POLÍTICA FISCAL DE NICARAGUA

2015

Movilizar Recursos para el Crecimiento Económico Inclusivo y Fortalecer los Espacios Fiscales

Julio 2015



Serie de documentos de trabajo
Número 4

FUNIDES

Tabla de contenido

Agradecimiento 6

Siglas y acrónimos 7

Glosario 9

Introducción 11

Resumen Ejecutivo 15

Capítulo I: Contexto Económico y Social 19

Capítulo II: Los Agregados Fiscales y el Gasto Público 23

Capítulo III: Estrategia y Desafío para Constituir Espacios Fiscales 37

Capítulo IV: Descentralización 43

Capítulo V: La Política Tributaria, más que Recaudar 47

Capítulo VI: La Eficiencia del Gasto Público 59

Capítulo VII: La Economía Política del Proceso Presupuestario 69

Referencias Bibliográficas 75

Recuadros

Recuadro No. 1: La Economía Política de la Volatilidad Fiscal 34

Recuadro No. 2: Principales Medidas de las Reformas Tributarias 54

Siglas y acrónimos

AL	América Latina
ALBA	Alianza Bolivariana para los Pueblos de nuestra América
ALC	América Latina y el Caribe
ALMA	Alcaldía de Managua
AN	Asamblea Nacional
BCN	Banco Central de Nicaragua
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAPRD	Centroamérica, Panamá y República Dominicana
CARD	Centroamérica y República Dominicana
CARUNA	Caja Rural Nacional
CENI	Certificados Nicaragüenses de inversión
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CGR	Contraloría General de la República
CIAT	Centro Interamericano de Administración Tributaria
DGA	Dirección General de Aduanas
DGI	Dirección General de Ingresos
DR-CAFTA	Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y CARD
DSA	Análisis de Sostenibilidad de Deuda (por sus siglas en inglés)
ENABAS	Empresa Nacional de Alimentos Básicos
ENACAL	Empresa Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados
ENATREL	Empresa Nacional de Trasmisión Eléctrica
ENEL	Empresa Nicaragüense de Electricidad
EPN	Empresa Portuaria Nacional
FBKF	Formación Bruta de Capital Fijo
FSLN	Frente Sandinista de Liberación Nacional
GC	Gobierno Central
GG	Gobierno General
GON	Gobierno de Nicaragua
HIPC	Iniciativa de Países Pobres Altamente Endeudados
IDB/BID	Banco Interamericano de Desarrollo
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IED	Inversión Extranjera Directa
IGV	Impuesto General de Ventas
IMF/FMI	Fondo Monetario Internacional
INIDE	Instituto de Información para el Desarrollo
INSS	Instituto Nicaragüense de Seguridad Social
IR	Impuesto sobre la Renta
ISC	Impuesto Selectivo al Consumo
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LA6	Brasil, Argentina, Chile, México, Colombia y Perú

LLECE	Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación
MDRI	Iniciativa Multilateral de Alivio de Deuda
MFMP	Marco Fiscal de Mediano Plazo
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
MINED	Ministerio de Educación
MINSA	Ministerio de Salud
MPMP	Marco Presupuestario de Mediano Plazo
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización No Gubernamental
PBIDA	País de Bajos Ingresos y Déficit Alimentario
PDVSA	Petróleos de Venezuela S.A
PEF	Programa Económico-Financiero
Petrocaribe	Programa de Apoyo Económico y Financiero a los Países de Centroamérica y el Caribe
PGR	Presupuesto General de la República
PIB	Producto Interno Bruto
PIMB	Países de Ingreso Medio Bajo
PLC	Partido Liberal Constitucionalista
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PTF	Productividad Total de Factores
SCMCA	Secretaría del Consejo Monetario Centroamericano
SIGFA	Sistema de Gestión Financiera y Administrativa
SPC	Sector Público Consolidado
SPNF	Sector Público No Financiero
TELCOR	Ente Regulador del Espectro Eléctrico
TIPC	Tasa Incremental del Producto al Capital
UE	Unión Europea
WB/BM	Banco Mundial
WDI	World Development Indicators
WEO	World Economic Outlook

