.3
Vivienda y servicios comunitarios	4691.8	11.1
Transferencia municipal	3481.5	8.2
Otros	1210.3	2.9
Servicios recreativos, culturales y religiosos	280.1	0.7
Administración gubernamental	**4468.1**	**10.6**
Defensa, orden público y seguridad	**4889.7**	**11.6**
Servicios Económicos	**6782.5**	**16.0**
Deuda pública, intereses y gastos	**2809.7**	**6.6**
Total Gastos	**42256.8**	**100**

Fuente: Proyecto de PGR 2012*

* Los datos aquí citados provienen del Proyecto de Presupuesto General de la República que posteriormente fue reformado y aprobado por la Asamblea Nacional en febrero 2012.

105. Desde la perspectiva de la clasificación del gasto, en corrientes y de capital, se ha sugerido disminuir el peso de los primeros para incrementar los segundos. Los gastos de capital representaron el 35.7% del gasto total en el año 2007, porcentaje que disminuye al 23.15% en el PGR del año 2012. Paralelamente, los gastos corrientes crecieron del 64.3% al 76.85% en el mismo período. La contención de los gastos corrientes podría crear un espacio fiscal para aumentar los de capital. En el Cuadro 16 se presentan los gastos corrientes y de capital de las diferentes instituciones.

106. El Cuadro 16 también evidencia el peso de las transferencias a las Universidades y a los Municipios, y el servicio de la deuda pública. Como se ha señalado, las asignaciones constitucionales (a las Universidades y al Poder Judicial) y las transferencias municipales restan flexibilidad al gasto público y limitan el espacio fiscal para una mejor focalización del gasto.

Cuadro 16: Presupuesto 2012

Millones de córdobas corrientes

Clasificado por Institución	Gasto Corriente	Gasto de Capital	Total
Asamblea Nacional	457.2	1.0	458.2
Corte Suprema de Justicia	1566.1	124.2	1690.3
Consejo Supremo Electoral	1160.2		1160.2
Contraloría General de la República	171.0	2.9	173.9
Presidencia de la República	201.0	0.7	201.7
Ministerio de Gobernación	1774.5	133.4	1907.9
Ministerio de Relaciones Exteriores	561.7		561.7
Ministerio de Defensa	1157.4	391.1	1548.6
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	358.3	144.2	502.5
Ministerio de Fomento Industria y Comercio	283.7	144.6	428.3
Ministerio de Educación	6265.4	267.5	6532.9
Ministerio Agropecuario Forestal	748.0	341.4	1089.3
Ministerio de Transporte e Infraestructura	305.5	2590.0	2895.5
Ministerio de Salud	6414.4	532.9	6947.3
Ministerio del Trabajo	52.2		52.2
Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales	155.7	56.0	211.7
Ministerio de la Familia, Adolescencia y Niñez	329.2	62.5	391.7
Ministerio de Energía y Minas	119.0	562.8	681.8
Procuraduría General de la República	94.4	0.2	94.7
Asignaciones y subvenciones.	7462.0	4429.3	11891.3
Principales asignaciones y subvenciones			
Fondo de Inversión Social de Emergencia	*146.6*	*217.1*	363.7
Fondo de Mantenimiento Vial	*851.3*	*3.3*	854.5
Instituto de Desarrollo Rural	*145.4*	*271.2*	416.5
Transferencia Municipal	*789.0*	*2692.6*	3481.5
Universidades, energía eléctrica, agua y teléfono.	*275.3*		275.3
Universidades y centros de educación técnica.	*2276.9*	*258.5*	2535.4
Servicio de la deuda pública	2809.7		2809.7
Imprevistos	25.4		25.4
Total gasto	**32472.1**	**9784.6**	**42256.8**
Amortización			6696.7
Amortización Interna			5367.5
Amortización Externa			1329.1

Fuente: Proyecto de PGR 2012*

* Los datos aquí citados provienen del Proyecto de Presupuesto General de la República que posteriormente fue reformado y aprobado por la Asamblea Nacional en febrero 2012.

107. Además de la contención de los gastos corrientes y de una eventual reforma que flexibilice las restricciones constitucionales, para crear un espacio fiscal significativo para inversiones estratégicas sólo existen tres vías, no excluyentes: a) un aumento relevante en la tasa de crecimiento del PIB, lo que aumentaría automáticamente las recaudaciones tributarias; b) una reforma tributaria que reduzca en al menos un 2% del PIB el gasto tributario de las exenciones, exoneraciones y tratamientos especiales; y c) la inclusión del componente de donación de la cooperación venezolana en el PGR.

108. Por otro lado, la Ley de Regulación Salarial y de Pensiones en el sector público que se sugirió anteriormente, difícilmente produciría recursos significativos para ampliar el espacio fiscal. Lo que generaría son ahorros en remuneraciones, los que se utilizarían para compensar inequidades en la estructura retributiva actual del sector público. La primera medida que podría abrir espacios fiscales, es la incorporación del componente de donación de la cooperación venezolana en el PGR e intentar paralelamente recuperar otras fuentes de cooperación internacional. Mientras no se adopte esa medida, no se considera oportuna una reforma tributaria recaudatoria para incrementar la inversión pública.

3.6 Presupuesto paralelo y tamaño del Estado

109. Nicaragua suscribió en el año 2007, un acuerdo de Estado a Estado con la República Bolivariana de Venezuela. Sin embargo, la cooperación venezolana del ALBA se terminó canalizando a través de una cooperativa privada (CARUNA) y de diferentes empresas organizadas jurídicamente como sociedades anónimas privadas o de capital mixto venezolano y nicaragüense. Esos recursos se han utilizado de manera discrecional y una parte de ellos han operado como un presupuesto paralelo al PGR.

110. Conforme las cifras del FMI, las actividades del ALBA (que incluyeron todos los recursos de la cooperación petrolera Venezolana, algunos de los cuales no habían sido gastados y estaban depositados en bancos comerciales) representaron el 4.8% del PIB en el año 2008, el 7.9% en el 2010, 7.8% en el 2011 y se proyecta representarán el 7.9% del PIB en el 2012. Cabe agregar que el FMI en su monitoreo de la evolución de las remuneraciones salariales del gobierno central incluye como parte de las remuneraciones del gobierno central el bono extra presupuestario financiado con los recursos ALBA.

111. Evidentemente que cifras de tal magnitud como las señaladas anteriormente no pueden menos que clasificarse, desde una perspectiva económica, como un presupuesto paralelo cuasi fiscal, aunque jurídicamente se presenten como un gasto privado. El peso del Estado en Nicaragua, si adicionamos al gasto público oficial el gasto del ALBA, está entre los más altos de América Latina. Dado que el gasto del Alba se canaliza más por criterios políticos que por medio de una evaluación transparente de su rendimiento económico y social, posiblemente no se utilizan esos recursos de manera eficiente. Ello es negativo, además porque los recursos del ALBA, aunque implican un financiamiento concesional, han elevado significativamente la deuda total externa (pública y privada) de Nicaragua.

3.7 El costo de oportunidad de los subsidios

112. En el PGR del año 2012 se incluyen algunos subsidios al consumo de energía de los jubilados, de las Universidades públicas y de asentamientos en barrios económicamente vulnerables. El grueso de los subsidios, sin embargo, proviene del presupuesto paralelo de la cooperación venezolana que destina recursos significativos, entre otros, al transporte colectivo urbano. No se realiza sin embargo un análisis del costo de oportunidad de los recursos utilizados en los subsidios, es decir de la rentabilidad económica social que se obtendría en un uso alternativo, ni se evalúa el posible efecto distorsionante de los subsidios en la conducta de algunos agentes económicos. Se subsidia por ejemplo la energía eléctrica a diversos sectores, sin promover el ahorro de energía, lo que puede inducir a un uso no adecuado de los recursos. Se sugiere que de manera sistemática se analicen los costos de oportunidad de los subsidios incluidos en el PGR y se adopte una política rígida de focalización en los sectores más vulnerables. Igualmente convendría hacer lo mismo con el presupuesto paralelo de la cooperación venezolana, lo que requeriría de su inclusión en el PGR.

3.8 Hacia una reforma integral de las finanzas públicas

113. En lo que sigue concluiremos que Nicaragua necesita una reforma tributaria integral, cuyo objetivo central no debe de ser recaudatorio, sino enmarcase en el objetivo de un sistema con tasas impositivas bajas y base tributaria amplia, basado en los principios de generalidad, neutralidad y equidad - horizontal y vertical- de los tributos. Esa reforma en el sistema

tributario debe realizarse pari passu, con una mejor focalización del gasto público y con la adopción de: a) una Ley Retributiva de Todo el Sector Público b) de una Ley de Regulación de Pensiones Discrecionales dentro del Sector Público, c) de una Ley de Responsabilidad Fiscal; d) una reforma consensuada al Sistema de Seguridad Social, y con una transformación de las instituciones del Estado. Esa reforma a las Finanzas Públicas debe adoptar un carácter integral. No es conveniente realizar una reforma tributaria de manera aislada, ni una reforma aislada al sistema de seguridad social, ni dejar inalterable la orientación actual del gasto público. Es necesaria una visión de conjunto y alcanzar un consenso mínimo sobre las reformas centrales a las finanzas públicas que promuevan el desarrollo.

114. Para analizar lo anterior señalamos primero los principales retos de las finanzas públicas, discutimos luego las características de un sistema tributario óptimo y hacemos propuestas de reforma tributaria. Las recomendaciones sobre el gasto público y el proceso presupuestario se discuten en el capítulo III de este documento.

3.8.1 Desafíos de las Finanzas Públicas

115. El Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI)[43] señala los principales desafíos de las finanzas públicas en Centroamérica, los que consideramos válidos para Nicaragua. En relación a la reforma tributaria, destaca cinco desafíos: Primero, aumentar la suficiencia de los sistemas tributarios, lo que plantea el problema del uso intensivo de exenciones tributarias. Existe el reto de incluir a los sectores exentos dentro de la base tributaria, sin dejar de atraer la inversión. Un segundo desafío es fortalecer la imposición directa sobre la indirecta, sin que ello tenga efectos negativos sobre la inversión y el crecimiento. Ello plantea la interrogante, si es posible avanzar hacia un sistema de renta global, o si resulta inevitable mantener un sistema cedular, en el cual rentas de diversos tipos tienen tasas y mecanismos distintos, como ocurre en Nicaragua. Un tercer desafío señalado por ICEFI es el de la equidad, la que no se cumple en sistemas de renta cedular ni cuando prevalecen tratamientos fiscales especiales. El obstáculo para alcanzar la equidad son los grupos de presión favorecidos por el estatus quo. Un cuarto desafío se vincula con las características técnicas del sistema tributario. Debe avanzarse hacia sistemas similares a los de los países desarrollados o debe por el contrario avanzarse hacia modelos simplificados como sistema de cálculo alternativo del IR (pago mínimo del IR como la retención del 1% sobre ventas). Finalmente se menciona el amplio tema de la convergencia y armonización de los sistemas tributarios centroamericanos[44].

116. En relación al gasto público, ICEFI destaca dos desafíos relativos al destino del gasto: aumentar el gasto social y la inversión en infraestructura pública. Igualmente, señala cuatro retos de carácter procesal presupuestario: 1) mejorar la transparencia y el acceso público a la información disponible, reforzando además las atribuciones, desempeño y credibilidad de las contralorías; 2) mejorar la gestión y planificación del presupuesto, introduciendo presupuestos multianuales (como el MPMP) e indicadores de desempeño, lo que ya se realiza en Nicaragua; 3) avanzar en la descentralización del gasto público, pero resolviendo previamente los problemas de falta de transparencia, de débil rendición de cuentas y de corrupción que a menudo existen en este ámbito; y 4) determinar las bases y los mecanismos requeridos para aumentar la eficacia del gasto público social[45], aspecto este último en el que el BM ha presentado numerosas propuestas[46]. En lo que sigue discutimos primero lo relativo a las reformas al sistema impositivo, señalando inicialmente las características de un sistema tributario óptimo. En el capítulo III, como señalamos, nos referimos a reformas al proceso presupuestario.

3.8.2 Sistema impositivo óptimo[47]

117. El sistema impositivo óptimo es el que minimiza la interferencia de los impuestos en la asignación de recursos. Los impuestos deben ser lo más neutrales y generales posibles ya que se sostiene que los tratamientos e incentivos fiscales preferenciales causan distorsiones en la asignación de recursos del mercado, favorecen la evasión y la corrupción, y dificultan la fiscalización tributaria. En consecuencia se argumenta que se debe de minimizar la interferencia de los impuestos en la asignación de recursos, no distorsionando los precios relativos. Por ello no se

43 ICEFI. La política fiscal en la encrucijada. El caso de América Central. Guatemala, Junio, 2007.

44 Ibid.

45 Ibid.

46 BM, Nicaragua Public Expenditure Review, 2008.

47 Partes de esta sección se basan en: Medal, 2009.

favorecen políticas de incentivos fiscales especiales, salvo en el caso de externalidades positivas[48]. La ausencia de neutralidad fiscal reflejaría como señala Vito Tanzi[49] falta de fe en la economía de mercado.

3.8.3 Receta fiscal del FMI

118. Dentro del marco conceptual de la neutralidad fiscal Stotsky[50] nos ofrece un excelente resumen de la receta estándar del FMI en materia de reforma tributaria: a) tratamiento igual a todos los sectores y actividades. Los tributos deben de tener un carácter general, sin tratamientos fiscales especiales; b) El impuesto sobre la renta debe ser preferiblemente con tasas bajas y base amplia; c) los impuestos al consumo deben basarse en un Impuesto al Valor Agregado (IVA) con una sola tasa--entre 10% y 20%--con tasa cero sólo para las exportaciones y mínimas exenciones; c) Los impuestos especiales al consumo – el Impuesto Selectivo al Consumo (ISC)—deben limitarse a un reducido número de bienes con externalidades negativas, d) no deben existir impuestos a las exportaciones, y los aranceles a las importaciones – el Derecho Arancelario de Importación (DAI) en nuestro caso— deben reducirse y establecer preferiblemente una tasa ad valorem uniforme para todas las importaciones.

3.9 Agenda pendiente y las propuestas sobre reforma tributaria

119. Como indicamos antes, no se ha avanzado hacia un sistema de basa tributaria amplia y tasas impositivas bajas, principalmente por la prevalencia de exenciones, exoneraciones y tratamientos especiales. En lo que sigue, con el objetivo de contribuir a la discusión y al debate necesario dentro de un proceso de construcción de consensos, definimos nuestra posición sobre las reformas necesarias a los diferentes tributos.

3.9.1 Reforma al IVA

120. La Ley de Equidad Fiscal del 2003 introdujo importantes avances particularmente en relación al IVA: se introdujo el principio de tasa cero sólo para las exportaciones. Los bienes de la canasta básica pasaron a ser exentos y no de tasa cero, como anteriormente. Sin embargo, muchos de los insumos utilizados para producir bienes de la canasta básica están exentos, lo que equivale a un sistema de tasa cero. Existen además exoneraciones al IVA otorgadas a diferentes sectores.

121. Una reforma tributaria, tendería a aplicar el IVA de manera general, eliminando exenciones y exoneraciones, lo que desde una perspectiva técnica es la opción adecuada. No obstante debe señalarse, que existe la opinión, de que no debe avanzarse en mayores reformas al IVA afectando a los sectores de menores ingresos, al menos, mientras no se desmantelen primero los incentivos fiscales especiales, incluyendo exoneraciones al IVA que favorecen a sectores de mayores ingresos. La canasta básica, en una primera etapa, no debe ser afectada en una futura reforma tributaria. La reforma al IVA en el caso de bienes esenciales debe además esperar que se construya por otro lado un sistema de subsidio focalizado a los sectores más vulnerables. Una alternativa a evaluarse son las transferencias directas y focalizadas de dinero a grupos más vulnerables, similar a los programas existentes en Brasil y México.

3.9.2 Reforma al ISC

122. El principio técnico es que los Impuestos Selectivos al Consumo (ISC) solo deben de aplicarse a bienes con externalidades negativas, como cigarrillos y bebidas alcohólicas. En Nicaragua se aplica sin embargo el ISC a una larga lista de bienes, la mayoría importados y consumidos por sectores de mayores ingresos. Predomina internamente el criterio de mantener el ISC a una lista amplia de bienes, considerados como suntuarios, a fin de introducir alguna progresividad al sistema impositivo. Éste es un tema de debate. La posición del autor es mantener el ISC a la mayoría de la larga lista de bienes (principalmente importados) a los que se aplica este tributo, reduciendo sin embargo la dispersión de tasas que aún prevalece. La limitación del ISC a unos pocos bienes (lo que ha sido propuesto en varias ocasiones por el FMI) debe de esperar a que se produzcan significativos avances en la imposición directa, proceso que tomará años.

3.9.3 Reforma del ISC aplicable a los derivados del petróleo

123. Cabe aplicar la vieja propuesta del FMI en relación al ISC conglobado para el combustible y derivados del petróleo. Es conveniente dividir el actual ISC

48 Véase al respecto: Vito Tanzi y Howell, ZEE: Tax Policy for Emerging Markets, Developing Countries, IMF Working Paper, March, 2000.

49 Vito Tanzi y Howell H. Zee. Ibid

50 Janet Stotsky, Summary of IMF Tax Policy Advice, in Tax Policy, edited by Parthasarathi Shome, Fiscal Affairs Department, IMF, l995

(que no es ad-valorem sino un monto fijo por unidad) en dos componentes: una parte como IVA que sería acreditable por los exportadores dado el mecanismo de tasa cero para las exportaciones, lo que sería coherente con el principio de que los impuestos no se exportan, y otra parte como ISC no acreditable. El segundo componente sería un impuesto de consumo no acreditable.

3.9.4 Reforma al Derecho Arancelario de Importación (DAI)

124. En relación al DAI, este tributo ha sido debilitado por el proceso de liberalización comercial. Sin embargo aún se conserva una estructura del DAI que implica escalonamiento arancelario y una tasa de protección efectiva para ciertos rubros, significativamente mayor a la nominal. Como la estructura del DAI es un acuerdo centroamericano, habría que proponer a nivel regional una reforma al mismo, estableciendo una tasa ad-valorem reducida (máximo 5%) y con reducida dispersión.

3.9.5 Reforma al impuesto sobre la renta: hacia un sistema de renta global[51]

125. La principal medida recaudatoria que introdujo la reforma de Diciembre del 2009 fue el establecer una tasa del 1% de pago mínimo definitivo sobre los ingresos brutos, en sustitución de la tasa del 1% sobre activos y del 0.6% sobre depósitos del sistema financiero que se había establecido en la Ley de Equidad Fiscal del 2003. Como indicamos en un estudio realizado para FUNIDES, una tasa sobre los ingresos brutos a cuenta del IR es ineficiente y tiene efectos de cascada. Lo adecuado hubiese sido desmantelar el amplio sistema de exenciones y exoneraciones vigentes, e introducir el sistema de renta global.

126. Con la Ley 712 del 2009 se formalizó un sistema cedular de impuesto sobre la renta que es inequitativo. Se estableció una tasa de IR preferencial -10%-para los intereses y dividendos y una tasa mayor del 30% para las utilidades. Se favorece la renta pasiva y no las utilidades empresariales. Se discrimina también en contra de la renta del trabajo que paga tasas marginales crecientes –que van del 10 al 30%. Como alternativa al sistema cedular, Gómez[52] propuso un sistema de renta global, propuesta que fue respaldada en Nicaragua por Medal[53], Acevedo[54] y la Alianza por La Reforma Tributaria[55].

127. En el sistema de renta global[56], la persona natural como sujeto pasivo del impuesto incluye en su renta gravable todas sus diferentes fuentes de renta, sea del trabajo o del capital (intereses, dividendos, alquileres). A su renta gravable global o total se le aplica la tasa del IR progresiva para las personas naturales. Bajo el sistema cedular, los ingresos de capital de las personas naturales (dividendos, intereses, alquileres) se pueden gravar a una tasa diferenciada. Para las personas jurídicas puede continuar el sistema de tasa única uniforme (actualmente el 30%) y se introducirían mecanismos para evitar la doble tributación.

128. Es incluso factible disminuir al 25% la tasa del IR para las empresas (y la marginal máxima para las personas naturales, si se desmantela el amplio sistema de exoneraciones y tratamientos especiales y se introduce el sistema de renta global). También es factible establecer una tasa de IR menor (20% o 15%) aplicable a medianas y pequeñas empresas. Se recomienda en consecuencia introducir el sistema de renta global y paralelamente reducir la tasa del IR para las empresas al 25%, lo mismo que la tasa marginal máxima para las personas naturales.