Glosario

Balance Global	Ingresos Totales menos Gastos Totales. No incluye la política de endeudamiento.
Balance Primario	Balance Global menos el pago neto de intereses (gasto en concepto de pago de intereses menos los ingresos provenientes de intereses).
Carga Tributaria	Es el cociente entre los impuestos recaudados y el PIB.
Consolidación Fiscal	Proceso de reducción del déficit fiscal mediante el recorte de gastos y aumento de ingresos.
Esfuerzo Tributario	La recaudación de impuestos real entre la potencial. Los análisis estocásticos de frontera permiten estimar este esfuerzo y comparan el ingreso recaudado de un país en relación con otros de similares características.
Espacio Fiscal	Es el margen presupuestario disponible que permite darle recursos al gobierno para un fin deseado sin poner en riesgo la sostenibilidad fiscal.
Estabilizadores Automáticos	Medidas presupuestarias que amortiguan las fluctuaciones en el PIB real y es activado automáticamente por el código tributario y por las reglas de gasto.
Estímulos Fiscales	Acciones discrecionales de política fiscal (incluye reducciones de ingresos y aumentos de gastos) adoptados en respuesta a una crisis financiera.
Gasto Tributario	Los ingresos que el fisco deja de percibir al otorgar un tratamiento impositivo que se aparta del establecido con carácter general en la legislación tributaria, con el objetivo de beneficiar a determinadas actividades, zonas o contribuyentes.
Incumplimiento Tributario	Son las acciones, deliberadas o no, que resultan en una injusta eliminación o reducción de las obligaciones tributarias.
Multiplicador del gasto o de los ingresos	Coeficiente que muestra el impacto en el PIB real ante una variación de una unidad de gasto o de ingreso.
Neutralidad en las Transferencias Municipales	Cuando hay un traslado de responsabilidades del GC a las Municipalidades equivalente al monto de recursos transferidos.
Políticas Fiscales Procíclicas	Cuando en épocas de auge, el gasto del gobierno como proporción del PIB aumenta y se reduce durante las recesiones.
Regla Fiscal	Límite cuantitativo a la discrecionalidad de las autoridades en la formulación y ejecución de la política fiscal.
Sostenibilidad Fiscal	La capacidad del gobierno de honrar sus obligaciones de deuda en el largo plazo.

Introducción

"Él sabía que alcanzaría mejores resultados en el largo plazo amarrándose al mástil, aunque no se sintiera cómodo en el corto plazo". James Joyce, ULISES.

Las políticas económicas que se implementaron en Nicaragua entre 1990 y 2008, pasaron la prueba de fuego. Estas políticas, fueron capaces de construir los márgenes de maniobra suficientes para sortear con éxito los efectos de la Crisis Internacional que ya ha sido nombrada como la Gran Depresión de 2008-2009. Estos márgenes hay que reconstruirlos, máxime que Nicaragua está creciendo con vigor y ha demostrado capacidad para enfrentar los efectos de shocks externos futuros. Hay grandes retos por superar. En el entorno externo, se están moldeando varios factores que le pueden dar forma a las perspectivas de mediano plazo. A nivel interno, la complejidad de los desafíos requiere de la política fiscal, la calibración cautelosa y apropiada de sus instrumentos para minimizar los riesgos que puedan impactar en el crecimiento y la prosperidad. Permítanme explicar.

En el entorno externo se observa que:

→ La economía de los Estados Unidos ha superado las expectativas de crecimiento en 2014 y las perspectivas para 2015 y 2016 son aún mayores, a pesar de los resultados menores a lo esperado en el I trimestre del 2015. Esto es bueno para Nicaragua porque esos vientos favorables se trasmiten a nuestra economía a través de los flujos comerciales, el sistema bancario, las remesas familiares y la inversión extranjera directa. Por otro lado, se estima que la tasa de interés de la política monetaria de Estados Unidos aumente a partir del segundo semestre de este año. Este aumento, podría afectar el costo del crédito interno y nuestra cuenta de capital si los inversionistas deciden mantener sus activos financieros en los Estados Unidos. Es de esperar que el impacto neto en la economía nicaragüense sea positivo en la medida en que los efectos de ese crecimiento sean mayores que los efectos que pudieran generar el alza en la tasa de interés.

→ La lenta recuperación de los países de la Unión Europea (UE), su nueva política de focalizar mayores recursos a sus antiguas colonias en África y el enfriamiento del diálogo bilateral entre la UE, sus países miembros y Nicaragua, han ocasionado una reducción progresiva en los niveles de cooperación externa oficial. En las circunstancias actuales no se observan señales que cambien el rumbo de esta tendencia en el mediano plazo.

→ El desplome de los precios del petróleo ha afectado de forma dramática las ya deterioradas cuentas fiscales de Venezuela y las perspectivas de precios para los próximos doce meses no superan el nivel de los últimos años. En estas circunstancias, las posibilidades de una suspensión o una reducción considerable de los flujos de Petrocaribe se hacen más evidentes. De ahí la importancia que Nicaragua implemente acciones de política económica para proteger el balance fiscal del efecto neto producido por el traslado parcial o total al sector privado de la caída de estos precios y la continuación de los programas sociales que han estado financiados con estos fondos.