3.9.6 Impuesto sobre la renta a las pequeñas empresas

129. En Nicaragua la gran mayoría de las pequeñas empresas pertenecen al sector informal, y, o no declaran ni pagan impuesto sobre la renta, o están en el sistema de cuota fija, en el cuál se incluyen empresas que deberían teóricamente declarar y pagar impuesto sobre la renta. En la reforma del 2009 el gobierno formuló una propuesta no realista de aplicar a las actividades económicas independientemente de su tamaño la misma tasa uniforme o flat, que actualmente

51 Esta sección de basa en: Medal, 2009. Estudio elaborado para FUNIDES y publicado en: Aportes a la discusión sobre reforma tributaria en Nicaragua, FUNIDES, 2009.

52 Gómez 2005

53 Medal 2009

54 Acevedo 2011

55 Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas y Coordinadora Civil.

56 El sistema de renta global, puede tener un carácter territorial, es decir se incluyen en la renta gravable, todas las rentas originadas en el territorio del país de que se trata. Si incluye todas las rentas independientemente del país que se originen, se trata de un sistema de renta mundial, como lo es el sistema de los Estados Unidos.

es del 30%. En el sistema vigente, en teoría todas las empresas deben de pagar la misma tasa del 30%, independientemente de su tamaño. Ello lo único que fomenta es la informalidad o el refugiarse en el sistema de cuota fija. Para un pequeño empresario es una especia de "salto mortal al vacío" el pasar de la informalidad o del sistema de cuota fija, al sistema formal de impuesto sobre la renta, con una tasa del 30%. Ello no es realista.

130. Los mismos consultores del BID Garcimartín y Díaz que elaboraron el estudio que sustentó la propuesta gubernamental inicial del 2009, sugirieron una tasa más baja para las empresas con ventas anuales reducidas. Se recomienda para las pequeñas empresas con ventas anuales dentro de un rango a definir, establecer una tasa de IR del 10 o del 15%. Para las microempresas de ventas anuales muy reducidas convendría conservar el sistema de cuota fija, con modificaciones.

3.9.7 Reforma al IR de la bolsa agropecuaria

131. En relación a la bolsa agropecuaria, más que introducir cambios ad-hoc de carácter puntual (como se hizo recientemente), corresponde implementar la reiterada recomendación de que no es justificable mantener un régimen especial según el canal de comercialización que se utilice. El argumento de la informalidad en el sector agropecuario es extensible a todos los sectores. Ello llevaría a la creación de bolsas comerciales, industriales, de servicios profesionales y de contratos laborales, lo que no tiene sentido. Cabe más bien que la retención de la bolsa agropecuaria se conserve con las actuales tasas reducidas, pero que no tengan carácter de retención definitiva, salvo el caso de producción campesina de montos muy reducidos. Con ello el sector agropec-uario se incorporaría en el sistema general del IR aplicable a las actividades económicas y a la renta del trabajo, lo cual es necesario si realmente se quiere establecer un sistema tributario basado en el principio de generalidad, neutralidad y equidad de los tributos.

132. El capítulo 2 de este estudio incluyó recomendaciones relativas a las variables macro fiscales dentro del proceso presupuestario. Esta sección se centra en los aspectos procesales del proceso presupuestario.

4.1 Marco jurídico del proceso presupuestario

133. El marco jurídico del proceso presupuestario está definido en la Constitución de la República y en la Ley 550 (Ley de Administración Financiera y Régimen Presupuestario). Julio Francisco y Teódulo Báez Cortés señalan con precisión la base legal del proceso[57] y resumen el ciclo presupuestario en las siguientes etapas:

- Formulación: el MHCP a través de la DGP dirige la elaboración del presupuesto anual y el Presidente de la República somete a la Asamblea Nacional el proyecto de ley anual del presupuesto, a más tardar el 15 de octubre del año anterior al ejercicio presupuestario.

- Aprobación: la Asamblea Nacional discute y aprueba el proyecto de Ley. El Presidente sanciona y publica la ley del presupuesto antes del 1 de enero del ciclo presupuestario.

- Ejecución: el MHCP dirige y ejecuta la distribución administrativa del presupuesto de egresos. Las instituciones deben informar mensualmente de los recursos recibidos a la DGP del MHCP, quien a su vez informa a la CGR y a la AN. La información sobre ejecución física y financiera de cada institución se registra en el sistema de administración financiera (SIGFA) a través de la DGP del MHCP.

- Control. El informe de liquidación física y financiera se presenta al Presidente de la República dentro de 90 días de finalizado el ejercicio presupuestario, quien a través de MHCP lo remite a la AN a más tardar el 31 de marzo del nuevo año presupuestario. Le corresponde a la Asamblea Nacional, aprobar o rechazar este informe.

4.2 Las etapas del proceso de formulación del presupuesto

134. Conforme el Arto. 13 de la Ley 550 (Ley de Administración financiera y del Régimen Presupuestario), la coherencia macroeconómica es uno de los principios del subsistema presupuestario, por lo que en realidad la primera etapa de la elaboración del PGR y del MPMP se inicia como se señaló con la programación monetaria fiscal que suele acordarse con el FMI. Ésta se concretiza en el PEF donde se proyectan los balances macroeconómicos de los sectores fiscal, monetario, real y externo. Esos balances macroeconómicos se reflejan tanto en el PEF como en el MPMP. Como se indicó antes, el techo presupuestario del PGR y del MPMP se define en el PEF y es la variable fundamental del proceso presupuestario. Se ha hecho mención[58] que dado que la formulación del MPMP y el PEF se realiza usualmente de manera conjunta con el FMI, en la realidad el proceso presupuestario se ha iniciado en los últimos años, cuando el gobierno se pone de acuerdo con el FMI sobre las proyecciones macroeconómicas globales, lo que usualmente tiene lugar en el mes de marzo. Independientemente de que exista o no un acuerdo con el FMI, la PEF donde se define el techo presupuestario es siempre la primera etapa del proceso presupuestario.

135. Definido el techo presupuestario en el PEF, la segunda etapa del proceso presupuestario se inicia cuando el MHCP formula la política presupuestaria, tomando en cuenta el Plan Nacional de Desarrollo, el PEF, el MPMP, la política de endeudamiento y el PIP. El MHCP, a más tardar el 30 de mayo de cada año, informa la política presupuestaria a los organismos y entidades del sector público que corresponde, y establece el límite máximo de gasto para cada entidad, discriminando en gastos corrientes, distinguiendo en éstos las partidas de salarios y remuneraciones, gastos de capital, transferencias, gastos financieros, servicio de deuda, adquisiciones de activos no financieros, transacciones de activos y pasivos financieros (Artos. 19 y 30 de la Ley 550).

136. Alicia Saénz[59] realizó una descripción pormenorizada del proceso presupuestario, descripción que aunque

57 Julio Francisco y Theódulo Báez Cortés, Todo Sobre Impuestos en Nicaragua, Octava Edición, página 33. La transcripción no es completa. En la mencionada obra se detalla con precisión la base jurídica del ciclo presupuestario, lo que aquí por brevedad, se omite.

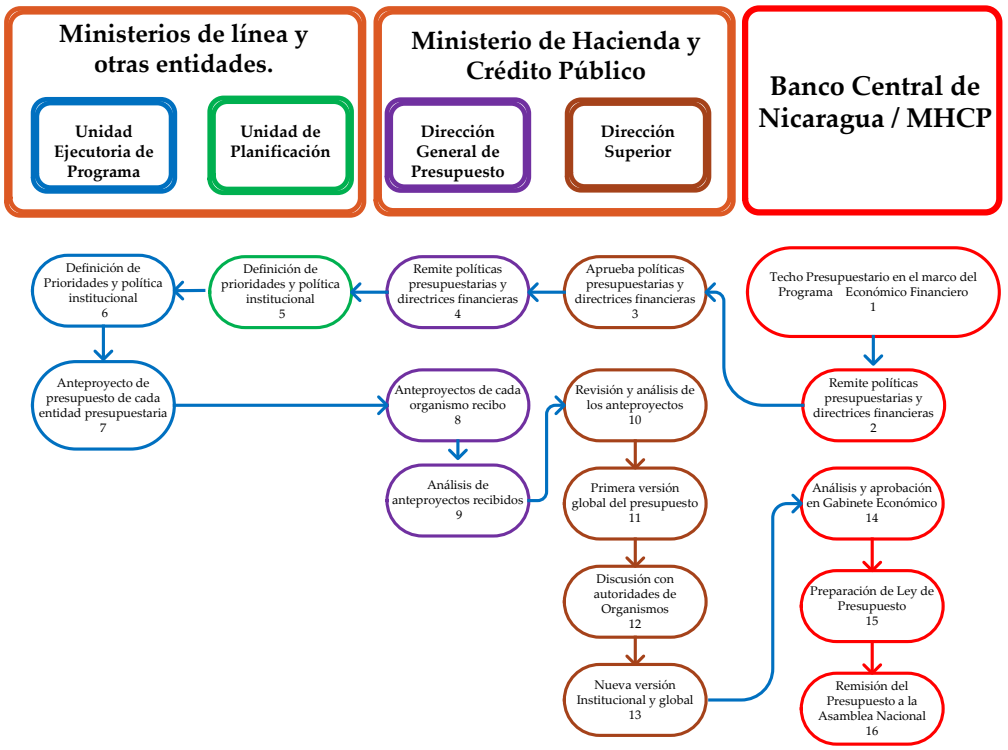
58 Acevedo, El proceso Presupuestario,

59 Alicia Saénz, Conceptos para la interpretación y análisis del PGR. Managua, 2002.

anterior a la Ley 550 en lo esencial sigue vigente, y se reseña en el siguiente flujograma. La primera etapa oficial de formulación se inicia el primero de abril y termina el 15 de octubre, fecha tope para la presentación del presupuesto a la AN para su discusión y aprobación. Aprobadas por el MHCP las políticas presupuestarias y los techos de cada entidad, dentro los Ministerios y Entidades se definen las prioridades y política institucional y sectorial y las unidades ejecutoras de programas y proyectos definen las metas y el financiamiento requerido compatible con el techo asignado. El anteproyecto de presupuesto de cada organismo es enviado a la DGP quién lo revisa y analiza y formula la primera versión de Presupuesto Global, la que se discute con las autoridades de los organismos. El MHCP aprueba la nueva versión institucional y global del anteproyecto de presupuesto y lo remite a la Presidencia de la República (de la cual el gabinete económico es un organismo auxiliar), quien remite el proyecto de ley de presupuesto a la Asamblea Nacional. El PGR contiene dos secciones, una el Presupuesto de Ingresos y la segunda el Presupuesto de Egresos, y varios anexos, en los que se incluye el MPMP.