En el contexto económico y social interno analizado en el Capítulo I, se nota lo siguiente:

→ Las vigorosas tasas de crecimiento económico post crisis, la tasa de inflación de un dígito, la reducción significativa del déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos, la razón deuda pública a PIB decreciendo a niveles sostenibles y una amplia cobertura de las reservas internacionales, son indicadores robustos para los estándares regionales. No obstante, los agregados fiscales muestran desde el 2011, los efectos de una política fiscal que se ha venido implementando con cierta laxitud. En efecto, los déficits del Sector Público Consolidado (SPC) y del Sector Público no Financiero (SPNF) antes de donaciones, han venido aumentando leve pero de manera progresiva

a consecuencia de un alto nivel de incumplimiento tributario, mayores gastos corrientes y la fragilidad financiera del INSS y de las Empresas Públicas.

→ Los indicadores sociales han mejorado: el PIB per cápita, la reducción de la pobreza, el gasto social ha aumentado por encima del crecimiento del PIB, la matrícula infantil, la esperanza de vida al nacer; pero hay desafíos en el área social que todavía están distantes para los estándares regionales e internacionales, ej. el Índice de Desarrollo Humano y la calidad de la educación están entre los más bajos de ALC, la desigualdad ha aumentado, el gasto en salud preventiva es relativamente bajo y los programas sociales no han sido muy bien focalizados, incluyendo los subsidios a la energía eléctrica y transporte.

→ La implementación de las reformas estructurales ha estado marcada por los cambios de velocidad que ha impuesto la idiosincrasia política. Estas velocidades han sido de marcha lenta y con múltiples interrupciones, a tal punto que han marcado un gran rezago en los estándares de calidad de los bienes y servicios que debe de proveer el sector público y que afectan el bienestar de la población y la productividad del país, ejemplo, las brechas en infraestructura, en institucionalidad, en la eficiencia del servicio civil y los costos de hacer negocio, ente otros.

La combinación de todos estos factores obligan a diseñar una estrategia –Capítulo III- fundamentada en la movilización de recursos y la creación de espacios fiscales para que la política fiscal funcione como mecanismo para promover la estabilidad macroeconómica, el crecimiento económico inclusivo, multiplicar los beneficios y enfrentar los riesgos inherentes de la política económica y los que impone la economía política. Crear los espacios fiscales necesarios, implica un manejo de los ingresos y los gastos con racionalidad y prudencia para definir el tamaño de estos espacios, así como el tiempo necesario para llevarlos a cabo, es decir, para alcanzar la consolidación fiscal. Por el lado de los ingresos, Nicaragua tiene una carga tributaria, por encima de lo que su estructura económica sugeriría (ingreso per cápita, desigualdad, mercado informal, apertura comercial, por ej.) pero al hilar fino, h**ay grandes márgenes para aumentar los ingresos pero no los impuestos. Por el lado del gasto, Capítulo V, hay dos maneras de tratarlo que no son simples: la reducción nominal o mejorar la eficiencia.**

La estrategia para con los ingresos, debe estar enfocada en las oportunidades para mejorar la recaudación a través de diversas acciones, entre ellas, la ampliación de la base tributaria mediante una reducción de las exenciones y exoneraciones, ya que Nicaragua ostenta el primer lugar en América Latina en otorgar mayores incentivos fiscales como proporción del PIB; el fortalecimiento de la administración tributaria mediante la simplificación de los procedimientos para declarar -con ello se esperaría que aumente la recaudación y que disminuyan los costos de los contribuyentes-; mejorar el cumplimiento tributario a través de la modernización de equipos informáticos y darle un mejor seguimiento a los diversos estratos de contribuyentes (los pequeños contribuyentes por ejemplo) y; mejorar la capacidad de los auditores y los procedimientos de aplicación de la Ley.

Los instrumentos técnicos (los multiplicadores del gasto) para el análisis económico, indican que las reducciones en el gasto corriente, Capítulo V, tienen efectos negativos menores sobre el crecimiento económico en comparación con los gastos de capital y esa sería una de las rutas deseables para movilizar recursos y construir espacios fiscales mediante el recorte de los niveles de gasto corriente. Sin embargo, además de lo traumático de estos recortes, las rigideces de estos gastos concentrados en los compromisos constitucionales, las transferencias municipales y en los sectores sociales y de defensa, presentan la disyuntiva de economía política entre lo que se debe de hacer, lo que se puede hacer y lo que se quiere hacer de acuerdo a la coyuntura. En el abanico de esas alternativas, también está el camino que equilibra el menor costo político y la reducción del gasto que es a través de mejorar la eficiencia de la erogaciones públicas.