137. La Presidencia de la República remite el proyecto de Presupuesto a la AN a través de la Primera Secretaría, quien la hace llegar a la Junta Directiva de la AN. Se presenta al Plenario y se remite a la Comisión Económica que dictamina el Proyecto. Es dentro de la Comisión Económica, donde usualmente ha habido un proceso de consultas sobre el presupuesto, incluyendo con las instituciones presupuestadas. El dictamen de la comisión se remite al Plenario, para su aprobación o cambios. La Asamblea no puede aumentar gastos, sin señalar la fuente para financiarlos. La discusión en el Plenario suele ser superficial. Existen limitadas capacidades para un análisis a fondo del presupuesto presentado. El presupuesto aprobado por la AN, se remite al Presidente de la República para su sanción y promulgación.

Gráfico 7: Etapas del Proceso Presupuestario



Fuente: Elaboración propia.

138. Es importante precisar que en el PGR se incluyen los presupuestos de: a) el Poder Ejecutivo, incluyendo en éste la Presidencia y Vicepresidencia de la República, Ministerios de Estado y órganos desconcentrados de éstos; b) los Poderes Legislativo, Judicial y Electoral; y c) los entes gubernamentales creados por la Constitución Política. No se incluyen en el PGR, entre otros, los presupuestos de los municipios, las Universidades, las empresas del Estado y las instituciones financieras del Estado, pero sí se incluyen en el PGR las partidas, asignaciones y subvenciones otorgadas por el PGR a favor de los presupuestos de esas instituciones (Arto. 15 de la Ley 550).

139. La Asamblea Nacional aprueba el PGR pero no aprueba los Presupuestos de los entes autónomos y de las empresas del Estado. El PGR contiene para información (no para aprobación) de la AN, los presupuestos de esas entidades. El MHCP realiza un proceso de consolidación presupuestaria de las entidades autónomas, con propósito exclusivamente informativo y ello no constituye aprobación del MHCP (Arto. 77, Ley 550).

4.3 Elaboración del Programa de Inversión Pública

140. El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) es la entidad administrativa que coordina y dirige el proceso de inversión pública. Anteriormente el SNIP estaba supeditado a la Secretaría de la Presidencia de la República. Por medio del Decreto No. 19 del 2010, el SNIP se adscribió al MHCP donde se creó la Dirección General de Inversión Pública (DGIP). Con ello se evitó la división de proceso presupuestario en dos partes, una que era supeditada al MHCP y otra a la Secretaría de la Presidencia. Ello permite una mayor integralidad al proceso presupuestario, aunque para algunos ello implica el riesgo de que pueda prevalecer la visión fiscal financiera del MHCP sobre un enfoque de promoción del desarrollo que es el objetivo central del PIP. A pesar de esa perspectiva, el PIP, conservando su naturaleza esencial de promover el crecimiento, tiene necesariamente que estar enmarcado en las restricciones presupuestarias del PGR y el MPMP.

141. El SNIP se apoya en un Comité Técnico de Inversiones (CTI) integrado por representantes del MHCP, MINREX y la Asamblea Nacional (a través de la Dirección General de Análisis y Seguimiento del Presupuesto). El CTI evalúa los programas y proyectos sometidos por las instituciones públicas para su inclusión en el PGR. Ratifica o modifica las recomendaciones de la Dirección General de Inversión Pública (DGIP) y presenta a consideración de la autoridad superior del MHCP (al cual está adscrito el SNIP) la propuesta del Programa Anual y Plurianual del PIP. La propuesta del PIP se basa, además de la evaluación de los programas y proyectos, en las proyecciones de recursos externos y de los fondos de contrapartida internos disponibles. El MHCP incorpora en el proyecto de presupuesto el PIP.

142. El SNIP revisa además los reportes de seguimiento físico y financiero de los programas y proyectos. La programación física y financiera de los proyectos de inversión pública se registra en el Banco de Proyectos del Sistema Nacional de Inversiones Públicas, conforme las Normas de Procedimientos de Ejecución y Control Presupuestario emitidas por el MHCP.

143. Se han formulado importantes críticas al PIP. Primero, se señaló que por muchos años en el PIP se clasificó como inversión lo que eran gastos corrientes de sueldos y salarios de los proyectos de inversión financiados por la cooperación internacional. Ello obligó a una reclasificación de gastos que eran supuestamente de capital, a gastos corrientes, proceso que tomó varios años.

144. Segundo. Un segundo problema reiteradamente señalado al PIP es que no estima de manera consistente los gastos recurrentes que resultan de los programas y proyectos de inversión ejecutados. Aunque ha habido avances significativos en esta área, aún es un tema permanente en la formulación del PIP.

145. Tercero. El Programa de Inversiones Públicas consistía y aún consiste en un amplio y abigarrado conjunto de proyectos financiados por la cooperación internacional, donde la orientación o preferencia del cooperante determina los proyectos priorizados, más que una demanda interna formulada de acuerdo a las prioridades nacionales. Se sugirió como solución a este problema el apoyo presupuestario en efectivo, más que condicionado a proyectos específicos y la creación de una Mesa Global y de Mesas Sectoriales para coordinar la canalización de la cooperación internacional.

146. En las Mesas Sectoriales hubo importantes avances y se llegaron a utilizar Enfoques Sectoriales Amplios (SWAPs) que permitieron una coordinación de la cooperación internacional. Por otro lado, por las razones ya conocidas, vinculadas a las elecciones

municipales del 2008, disminuyó y luego se suspendió a partir del año 2009 la entrega de recursos en efectivo por el Grupo de Apoyo Presupuestario. Igualmente, como resultado del menor apoyo de la cooperación tradicional al PIP, el financiamiento de recursos externos ha disminuido.

147. Debe por otra parte mencionarse que el presupuesto paralelo de la cooperación venezolana incluye también un componente de proyectos de inversión pública, que no se contabilizan en el PIP, ni se someten a una evaluación de su rentabilidad económico social, ni se supervisa o controla de manera trasparente el uso de esos recursos.

4.4 Contenido y proceso de elaboración del MPMP

148. El MPMP comenzó a implementarse en Nicaragua en el año 2006. Existen diferentes programaciones presupuestarias de mediano plazo, con diferentes grados de profundidad de contenido. Como se indica en un estudio publicado por el BID[60], Nicaragua por influencia de los organismos internacionales que promueven el combate a la pobreza adoptó el sistema de programación presupuestaria plurianual de mayor contenido y detalle, que se corresponde a la denominación MPMP ampliado.

149. El denominado Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), el de menor contenido, usualmente se limita a las proyecciones del PIB y del gasto e ingreso agregados. El MPMP adiciona al contenido restringido del MFMP, proyecciones de gasto por unidad administrativa, por función y de ingresos desagregados. El MPMP ampliado (que es la modalidad que se adoptó en Nicaragua) adiciona a lo anterior proyecciones, de gasto por programa y de resultados.

150. El Arto. 37 de la Ley 550 señala que el PGR contendrá como anexo un MPMP con proyecciones de al menos dos años subsiguientes al ejercicio presupuestario elaborado en el PGR, y debe contener como mínimo una estimación de: a) ingresos por rubro; b) egresos según tipo de gasto y organismo; c) Metas físicas y de producción de bienes y servicios que se pretende lograr; d) Programa de Inversión Pública; e) Programación de desembolsos externos, préstamos y donaciones; f) evolución de la deuda pública, de conformidad con lo establecido en la política de endeudamiento; y g) descripción de las políticas presupuestarias y criterios se sustentan las proyecciones y los resultados económico financieros.

151. Como se desprende de lo señalado, el contenido del MPMP en Nicaragua es amplio y detallado, lo que se cumplió en el MPMP incluido como anexo al PGR del año 2012. Sin embargo, una debilidad del MPMP es que no se somete a un proceso de consulta con la sociedad civil o los agentes económicos y sociales, ni se discute debidamente en la Asamblea Nacional.

152. Conforme el mencionado estudio del BID, la formulación del MPMP tiene que estar basado en etapas, que combinen la determinación de los techos de arriba hacia abajo, y el establecimiento de prioridades de abajo hacia arriba. Las etapas ideales del MPMP son las siguientes:1) desarrollo de un marco macroeconómico fiscal; 2) desarrollo de programas sectoriales; 3) desarrollo de los marcos de gastos sectoriales, construyendo consensos respecto a la asignación de recursos; 4) determinación de la asignación de recursos, definiendo techos sectoriales de mediano plazo; 5) preparación de los presupuestos sectoriales y 6) aprobación política final por el gabinete, el Presidente y la Asamblea o Parlamento.

4.5 Metodologías y los criterios técnicos para la asignación de los recursos presupuestarios

153. Un aspecto central del proceso presupuestario son las metodologías y criterios técnicos utilizados para la asignación de recursos. En teoría, el gasto público debe asignarse de tal manera que se utilice de una manera eficaz y eficiente desde una perspectiva tanto técnica como económica. La efectividad técnica radica en que el producto o servicio público satisface los objetivos para el cual fue producido. La efectividad económica por su parte implica que se agotó el potencial de incrementar o mejorar el producto o resultado obtenido mediante una reasignación de recursos.

154. Sin embargo, a pesar de significativos avances, según algunos los criterios técnicos para la priorización del gasto público no están aún perfectamente definidos en la misma literatura económica. Aunque existe muy desarrollada una teoría sobre el sistema impositivo óptimo, no existe lo mismo en el área del gasto, donde a nivel conceptual no se han establecido criterios claramente definidos para lograr una asignación óptima de los recursos[61]. Algunos autores

60 Gabriel Filc y Carlos Scartascini. Los Marcos Presupuestarios de Mediano Plazo y el Proceso Presupuestario en América Latina, BID, México, junio de 2007.