Para mejorar la eficiencia se pueden implementar acciones como: mejorar la focalización del gasto social – se gasta poco para los niveles de pobreza pero mucho si se consideran las exenciones y exoneraciones con fines sociales-, revisar la política de subsidios a la energía eléctrica – se gasta mucho y mal focalizado- y al transporte, re-priorizar el gasto recurrente y que puede clasificarse

como improductivo (ej. Revisión del servicio civil de baja productividad), mejorar las prácticas de adquisiciones y el fortalecimiento de los procesos de selección, ejecución y monitoreo de los proyectos de inversión pública, y las asociaciones público privadas para la provisión de servicios sociales y de infraestructura. La situación de los subsidios a la energía eléctrica implica una reforma que lleve a cambios en el nivel y la estructura tarifaria incorporando un examen de los costos de generación. En lo que se refiere al gasto en asistencia social, es necesario reformar el gasto tributario (exoneraciones) vinculado a esta asistencia a fin de excluir a sectores de ingresos medios y altos y volver más eficiente los programas que ya se encuentran focalizados.

En el Capítulo VII, se analiza la dinámica asociada con el presupuesto, especialmente con respecto a su representatividad, eficacia y sostenibilidad. El proceso presupuestario es la arena donde se toman las decisiones que tienen que ver con el uso de los recursos públicos. A partir del colapso de la oposición política en el 2007, la jerarquización del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo ha sido mayor y era de esperar resultados favorables en materia de sostenibilidad del gasto. Sin embargo, los resultados muestran que la laxitud fiscal ha venido ganando terreno y paralelamente se nota la limitada capacidad del Poder Legislativo para promover con mayor fortaleza la disciplina fiscal, mejorar la asignación de los fondos públicos y estimular a las instituciones públicas para manejar sus operaciones con mayor eficiencia.

Con el cuadro macroeconómico vigoroso que se tiene, hay sin embargo riesgos circunstanciales que no se disipan fácilmente: el ciclo electoral y la tentación de un mayor endeudamiento.

- El ciclo electoral incorpora dos elementos: lo primero es que el estado de la economía influye en el ánimo de los votantes. Si la economía se encuentra bien, los votantes tenderán a premiar en las urnas al partido en el poder y si la economía se encuentra mal tenderán a castigarlo. Esto podría generar incentivos para que el gobierno mejore, aun en forma artificial y transitoria, las condiciones económicas en el periodo previo a las elecciones con la consecuente desaceleración posteriormente. En segundo lugar, mientras la fiscalización legislativa y la rendición de cuentas sean débiles, los instrumentos de política fiscal como los impuestos, transferencias y gasto público podrían ser manejados para influir en las preferencias del público y de esa manera aumentar las probabilidades de victoria electoral.

- La tentación de un mayor endeudamiento se basa en la oportunidad de acceder a los mercados financieros internacionales para obtener financiamiento externo el cual es muy positivo, siempre y cuando se tome en cuenta lo siguiente: i) que el saldo de la deuda con el nuevo endeudamiento no concesional, tenga consistencia con el signo y el nivel del balance primario. Si el cociente de deuda pública sobre PIB ha venido disminuyendo y si el crecimiento económico supera al crecimiento potencial, se podría pensar que existen amplios márgenes para nuevo endeudamiento e implementar políticas fiscales expansivas. Esto sería muy factible de tener un superávit primario antes de donaciones, pero la realidad muestra que se requiere mucha cautela debido a que en vez de superávit se tiene déficit y este ha venido aumentando progresivamente. Por consiguiente, los márgenes para nuevo endeudamiento -externo e interno no concesional- consistentes con la sostenibilidad fiscal pueden ser menores a los que el optimismo supone. De ahí la importancia de distanciarse del endeudamiento como motor de crecimiento y focalizarse más bien en la consolidación fiscal; ii) incorporar en la agenda de prioridades el fortalecimiento de las reformas estructurales (institucionalidad por ejemplo) por sus efectos positivos en disminuir el riesgo soberano y la tasa de interés y por sus efectos en el largo plazo de mejorar la productividad y el PIB potencial.