61 Paternostro et al., How Does the Composition of Public Spending

adoptan un tono algo pesimista. Paternostro et al. concluyen que es difícil —aunque no imposible— estimar los efectos del gasto público en los objetivos del crecimiento y la reducción de la pobreza, debido a las complejas interrelaciones de causalidad, a los efectos retardados –lags– de las políticas y a la interdependencia entre objetivos. Se señala además que el gobierno proporciona fundamentalmente bienes públicos –salud, educación y seguridad–con externalidades positivas cuyos beneficios son de difícil cuantificación.

155. A pesar de ese enfoque pesimista, hay prioridades claras sobre una mejor orientación del gasto público. La mayor rentabilidad social de la educación primaria, secundaria y técnica en relación a la terciaria, o el mayor beneficio social de la salud preventiva sobre la curativa, son hechos ampliamente fundamentados en la literatura sobre el desarrollo económico. El tema de la priorización del gasto en educación —entre los subsistemas primario, secundario, técnico y terciario— es más político que técnico. Lo mismo ocurre en la priorización de la salud preventiva y del acceso al agua potable.

156. En términos prácticos, en Nicaragua ha habido significativos avances en el uso de metodologías y de criterios técnicos para la priorización de los proyectos del PIP y para la orientación del gasto público en el combate a la pobreza. Existen metodologías para la evaluación de proyectos de agua, carreteras, electrificación, salud y de impacto ambiental. Se han definido además precios sociales o precios sombra (tasa social de descuento, precio social de la divisa y precio social de la fuerza de trabajo), necesarios en la evaluación de la rentabilidad social de los proyectos de inversión pública. Igualmente existen metodologías y criterios claros para la asignación del gasto público en el combate a la pobreza. En el MPMP y en los programas sectoriales se señalan objetivos, metas, indicadores y recursos. Los avances metodológicos se utilizan, aunque naturalmente se requieren mejoras en esta área.

157. El problema central para una mejor orientación del gasto público no radica en la ausencia de metodologías y de criterios para la asignación del gasto, sino en tres aspectos centrales: la tendencia inercial del gasto, las restricciones legales que le restan flexibilidad al presupuesto y, vinculado con lo anterior, el peso de los grupos de presión en la orientación del gasto público.

4.6 Tendencia inercial en la priorización del gasto público

158. Un enfoque ad-hoc con un alto contenido inercial ha predominado hasta la fecha en Nicaragua para la formulación del presupuesto anual. Desde una perspectiva de "abajo hacia arriba" el presupuesto de gastos corrientes se formula en gran medida en base a las asignaciones históricas, modificadas incrementalmente por las proyecciones de aumento de personal y por la política salarial a implementar. En el presupuesto de gastos de capital la primera prioridad son los proyectos de arrastre que suelen representar el grueso de la cartera de proyectos de inversión, seguido por nuevos proyectos que ya cuentan con financiamiento de la comunidad cooperante, y finalmente por aquellos nuevos proyectos a financiar con recursos propios del Tesoro.

159. El peso inercial en el presupuesto es hasta cierto grado inevitable. Como señala Allan Schick, a pesar de los criterios técnicos para priorizar el gasto "la presupuestación es irremediablemente incremental (en el margen), no sólo en los montos asignados a objetivos específicos, sino también en los ajustes de sus procedimientos y reglas de funcionamiento que se llevan a cabo de vez en cuando"[62]. Sostiene este autor que "Cualquiera que sea el proceso presupuestario utilizado, los gastos del ejercicio en curso serán siempre el mejor indicador de los gastos del próximo ejercicio"[63].

160. En otras palabras, en la formulación del presupuesto no puede producirse un cambio radical en la metodología utilizada para priorizar el gasto. Tendrá que necesariamente combinarse el enfoque histórico incremental en base a la ejecución pasada, con el uso más sistemático de la evaluación económica para asignar los recursos conforme su mayor rentabilidad económica y social. La ejecución histórica será siempre uno de los criterios para la priorización del gasto, pero no debe ser el principal aspecto a considerar al formular el presupuesto.

4.7 Restricciones legales y la inflexibilidad del gasto público

Matter? World Bank Policy Research Working Paper 3555, March 2005

62 La presupuestación tiene algún futuro? Allen Shick, ILPES, CEPAL, Santiago de Chile, 2002.

63 Ibid.

161. Las restricciones legales que restan flexibilidad al gasto público, son bien conocidas y han sido señaladas reiteradamente: el 6% para la educación universitaria, la asignación del 4% para el Poder Judicial, la asignación del 10% a las municipalidades y las rentas con destino específico. Como se ha señalado el gasto en educación por estudiante está desproporcionadamente sesgado a favor de la educación terciaria. Mientras no se reforme el Artículo de la Constitución Política, se han sugerida algunas medidas que tendrían un carácter paliativo[64]. La única solución de fondo es reformar la Constitución de la República. Este tema es políticamente sensible, dada la autonomía universitaria, pero debe ser sometido a debate. Lo mismo en relación al 4% para el Poder Judicial y el 10% a los municipios. Lo que corresponde es un diálogo nacional, para llegar a un consenso sobre este tema, para permitir una mejor focalización del gasto público. Cabe inclusive una reforma a fondo de la educación terciaria, donde se preparan profesionales que buena parte de los mismos no encuentran trabajo en sus respectivas profesiones. Ello implica un desperdicio de los recursos públicos invertidos en su educación, mientras paralelamente no se asignan suficientes recursos a la educación pre escolar, primaria, técnica y vocacional que favorece a los más pobres.

162. En relación a la transferencia a los municipios se ha propuesto que la misma debe de ir acompañada de una transferencia de responsabilidades y de un mejor sistema de control y supervisión de los recursos de los municipios. Los municipios, por otra parte, no recaudan de manera efectiva el impuesto de bienes inmuebles, existiendo una fuerte sub recaudación y evasión de este tributo. Se observa además una tendencia a un crecimiento en las dietas de los concejales, particularmente en la Alcaldía de Managua.

4.8 Procesos de transparencia, rendición de cuentas definidos en la Ley. Su efectividad e implementación en la práctica.

163. La Ley 550 incluye el principio de transparencia de gestión, fundamentada en controles internos y en el acceso ciudadano. En el Arto. 21 de esa misma Ley 550 se señala que todos los tipos de presupuesto de todas las entidades del Estado, así como los informes de seguimiento, análisis y evaluación de los mismos que se remitan a la AN, estarán a disposición de la ciudadanía a través de los medios informáticos y de comunicación disponible. Esta disposición no incluye los informes no remitidos a la AN, lo que es una limitación de acceso de toda la información disponible en las entidades públicas

164. La Ley de Acceso a la Información Pública (Ley 621) tiene por objeto normar y promover el acceso a la información pública de las entidades o instituciones públicas, las sociedades mixtas y las subvencionadas por el Estado, así como de las entidades privadas que administren o reciban recursos públicos, beneficios fiscales u otros beneficios. Ello es cumplido parcialmente. Como ejemplo, no existe acceso a las sociedades mixtas del Grupo Alba. Tampoco existe acceso desde el año 2007 a los Informes de Revisión de Programa elaborados por el FMI. Igualmente no se publican en la página web del MCHP los detalles de los salarios y remuneraciones públicas ni las políticas retributivas de las diferentes instituciones. Aunque la mencionada Ley establece los principios de acceso a la información pública, y de transparencia, y aunque se han hecho significativos avances al incluir aspectos sustanciales de la información pública en internet, en la práctica, aún existen limitaciones.

165. El Sistema Integrado de Gestión Financiera y Administrativa, implementado desde hace años con apoyo externo, vincula los subsistemas de presupuesto, tesorería, contabilidad y crédito público, administración y contrataciones del Estado, servicio civil, inversiones públicas y administración de bienes del sector público. Ello permite un acceso a un amplio sistema de información integrado.

166. En lo concerniente a rendición de cuentas existen importantes disposiciones en la legislación vigente. En el Arto. 66 de la LAFRP se establece que la Dirección General del Presupuesto (DGP) del MHCP debe preparar informes de evaluación financiera trimestrales, los que deben de ser remitidos a la Asamblea Nacional a través de la Dirección General de Análisis y Seguimiento al Gasto Público y a la Contraloría General de la República (CGR). Conforme el Arto. 67 y 68 de la misma LAFRP, el MHCP prepara un informe de liquidación financiera y física del PGR y lo presenta al Presidente de la República, quién luego lo remite a la Asamblea Nacional y a la Contraloría General de la República, a más tardar el 31 de marzo del nuevo año presupuestario. La aprobación o rechazo del Informe de Liquidación Presupuestaria le corresponde a la Asamblea Nacional.

64 Belli & Asensio 2011

167. Acevedo (2010) destaca importantes deficiencias en los informes de ejecución presupuestaria. Señala, por un lado, que aunque el PGR incluye programas con metas físicas de producción de servicios o bienes públicos, los informes de ejecución se limitan a la información financiera global de las entidades, pero no informan sobre la ejecución por programas y la relación entre ejecución financiera y cumplimiento de las metas, ni valoraciones sobre la eficiencia en el uso de los recursos. Acevedo también señala que "prevalece un énfasis sobre la ejecución financiera del presupuesto, y la preservación de la disciplina financiera global, más que sobre el papel del presupuesto como un instrumento para un proceso de planificación, programación y presupuestación orientado al cumplimiento de metas de desarrollo".

168. Lo anterior indudablemente es cierto. Aunque naturalmente la preservación de la disciplina financiera seguirá siendo esencial, falta mucho por hacer para que los informes de ejecución presupuestaria señalen claramente la relación entre las metas alcanzadas y los recursos utilizados. Si no se puede señalar una relación clara entre insumos utilizados y productos (servicios públicos) obtenidos, difícilmente puede haber una reasignación del gasto público en base a criterios de eficiencia. Para ello se requiere naturalmente que la DGP disponga de mayores recursos y capacidad técnica, para mejorar los informes de ejecución presupuestaria. Lo mismo se requiere en la Dirección General de Análisis y Seguimiento del Gasto Público de la Asamblea Nacional.

169. En relación a las entidades descentralizadas por funciones, las empresas del Estado y las instituciones financieras del mismo —exceptuando al BCN— que no están incluidas en el PGR, el Arto. 78 de la Ley 550 señala que deberán de remitir al MHCP informes trimestrales de ejecución financiera y física de sus respectivos presupuestos ejecutados a más tardar treinta días de finalizado el trimestre y con copia a la Comisión de Asuntos Económicos, Finanzas y Presupuesto de la Asamblea Nacional. Igual informe deberán de enviar los municipios, correspondiéndole al MHCP la consolidación de los mismos, y su envío a la Comisión de Asuntos Económicos de la Asamblea, a través de la Dirección General de Análisis y Seguimiento del Gasto Público, dirección que está bajo la dirección de la mencionada Comisión del Poder Legislativo. La Ley de transparencia para las entidades y empresas del Estado (Ley No.662), también les ordena a esas entidades rendir cuentas trimestralmente a la Asamblea Nacional de su manejo financiero.

170. Por su parte, a la Contraloría General de la República le compete (Ley 361) establecer el sistema de control sobre la gestión del PGR y asegurar de manera preventiva el uso debido de los fondos gubernamentales y el control, examen y evaluación de la gestión administrativa de los entes públicos, los subvencionados por el Estado y las empresas públicas o privadas con participación de capital mixto. La CGR tiene la facultad de establecer responsabilidades civiles por el perjuicio económico que se cause al Estado y presumir responsabilidad penal en relación a hechos tipificados como delitos. A pesar de que existe una normativa jurídica bastante adecuada, el problema central de la CGR es un marcado control político sobre su actuación. Como indicó ICEFI, es necesario reforzar las atribuciones, desempeño y credibilidad de las contralorías. Ese es un reto aún pendiente.

4.9 Normas y Procedimiento de Ejecución y Control Presupuestario[65]

171. Además de las abundantes normas de procedimiento presupuestario existentes en la legislación, existen normativas internas en las que se destacan las Normas y Procedimientos de Ejecución y Control Presupuestario, dictadas por el MHCP. Bajo esas normas quedan sujetas todas las entidades y organismos que componen el sector público, según lo define el Arto. 3 de la Ley No. 550, es decir, todo el Sector Público sin excepción que recibe fondos del PGR.

172. Conforme esas normas, todas las entidades y organismos que reciben fondos del PGR deben de presentar a la DGP su solicitud de programación presupuestaria trimestral, a nivel de programa, subprograma, proyecto, grupo de gasto y fuente de financiamiento, ingresando esa información en el SIGFA y presentar además la programación de metas a ejecutar en los programas, ingresando la información en el Subsistema de Seguimiento Físico del SIGFA. Igualmente las entidades y organismos que se financien total o parcialmente con fuentes del tesoro, o con donaciones y desembolsos de préstamos, están obligados a registrar en el subsistema de Seguimiento Físico (SISEF) del SIGFA la ejecución de sus indicadores de producción, y presentar un

65 Esta sección se basa en las Normas y Procedimientos de Ejecución y Control Presupuestario para el año 2011, MHCP:

informe trimestral de la ejecución de sus programas y proyectos.

4.10 Reformas necesarias al proceso presupuestario

173. Las normas de carácter procesal presupuestario son abundantes. Incluyen realmente todo el ordenamiento jurídico vinculado con la formulación, aprobación, divulgación y ejecución del presupuesto. Definen la obligación de informes periódicos, los mecanismos de rendición de cuentas y el carácter público y transparente de las finanzas públicas. Cabe destacar que buena parte de los aspectos procesales y normativos que varios países incluyen en sus ordenamientos jurídicos que afianzan la responsabilidad fiscal, fueron incluidos en Nicaragua tanto en la Ley 550 (Ley de Administración Financiera y Régimen Presupuestario), como en la Ley 447 (Ley General de Deuda Pública), la Ley No. 466 (Ley de Transferencias Presupuestarias a los Municipios) y la Ley 376 (Ley de Régimen Presupuestario Municipal).

4.11 Cómo hacer público el presupuesto público

174. A pesar de los avances realizados en la legislación y en los aspectos normativos del proceso presupuestario, en el Índice de Transparencia Fiscal del año 2010[66], Nicaragua obtiene una calificación de 37 (en una escala del cero al cien), lo que implica que en la realidad provee mínima información al público en sus documentos presupuestarios. Esa calificación es menor del promedio de los ocho países encuestados en la región de Centroamérica y el Caribe. La encuesta de Presupuesto Abierto del International Budget Partnership evalúa la disponibilidad al público de ocho documentos presupuestarios. De esos documentos, en Nicaragua no se producen: el Documento Preliminar, el Presupuesto Ciudadano y la Revisión de Fin de Año, a como se muestra en el cuadro siguiente.

175. Conforme el cuadro anterior, Nicaragua no produce el denominado Documento Preliminar (donde deben de exponerse los parámetros globales que definirán el próximo presupuesto), ni el denominado Presupuesto Ciudadano que se define como una presentación no técnica del presupuesto del gobierno, a fin de que el público en general, entienda los planes del gobierno. Tampoco Nicaragua elabora ni pública la Revisión de Mitad de Año.

176. Para contribuir a hacer realmente público el Presupuesto Público, el International Budget Partnership recomienda, entre otras medidas: a) producir y publicar un Documento Preliminar, un Presupuesto Ciudadano y la Revisión de Mitad del Año; b) proveer oportunidades para que el público pueda atestiguar en las audiencias legislativas acerca del presupuesto; c) incrementar el contenido de la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo, el Presupuesto Aprobado, el Informe de Fin de Año y el Informe de Auditoría; y d) fortalecer la capacidad del poder legislativo y de la CGR para hacer vigilancia más eficaz sobre el presupuesto.

177. A esas recomendaciones habría que adicionar, lo mencionado en secciones anteriores: restablecer el Consejo de Planificación Económica y Social (CONPES) con un carácter plural, mejorar sustancialmente los contenidos de los informes de ejecución presupuestaria indicando claramente los insumos utilizados y los resultados obtenidos en los diferentes programas y hacer disponible en la página web del MHCP y de todas las instituciones públicas, los detalles de los cargos y remuneraciones. Igualmente debe de hacerse accesible al público la estimación del gasto tributario en exenciones y exoneraciones y toda la información disponible sobre entidades como el Instituto de Previsión Social Militar y las pensiones especiales que existen en diversas entidades del Estado.

Cuadro 17: Idoneidad y disponibilidad de los ocho documentos presupuestarios claves

Documento	Calificación de Nivel de Información	Condición
Documento preliminar	E	No se produce
Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo	C	Publicado
Presupuesto aprobado	D	Publicado
Presupuesto ciudadano	E	No se produce
Informes entregados durante el año	B	Publicado
Revisión de mitad de año	E	No se produce
Informe de fin de año	D	Publicado
Informe de auditoría	D	Publicado

Fuente: Open Budget Index 2010.

66 Open Budget Index 2010. International Budget Partnership. www.openbudgetindex.org

4.11.1 Necesidad de un enfoque de sistema

178. En un estudio del FMI[67] se concluye que para fortalecer la disciplina fiscal dentro del proceso presupuestario es necesario cubrir todas las operaciones fiscales y cuasi fiscales del sector público, fortalecer los aspectos de procedimiento y transparencia, y asegurarse que exista un sistema de administración presupuestario lo suficientemente desarrollado para monitorear la formulación, ejecución y evaluación del presupuesto. Es decir, se requiere de un enfoque integral del sistema presupuestario que abarque a todo el sector público.

4.11.2 Propuestas de Reformas al proceso presupuestario[68]

179. Actualmente, conforme el Arto. 15 de la Ley 540, el PGR está integrado por los presupuestos de las instituciones comprendidas en los incisos a), b) y c) del Arto. 3 de esa misma ley, es decir, por el Poder Ejecutivo y demás poderes y los entes gubernamentales creados por la Constitución. No incluye a las entidades descentralizadas por funciones, entidades descentralizadas territoriales y empresas del Estado. Se excluyen también del PGR al Seguro Social, las Universidades, las Administraciones de Rentas y los Municipios. Lo anterior implica que el MHCP no tiene control directo sobre esas entidades excluidas del PGR, ni sobre entidades como la Empresa Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados (ENACAL), Telecomunicaciones y Correos (TELCOR) y el Instituto Nicaragüense de Energía (INE).

180. El Gobierno Central está compuesto por los Poderes del Estado, Ministerios de Estado, Órganos Desconcentrados creados por la Constitución Política, Entes Gubernamentales creados por la Constitución Política, Entes Descentralizados por Función y Otros Órganos Autónomos del Estado. El Gobierno General incluye además a las Entidades Descentralizadas Territoriales. El Sector Público No Financiero (SPNF) agrega a lo incluido en el Gobierno General a las Empresas del Estado. El Sector Público Total adiciona al SPNF las Instituciones Financieras del Estado, en la que se incluye al BCN.

181. Desde una perspectiva económica financiera, lo que interesa es el presupuesto global de todo el sector público, lo que no implica ir contra la autonomía de instituciones como las Universidades, Municipios, el BCN o el Seguro Social, no incluidas en el PGR. El supuesto déficit actuarial del Seguro Social es un tema de debate y se ha señalado que resulta central para la estabilidad en el mediano plazo de las finanzas públicas. Evidentemente, se requiere de un enfoque integral del Presupuesto Público del Estado.

182. Evidentemente que una alternativa para lograr un enfoque integral, de sistema, del proceso presupuestario es ampliar el control del MHCP en ese proceso, lo que requeriría de una reforma del Arto. 15 de la Ley 550, el que podría leerse así en la parte pertinente: "Presupuesto General de la República. Es el que está integrado por los presupuestos de las instituciones comprendidas en los incisos a), b), c), d), e), f) e i) del artículo 3 de la presente Ley". Con esas adiciones quedarían incluidas en el Presupuesto General de la República todas las instituciones señaladas en esos incisos.

183. Sin embargo, ello requeriría reformar primero el Arto. 113 de la Constitución, lo que implicaría que la Asamblea Nacional tendría que aprobar el presupuesto de esas entidades y el MHCP lo controlaría más directamente. Si bien afectaría la autonomía financiera de las mismas, facilitaría una mayor disciplina fiscal. Actualmente, conforme el Arto. 113 de la Constitución, el PGR contiene para información (no aprobación) de la Asamblea Nacional los presupuestos de los entes autónomos del Estado.

184. Como la reforma del Arto. 113 de la Constitución es un tema controversial, ya que supondría modificar la autonomía administrativa y financiera de varias instituciones, una alternativa simple es incluir a todas esas instituciones en el cumplimiento de las reglas macrofiscales relativas a la deuda y al déficit público. Esto ya fue sugerido en estudios anteriores relativos a la promulgación de una Ley de Responsabilidad Fiscal, recomendación que se reitera en este estudio.