Si bien las reformas estructurales no hacen milagros, tampoco se deben postergar ya que pueden ayudar a tener unas finanzas públicas solventes y sostenibles, a mejorar los fundamentos, hacer que aumente el PIB potencial y promover el crecimiento durante un tiempo. La reforma al seguro social, completar la reforma del sector eléctrico, el fortalecimiento de la gestión financiera del SPNF, la reforma al servicio civil y el marco para tratar el mercado informal son cruciales para la sanidad y sostenibilidad de las finanzas públicas. El fortalecimiento de los marcos presupuestarios y de gastos y su tránsito a presupuestos basa-

dos en resultados ofrecen una ventana de oportunidades para reconstituir las provisiones necesarias para las futuras tormentas y financiar el crecimiento económico inclusivo. Los actores políticos deberán entonces imprimir una mayor velocidad a las reformas estructurales, para que Nicaragua vea con tranquilidad el futuro y no se agote el margen de maniobra de la política fiscal y económica.

Con este panorama, ¿será que nuestra política fiscal podrá seguir los pasos de Ulises, ajustándose en el corto plazo para movilizar recursos para el crecimiento económico inclusivo, fortalecer los espacios fiscales y obtener mejores resultados en el largo plazo?

Resumen Ejecutivo

Nicaragua ha sido capaz de mantener la estabilidad macroeconómica e implementar las reformas económicas necesarias para la modernización de su economía. Estas reformas, a pesar de los cambios en la velocidad de implementación que ha marcado la idiosincrasia política. El resultado de estas políticas se ha reflejado en un crecimiento económico moderado, del orden del 3.7 por ciento en promedio entre 2005 y 2014. Nicaragua fue uno de los países que más fue afectado en la región centroamericana por la crisis internacional de 2008-2009, pero su crecimiento después del 2010 ha sido el más dinámico después de Panamá. Sin embargo, el crecimiento de los últimos diez años, no ha sido suficiente para reducir la pobreza de forma sustancial y sostenida y revertir la tendencia de una mayor desigualdad que se ha venido observando en el periodo.

Las fuentes de este crecimiento provienen en su mayor parte de las exportaciones agrícolas y de manufactura, y de los flujos de inversión extranjera directa. El DR-CAFTA y el acuerdo de cooperación con Venezuela aumentaron los flujos comerciales de forma sustantiva y el aumento en las remesas familiares permitieron en conjunto que el déficit en cuenta corriente de balanza de pagos se fuera estrechando de 12.4 por ciento del PIB en el 2005 a 7.1 por ciento en el 2014. La tasa de inflación ha seguido la trayectoria de los precios internacionales del petróleo y de los alimentos y el efecto de las políticas del deslizamiento cambiario y de subsidios.

La disciplina fiscal se ha mantenido con altos y bajos. Los resultados del déficit del Sector Público Consolidado antes de donaciones han oscilado en un rango entre el 2.0 y 4.5 por ciento del PIB. Este déficit ha sido el resultado de balances primarios negativos del SPNF pero con una trayectoria descendente hasta el 2008, repunta en 2009 debido a los efectos de la crisis, después alcanza un aplanamiento en 2010 y 2011 y retoma una tendencia continua de mayor déficit hasta llegar a un nivel del 1.7 por ciento del PIB en el 2014. Para amortiguar el ciclo, la experiencia internacional muestra la utilización de diversos mecanismos: las reglas fiscales, los estabilizadores automáticos y el fortalecimiento de los marcos presupuestarios y de gastos. En el caso de Nicaragua, el fortalecimiento de los marcos presupuestarios es la vía más práctica ante los requisitos de fortaleza institucional de la regla fiscal y la discrecionalidad de los estabilizadores automáticos.

Los esfuerzos para llevar a cabo la consolidación fiscal no han sido suficientes. Han estado apoyados en gran parte por el buen desempeño de los ingresos del SPNF pero no han sido suficientes debido a un alto grado de incumplimiento tributario y por aumentos leves y progresivos en el gasto público. Los ingresos aumentaron del 20.2 por ciento del PIB en el 2005 al 24.6 por ciento en el 2014 reflejando las diversas reformas tributarias. El gasto pasó de 18.6 por ciento del PIB en el 2005 a 22.9 en el 2014. Estos resultados reflejan los mayores gastos del Gobierno Central, principalmente corrientes, y la posición deficitaria del Instituto Nicaragüense de Seguridad Social y de las empresas públicas.