4.11.3 Propuesta de Reforma del Arto. 37 de la LAFRP[69]

185. Se recomienda además modificar el Arto. 37 de la LAFRP antes mencionada, en el sentido de definir como un requisito mínimo del MPMP la inclusión de las proyecciones del déficit global –antes y después de donaciones– del SPNF y del Sector Público Combinado. Esto último requiere la inclusión de las proyecciones del déficit o superávit de las entidades descentralizadas por funciones, de las empresas

67 FMI. Noviembre 1, 2005.

68 Esta sección se basa en Medal 2006 y MHCP 2006.

69 Esta sección se basa en Medal (2006).

públicas y de las entidades financieras del Estado, incluyendo al BCN.

186. Se propone específicamente que se adicionen al Arto. 37 de la Ley 550 los siguientes incisos: h) el resultado operativo primario y el superávit o déficit efectivo antes y después de donaciones del SPNF —incluyendo a las entidades descentralizadas por funciones—; i) el techo máximo de deuda pública total. Se adicionaría que también se presentaría —con carácter informativo— el resultado operativo primario, y el superávit o déficit efectivo antes y después de donaciones del Sector Público Combinado.

4.11.4 Fortalecimiento de los mecanismos de control indirecto

187. Aunque el MHCP no tiene control directo sobre los presupuestos de diversas entidades, la misma legislación vigente establece ya importantes mecanismos de control indirecto que podrían reforzarse. En los Artos. 73 y siguientes de la misma Ley 550 se establece un régimen presupuestario para las entidades descentralizadas por funciones y para las empresas e instituciones financieras del Estado, exceptuando al Banco Central que se rige por su propia Ley Orgánica. Este régimen presupuestario prevalece inclusive sobre las leyes constitutivas de esas entidades.

188. Las mencionadas entidades previo a la aprobación definitiva de sus presupuestos deben de someterlos al órgano tutelar al que se encuentran adscritas y al MHCP, órgano con el que deberán coordinar los ajustes a los mismos que garanticen su armonización con el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Económico-Financiero, el Marco Presupuestario de Mediano Plazo, la Política de Endeudamiento y el Programa de Inversiones Públicas (Arto. 74. Ley 550). Naturalmente se podría considerar que la obligación de coordinarse con el MHCP no es suficiente, por lo que cabría reformar el Arto. 74 de la Ley 550, indicando que en caso exista discrepancia entre la opinión entre la entidad y el MHCP, el caso podría someterse a la decisión de un Comité Nacional de Responsabilidad Fiscal, a crearse eventualmente en la LRF —o preferiblemente del Gabinete Económico.

4.11.5 El caso de los municipios

189. En la Ley de Régimen Presupuestario Municipal (Ley 376) ya existen suficientes restricciones que obligan a la disciplina fiscal municipal. La Ley 376, además de establecer el principio de equilibrio entre la totalidad de ingresos y la totalidad de egresos, señaló que el egreso corriente solamente podrá financiarse con los ingresos corrientes de las municipalidades. Se definió también en la Ley 376 un porcentaje mínimo que, respecto a los Ingresos Corrientes anuales, deberán destinar para inversiones. En relación al endeudamiento, el Arto. 21 de la misma Ley 376 señala que los créditos a mediano y largo plazo se podrán contraer siempre y cuando el servicio de la deuda de todos los créditos contratados no sea superior al 20% de los ingresos del municipio.

190. Proponemos que el resto del sector público incorpore en su legislación los principios presupuestarios básicos que ya han sido establecidos en la Ley de Régimen Presupuestario Municipal: la prohibición de financiar gastos corrientes con endeudamiento y el financiamiento de al menos el 20% de los gastos de capital con ingresos corrientes.

4.11.6 Descentralización del gasto: Propuesta para reforzar el control del MHCP sobre el endeudamiento del Sector Público

191. Ya existe un importante poder jurídico del MHCP para controlar el endeudamiento público. La Ley General de Deuda Pública —Ley No. 477 publicada en la Gaceta No. 236 del 12 de Diciembre de 2003— ya establece el control del MHCP en todo el proceso de endeudamiento público. Están sujetas a las normas de la Ley 477 todas las instituciones del sector público. Sólo se excluyen las operaciones de crédito público que realice el BCN exclusivamente para garantizar la estabilidad monetaria y cambiaria.

192. En el Arto. 12 de la misma Ley 477 se señala que todas las instituciones del sector público deberán de regirse por la Política de Endeudamiento Público para preparar sus presupuestos anuales. Le corresponde al MHCP velar por el cumplimiento de esa política y evaluar trimestralmente sus resultados a fin de presentar a la consideración del Presidente de la República los ajustes necesarios para garantizar la consistencia de la misma con el Presupuesto General de la República. Esto último habría que reforzarlo adicionando: para garantizar la consistencia de la misma con el Presupuesto General de la República, con los límites de endeudamiento neto de cada institución del sector público y con las proyecciones del Marco Presupuestario de Mediano Plazo.

193. Aunque los Artos. 34 y siguientes de la Ley 477 implícitamente limitan el endeudamiento público de mediano y largo plazo al financiamiento de gastos de capital —para proyectos de inversión— y no permiten su uso para financiar gastos corrientes, existe una muy importante excepción: el Arto. 36 permite usar endeudamiento para financiar asistencia técnica reembolsable. Esto debe ser modificado, ya que es contrario a la propuesta de no usar endeudamiento para financiar gastos corrientes.

194. De manera general, debe prohibirse el uso de endeudamiento para financiar gastos corrientes. El egreso corriente del SPNF solamente deberá financiarse con sus ingresos corrientes. Se exceptúa el endeudamiento público de corto plazo cuyo pago esté previsto en el presupuesto del año correspondiente en el que se contrata.

4.11.7 Descentralización del gasto y papel de los municipios

195. Conforme la Ley de Transferencias municipales, el gobierno central transfiere el 10% del PGR a los municipios. Se ha señalado[70] que esta transferencia de recursos debe de ir acompañada de una transferencia de responsabilidades, lo que no ha ocurrido. Conforme la Ley No. 40 y su reforma (Ley 261), las responsabilidades de los Municipios son amplias. Se señala en esa Ley que cualquier materia que incida en el desarrollo socio económico de cada municipio y que pueda ser cumplida de manera eficiente dentro de su jurisdicción o que requiera de una relación estrecha con la comunidad debe de estar reservada para el ámbito de competencias de los mismos municipios (Arto. 2). El gobierno central conforme este enfoque debe regirse por el principio de subsidiariedad y complementar cuando sea necesario –no invadir– la esfera de competencia de los gobiernos municipales.

196. Es competencia de los municipios: la limpieza pública, higiene comunal, normar el funcionamiento de mercados y regular el uso del suelo urbano, la prestación de los servicios básicos de agua, alcantarillado sanitario y electricidad, regular el servicio de transporte colectivo intra municipal, construir y dar mantenimiento a puentes y caminos vecinales e intra municipales y administrar puertos pluviales y lacustres. Inclusive podría delegarse a los municipios la administración de los centros de salud locales y de las escuelas públicas ubicadas en los respectivos municipios. Sobre esto último, existió en el gobierno del Presidente Bolaños una experiencia de descentralización de la educación pública, iniciándose un proceso de administración municipal de la enseñanza pública. Sin embargo en los últimos años se ha producido un retroceso en la autonomía municipal y una tendencia a una centralización de funciones en el gobierno central.

197. Aunque Nicaragua está aún muy lejos de la experiencia de otros países en autonomía y responsabilidades municipales, y no aplica el principio de subsidiariedad del gobierno central, es necesario avanzar en esa dirección. Ello requiere definir un programa de transferencia de responsabilidades a los municipios, lo que podría incluir entre otras medidas, delegar gradualmente la administración de escuelas públicas y centros de salud local. Ello requeriría de un programa de capacitación a las autoridades municipales, crear la carrera de servicio civil municipal y establecer un sistema eficiente de regulación a nivel del gobierno central. Paralelamente es necesario fortalecer la capacidad de las autoridades locales de colectar los impuestos municipales, particularmente el impuesto municipal de bienes inmuebles, donde prevalece una marcada evasión.

4.12 Conclusiones de aspectos normativos del proceso presupuestario

198. En el capítulo I se señalaron conclusiones sobre los aspectos macro fiscales del proceso presupuestario. Dentro de ellas, se concluyó que no se realizaba por la Asamblea Nacional una evaluación independiente de los supuestos macroeconómicos del PGR; y de que consistentemente en la formulación del presupuesto, se subestiman los ingresos tributarios. Aquí se agrega, de que a pesar de un sistema jurídico normativo avanzado, el proceso presupuestario adolece de otras deficiencias serias: a) el presupuesto tiene un fuerte contenido inercial, y aunque ello es hasta cierto grado inevitable, se requiere utilizar más efectivamente las metodologías existentes para una mejor asignación del gasto; b) existen restricciones legales que le restan flexibilidad al presupuesto y dificultan una mejor focalización del gasto; c) la participación ciudadana es mínima a lo largo del proceso presupuestario; d) los informes de ejecución presupuestaria se limitan en gran medida a la ejecución físico financiera y no analizan debidamente la relación entre objetivos, metas y recursos; f) existe la percepción de que la Contraloría General de la República, es partidarizada e ineficiente y no controla adecuadamente el uso de

70 BM 2008

los recursos públicos. Se formularon propuestas sobre estos aspectos y relativas a reformas a la Ley 550. En el resumen ejecutivo que aparece al inicio de este documento se presentan las principales conclusiones y recomendaciones de todo el estudio, lo que por brevedad, aquí no se repite.