Los Planes de Desarrollo, los Programas Económicos y los Marcos Presupuestarios de Mediano Plazo han fortalecido la credibilidad en la política económica y han ayudado a alinear las expectativas de los agentes económicos y a crear los espacios fiscales para financiar los programas de mayor prioridad. Sin embargo, las fuerzas que mueven el panorama mundial y que afectan el financiamiento externo más los desafíos para mejorar el bienestar económico, imponen la necesidad de movilizar recursos y reforzar los espacios fiscales para fomentar el crecimiento económico y amortiguar eventuales efectos adversos. Esos espacios se alcanzan mejorando la administración tributaria, reduciendo las exoneraciones y exenciones, los gastos improductivos como aquellos empleos de baja productividad y mejorando la eficiencia del gasto social a través de una mejor focalización.

Hay cuatro gastos que muestran una gran rigidez y potencialmente tienen impacto negativo en el crecimiento económico. Ellos son las remuneraciones, las compras de

bienes y servicios, las transferencias corrientes y las prestaciones sociales, en conjunto ellas cuatro representan el 68.4 por ciento de las erogaciones totales del SPNF y el 116.4 por ciento de los ingresos tributarios. Esos niveles reflejan la necesidad de un cambio en su composición y privilegiar el gasto de capital por sus efectos positivos en el crecimiento económico de largo plazo. Estudios del FMI muestran que el aumento de un punto porcentual en la Inversión Pública impacta en 0.21 puntos porcentuales en el crecimiento del PIB. Estas rigideces se pueden reducir a través de dos formas: la reducción nominal o mediante la eficiencia, esta última opción es menos traumática y de menor costo político.

El nivel de condonación de deuda externa recibido alcanza los US$7.1 billones, lo que ha llevado a una relación Deuda Pública a PIB de 40.6 por ciento en 2014 y sitúa a Nicaragua por debajo del promedio regional de 46.5 por ciento. Esto ha permitido reducir el riesgo de sobreendeudamiento y mejorar la formación bruta de capital a través de una mayor inversión extranjera directa. No obstante, la frágil situación financiera del INSS y las acciones insuficientes para corregirla, son factores de riesgo a la sostenibilidad fiscal del país.

Las transferencias municipales han impuesto una gran rigidez al manejo presupuestario, porque además del monto señalado en la Ley, no se le han traslado responsabilidades que son de la competencia de los municipios y que las lleva a cabo el Gobierno Central. Además, no hay claridad sobre las acciones que promueven la reducción de la pobreza a través de estas transferencias. Se han visto beneficios desde la perspectiva de las municipalidades, pues les han reducido la volatilidad de sus ingresos y con ello mejorar la planificación de sus actividades. No obstante, las debilidades para aumentar sus propios ingresos y la falta de controles, sobre todo en el endeudamiento, requieren de la transferencia de tecnología y de capacitación de parte del Gobierno Central. En teoría, la descentralización tiene la ventaja que en el largo plazo debería de fortalecer la democracia porque mejora la participación ciudadana y debería de ampliar los espacios políticos para un mayor acercamiento a las decisiones públicas.

Los ingresos tributarios han sido clave para alcanzar los niveles de sostenibilidad fiscal, habida cuenta del monto de deuda condonado, pero no han sido suficientes para afrontar con mayor profundidad la provisión de bienes y servicios socialmente sostenibles. La carga tributaria para los estándares internacionales está levemente por encima de los PIMB y entre las más altas de la región de CAPRD y muy cerca del promedio de ALC. El IVA es el gran recaudador pero la productividad del IVA interno es baja y con tendencia decreciente. El IR es el segundo en importancia con una tendencia ascendente como resultado del sesgo de las últimas reformas tributarias hacia este impuesto. La mayor parte de este impuesto proviene del IR a las personas jurídicas sobre todo de los grandes contribuyentes y el IR a las personas naturales, de la retención a los trabajadores del sector público y de las grandes empresas. Esto último tiene resultados potenciales en el aumento del mercado informal.

El esfuerzo tributario en Nicaragua es de 65.2 por ciento, lo que significa que hay márgenes importantes para aumentar los ingresos tributarios. En efecto, el gasto tributario ronda el 7.6 por ciento del PIB según datos del 2010, muy por encima del 4.1 por ciento observado en AL. Este gasto tributario de Nicaragua está concentrado en el gasto tributario proveniente del IVA, 6.7 por ciento, 0.6 en el IR a las personas jurídicas y 0.3 en los otros impuestos. Esta composición del gasto tributario muestra la necesidad de una mayor reducción en las exenciones y exoneraciones y el fortalecimiento a las entidades recaudadoras más allá de lo que hasta ahora se les ha fortalecido.

Los niveles de inversión para los estándares internacionales son altos, sin embargo, la eficiencia es todavía muy baja. La inversión pública requerida para impulsar el crecimiento potencial y la productividad son bajas y compiten con las partidas rígidas e inflexibles de gastos corrientes. Al mismo tiempo, los indicadores sobre la calidad de la infraestructura están entre los más bajos del mundo según el Foro Económico Mundial. Esto explica la dimensión de la brecha en infraestructura lo cual requeriría de un aumento considerable en la tasa de eficiencia en la inversión durante un período prolongado para converger con el nivel de infraestructura del promedio de América Latina, de los países de ingreso bajo y medio y en algún momento con los países del Este Asiático.

Ha habido mejoras significativas en los indicadores sociales, en los Retos del Milenio y en la reducción de la pobreza, según los datos disponibles entre 2005 y 2009. El PIB per cápita ha aumentado, el gasto social ha aumentado en mayor proporción que el crecimiento del PIB y el gasto destinado a la reducción de la pobreza llega al 10.7 por ciento del PIB en el 2014, pero aun así, el gasto social está por debajo del promedio de ALC. Sin embargo, las brechas en cuanto a la calidad de la educación y la salud preventiva son todavía muy grandes para los estándares regionales. En salud, gastar mejor y desplazar más recursos a la salud preventiva son una prioridad de política pública.

El subsidio a la energía eléctrica y el gasto en asistencia social necesitan una mayor focalización. En energía, Nicaragua gasta mucho y en subsidios corrientes mal focalizados. En asistencia social, gasta poco en relación a los niveles de pobreza, pero mucho si se toman en cuenta las exoneraciones y exenciones con fines sociales y otros subsidios mal focalizados. La situación de los subsidios a la energía eléctrica implica una reforma que lleve a cambios en el nivel y la estructura tarifaria incorporando un examen de los costos de generación. En lo que se refiere al gasto en asistencia social es necesario reformar el gasto tributario vinculado a esta asistencia a fin de excluir a sectores de ingresos medios y altos y volver más eficiente los programas que ya se encuentran focalizados.

El proceso presupuestario es la arena donde se toman las decisiones que tienen que ver con el uso de los recursos públicos, y donde se esperaría que la sociedad debe luchar con las limitaciones y desventajas asociadas con dichos recursos. Para entender el proceso presupuestario y la posible eficacia de cualquier recomendación, es importante considerar las acciones de los agentes responsables de las decisiones presupuestarias, teniendo en cuenta sus incentivos y la forma en que éstos se ven afectados por las instituciones políticas del país.

Nicaragua cuenta con un sistema de presupuesto muy jerárquico que favorece al Poder Ejecutivo sobre el Legislativo y dentro del Poder Ejecutivo al Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre los ministerios sectoriales y otras unidades de gasto. Esta jerarquización puede dar resultados favorables en materia de sostenibilidad del gasto pero cuando el poder de facto es mayor que el de jurie existen los riesgos de flexibilizaciones perversas contra la sostenibilidad fiscal habida cuenta de la débil fiscalización legislativa y de rendición de cuentas. El servicio civil obedece más a criterios políticos que a una política basada en méritos profesionales y desempeño, con excepción de algunas instituciones como el MHCP, que ha estado involucrado en el proceso presupuestario por más de veinte años.

El contexto macroeconómico y fiscal del país es satisfactorio, pero la movilización de recursos y los espacios fiscales se deben hacer ahora, en épocas de relativa bonanza, dado que el futuro es incierto ante las vulnerabilidades externas e internas, lo cual nos obliga a actuar con prioridad.

Contexto Económico y Social

El crecimiento económico durante el decenio (2005 – 2014) ha sido moderado pero sostenido, con dos peculiaridades: la caída del PIB en 2009 y las mayores tasas de crecimiento en la región de CA a partir del 2010. La tasa de inflación ha estado bajo control y la balanza de pagos se ha fortalecido por los flujos comerciales después de la firma del CAFTA-DR y la Cooperación venezolana. Los indicadores sociales han mejorado pero hay cuentas pendientes con la desigualdad y la calidad de los servicios.