Anexo 1: Presión Tributaria y relación Gasto Público / PIB (Nicaragua y América Latina)

Año	Nicaragua					América Latina	
	PIB	Ingresos Tributarios del Gobierno Central	Gastos Gob. Central	Presion Tributaria	Relación Gastos / PIB	Presión Tributaria	Gastos / PIB
	Millones de Córdobas			*Porcentaje del PIB*			
1991	7220.6	1316.5	2003.0	0.182	0.277	0.110	0.160
1992	8964.0	1778.2	2595.9	0.198	0.290	0.112	0.165
1993	10749.5	2061.4	3033.6	0.192	0.282	0.113	0.165
1994	20008.4	2385.5	3767.9	0.119	0.188	0.113	0.169
1995	24029.3	2931.7	4396.0	0.122	0.183	0.115	0.168
1996	28008.7	3450.4	5057.3	0.123	0.181	0.116	0.168
1997	31967.1	4392.0	5724.9	0.137	0.179	0.125	0.172
1998	37804.5	5413.5	6995.4	0.143	0.185	0.126	0.178
1999	44197.8	6146.9	9955.5	0.139	0.225	0.127	0.190
2000	49952.0	6900.5	11771.6	0.138	0.236	0.129	0.190
2001	55155.3	7015.2	10481.9	0.127	0.190	0.130	0.199
2002	57376.3	7738.9	9085.0	0.135	0.158	0.129	0.196
2003	61958.5	9422.4	10573.5	0.152	0.171	0.130	0.198
2004	71155.6	11252.5	11931.6	0.158	0.168	0.134	0.190
2005	81524.4	13645.5	14510.3	0.167	0.178	0.141	0.193
2006	91897.0	16262.2	17918.4	0.177	0.195	0.146	0.192
2007	103289.0	18984.2	20124.0	0.184	0.195	0.151	0.194
2008	121026.0	21730.3	25031.8	0.180	0.207	0.150	0.202
2009	125068.6	22175.2	26158.3	0.177	0.209	0.145	0.216
2010	139916.2	22585.7	28045.3	0.161	0.200	0.148	0.212
2011	158710.4	33452.9	36953.7	0.211	0.233	0.154	0.212
2012	175112.4	37611.1	42256.8	0.215	0.241		

Fuente: Elaborado en base a datos del BCN y Cepal

Anexo 2: Nicaragua, Evolución de los ingresos tributarios del Gobierno Central

Años	IR	IVA	Derivados Petróleo	Cerveza y bebidas alcohólicas	Tabaco	Aguas, gaseosas	ISC Importado	Otros	Importaciones	Total
2000	1180.4	1404.6	1457.6	288.0	68.8	123.2	196.0	96.9	2085.0	6905.5
2001	1302.7	1520.6	1325.9	327.5	99.8	104.0	189.6	-4.0	2149.1	7015.2
2002	1609.8	1493.1	1399.4	314.1	137.5	82.6	185.9	11.8	2504.7	7738.9
2003	2447.9	1597.5	1566.4	365.3	123.7	107.2	334.7	35.9	2843.6	9422.4
2004	3176.0	1858.1	1618.4	389.0	122.2	107.0	543.4	37.1	3401.4	11252.5
2005	3902.3	2141.4	1756.1	441.3	143.0	128.8	734.4	43.5	4355.7	13645.5
2006	4780.2	2643.0	1846.1	540.9	139.2	148.9	975.6	52.9	5123.5	16262.2
2007	5746.0	3102.8	2107.6	624.1	158.5	146.1	1025.5	57.9	6015.8	18984.2
2008	7001.9	3138.7	2162.2	749.7	177.4	193.6	1179.7	77.0	7050.2	21730.3
2009	7817.7	3885.5	2276.6	703.6	171.2	187.6	975.2	148.9	6009.0	22175.2
2010	8350.7	4028.3	2698.4	842.3	44.9	248.1	1558.6		7515.0	25585.7
					% del PIB					
2000	17%	20%	21%	4%	1%	2%	3%	1%	30%	100%
2001	19%	22%	19%	5%	1%	1%	3%	0%	31%	100%
2002	21%	19%	18%	4%	2%	1%	2%	0%	32%	100%
2003	26%	17%	17%	4%	1%	1%	4%	0%	30%	100%
2004	28%	17%	14%	3%	1%	1%	5%	0%	30%	100%
2005	29%	16%	13%	3%	1%	1%	5%	0%	32%	100%
2006	29%	16%	11%	3%	1%	1%	6%	0%	32%	100%
2007	30%	16%	11%	3%	1%	1%	5%	0%	32%	100%
2008	32%	14%	10%	3%	1%	1%	5%	0%	32%	100%
2009	35%	18%	10%	3%	1%	1%	4%	1%	27%	100%
2010	33%	16%	11%	3%	0%	1%	6%	0%	29%	100%

Fuente: BCN.

Anexo 3: Gastos del Gobierno Central

Millones de córdobas

Año	Remuneraciones a los empleados	Compra de bienes y servicios	Intereses		Transferencias		Prestaciones Sociales	Otros	Total	PIB
			Internos	Externos	Corrientes	Capital				
2001	3060.6	2029.4	549.0	662.5	1835.6	1560.3	5.0	779.6	10481.9	55155.3
2002	3443.5	1332.6	934.0	352.8	1219.6	1284.6	157.1	360.7	9085.0	57376.3
2003	3834.4	1246.3	1518.8	400.2	1319.1	1731.1	223.2	300.5	10573.5	61958.5
2004	4178.0	1468.3	1192.3	285.8	1670.2	2531.8	227.4	377.8	11931.6	71155.6
2005	4998.9	1796.3	1130.2	431.2	1997.4	3112.0	278.9	765.4	14510.3	81524.4
2006	6117.4	2600.8	1107.7	576.6	2743.7	3160.4	422.0	1189.7	17918.4	91897.0
2007	7247.3	2526.5	1117.1	462.7	3863.8	3211.3	528.7	1166.5	20124.0	103289.0
2008	9050.6	3947.6	932.6	514.8	4498.8	3528.7	903.8	1654.9	25031.8	121026.0
2009	10177.9	3313.1	1158.0	553.3	5084.2	3013.7	1324.0	1534.0	26158.3	125068.6
2010	10661.2	3522.7	1396.2	594.5	5477.9	3503.0	1291.3	1530.9	28045.3	139916.2
2011	11957.1	6381.5	1552.8	709.1	9471.9	4312.0	822.0	1904.4	36953.7	158710.4

Fuente: BCN.

Bibliografía

- Acevedo Vogl, A. (2008). El Proceso Presupuestario.
- Acevedo Vogl, A. (s.f.). Hacia un Sistema Tributario con Mayor Justicia y Equidad. Alianza por la Reforma Tributaria. IEEPP y Coordinadora Civil.
- Alaniz Castillo, L. (2012). Impacto social de algunas intervenciones públicas. FUNIDES.
- Báez Cortés, J. F. & Báez Cortés, T. (s.f.). Todo Sobre Impuestos en Nicaragua. Managua.
- Banco Mundial. (1993- 2005). Informe sobre la Pobreza. Washington, 2008.
- Banco Mundial. (2008). Public Expenditure Review.
- Castro Leal, F. (Febrero 2012). Crecimiento Inclusivo. FUNIDES.
- CEPAL, ILPES. (Diciembre, 2003). Reglas Macrofiscales, sostenibilidad y procedimiento presupuestario. Santiago de Chile.
- Filc, G. & Scartascini, C. (Junio, 2007). Los Marcos Presupuestarios de Mediano Plazo y el Proceso Presupuestario en América Latina. BID, México.
- Gómez Sabaini, C. (Abril, 2002). Nicaragua: Desafíos Para la Modernización del Sistema Tributario. Managua.
- Gómez Sabaini, C. (Julio, 2005). La tributación a la renta en el Istmo Centroamericano; análisis comparativo y agenda de reformas. CEPAL, Santiago de Chile.
- IEEPP, Instituto Estratégico de Políticas Públicas. (Julio, 2011). Hacia un Sistema Tributario con mayor justicia y equidad.
- IEEPP, Instituto Estratégico de Políticas Públicas. (Mayo, 2011). Gasto Social en contexto electoral y recuperación económica.
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, ICEFI. (Junio 2007). La política fiscal en la encrucijada. El caso de América Central. Guatemala.
- IMF. (March, 2002). Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC). Fiscal Transparency Module, Washington.
- IMF. (May, 2011). Nicaragua: Sixth Review Under the Extended Credit Facility. Country Report No. 11/118, Washington.
- IMF. (November, 2011). Nicaragua: Seventh Review Under the Extended Credit Facility. Country Report No. 11/322, Washington.
- International Budget Partnership. (2010). Encuesta de Presupuesto Abierto. Nicaragua.
- Medal, J. L. (2002). La reforma tributaria en Nicaragua, una reforma para el desarrollo. Managua.
- Medal, J. L. (2006). Análisis del Gasto Público. Consultoría para el MHCP, Managua.
- Medal, J. L. (2006). Anteproyecto de Ley de Responsabilidad Fiscal. Consultoría para el MHCP, Managua.

- Medal, J. L. (Octubre, 2010). Aportes a la Discusión de la Reforma Fiscal. Managua.
- Medal, J. L. (Septiembre, 2009). La Reforma Tributaria. Análisis de la propuesta del Gobierno y lineamientos alternativos de reforma tributaria. FUNIDES, Managua.
- MHCP. (2011). Normas y Procedimientos de Ejecución y Control Presupuestario para el año 2011.
- MHCP. (Noviembre, 2006). Implementación de una Ley de Responsabilidad Fiscal en Nicaragua.
- MHCP. (Varios). Informes de Ejecución Presupuestaria. Managua.
- MHCP. (Varios). Presupuesto General de la República.
- Paternostro et al. (2005, March). How Does the Composition of Public Spending Matter? World Bank Policy Research Working Paper 3555.
- Saénz, A. (2002). Conceptos para la interpretación y análisis del PGR. Managua.
- Schick, A. (2002). ¿La presupuestación tiene algún futuro? ILPES, CEPAL, Santiago de Chile.
- Stotsky, J. (1995). Summary of IMF Tax Policy Advice, en Tax Policy. IMF, Fiscal Affairs Department. Parthasarathi Shome (ed.).
- Tanzi, V., & Zee, H. (March, 2000). Tax Policy for Emerging Markets, Developing Countries. IMF Working Paper.
- Villagómez, F. A. (Noviembre, 2011). Centroamérica y RD: Estudio sobre posibilidad de implementar un indicador de balance estructural como instrumento de política fiscal. Documento LC/MEX/L.1046, CEPAL, México.

FUNIDES

Hacia un presupuesto público para promover el desarrollo de Nicaragua

Marzo 2012

Fundación Nicaragüense para el
Desarrollo Económico y Social

www.youtube.com/funides
www.twitter.com/funides
www.facebook.com/funidesnicaragua
www.blog.funides.com
info@funides.com
www.funides.com

USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

Reino de los Países Bajos

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Cooperación Suiza
en América Central