Nicaragua ha sido capaz de mantener la estabilidad macroeconómica pero la implementación de las reformas estructurales han estado sujetas a los vaivenes de la idiosincrasia política. Después de la Guerra civil de los años 80's y antes del 2008, Nicaragua dedicó grandes esfuerzos para controlar la hiperinflación, estabilizar la economía y consolidar la paz y la democracia a través de elecciones libres y transparentes y elegir autoridades nacionales y municipales. La polarización política en ese periodo, obstaculizó en diversos momentos la agenda de reformas económicas pero al final, se lograron acuerdos que obviaron esos obstáculos y se implementaron reformas decisivas como la política cambiaria, la liberación comercial, las diversas reformas tributarias, el fortalecimiento del sistema financiero y las mejoras del clima de negocios para la atracción de inversión extranjera directa. A partir del 2007, organizaciones nacionales e internacionales[1] han señalado un debilitamiento en la institucionalidad y en los procesos electorales que han contribuido al colapso de la oposición política. En este contexto, se ha mantenido la estabilidad macroeconómica–aun con el impacto de la crisis internacional- pero se ha seguido una agenda de reformas estructurales con paso lento en su implementación, sobre todo en reformas clave como la del seguro social, del sector energético, la gestión financiera del sector público y la reformа tributaria. Otras que afectan el crecimiento a largo plazo como las que atañen al sector informal y la gobernabilidad, están todavía pendientes.

La lenta implementación de las reformas y su grado de cobertura no han sido suficientes para remover los obstáculos que impiden alcanzar mayores tasas de crecimiento y de reducción de la pobreza, Nicaragua ha hecho importantes avances con el fin de alcanzar las Metas del Milenio y para escalar de la categoría de Países de Ingreso Bajo a la categoría de países de Ingreso Medio Bajo. Lo anterior no lo excluye sin embargo, de tener todavía el segundo nivel más bajo de Ingreso per cápita en América Latina y el Caribe (ALC) acompañado de altos niveles de pobreza y de desigualdad. Estos indicadores reflejan los bajos niveles de productividad debido al limitado impacto de las reformas económicas implementadas que no han mejorado de forma sustancial el capital humano, la infraestructura, el nivel de desarrollo del sector privado y la institucionalidad, entre otros. Para reducir la pobreza de forma sustancial y sostenida es imperativo alcanzar tasas de crecimiento económico del orden del 6.0 por ciento anual (FUNIDES, 2012) a través de reformas estructurales que permitan aumentar la productividad y el PIB potencial de manera sostenida, sin poner en riesgo la estabilidad macroeconómica.

Entre 2005 y 2014, Nicaragua logró sortear los efectos provenientes de las volatilidades de la economía internacional y de las vulnerabilidades internas. La tasa de crecimiento promedio[2] de 3.7 por ciento alcanzada entre 2005 y 2014, ha sido notable ya que este periodo incluye el impacto de la crisis internacional, las vulnerabilidades ambientales (terremotos, huracanes, sequías), el shock de precios del petróleo y de los alimentos y los efectos de la roya en la producción cafetalera. Durante el periodo Pre Crisis internacional (2005 – 2008) el crecimiento económico fue muy modesto en comparación con los otros países de la región. Con excepción de El Salvador, el crecimiento económico de Nicaragua estuvo por debajo de

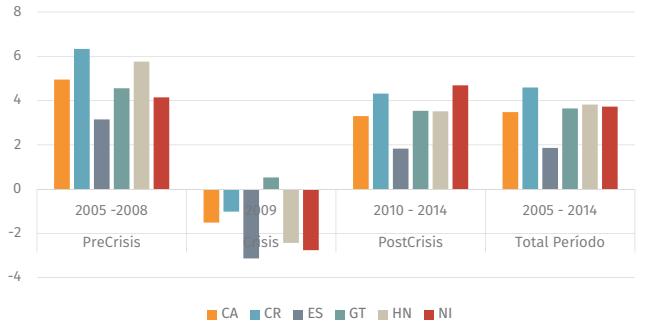
1 Organizaciones nacionales como Ética y Transparencia y Organizaciones Internacionales como la OEA y el Centro Carter han manifestado que las elecciones del 2008, 2011 y 2012 tuvieron muchas irregularidades y no fueron llevadas con la debida transparencia (Bertelsmann Stiftung, 2014).

2 Se refiere al promedio simple a menos que se indique lo contrario.

los otros países y por debajo del promedio regional en 0.8 puntos porcentuales. Durante el 2009, El Salvador y Nicaragua tuvieron las mayores tasas negativas de crecimiento en la región, -3.1 y -2.8 por ciento respectivamente, seguida de Honduras con -2.4 por ciento y Costa Rica con -1.0 por ciento, siendo Guatemala el único país que reflejó una tasa positiva del 0.5 por ciento. Esta caída en el PIB muestra el impacto de la recesión de los Estados Unidos y la fuerte vinculación con ese país a través de las remesas familiares, los flujos comerciales y el sistema bancario. Durante los últimos cinco años (2010 - 2014) el crecimiento de la economía nicaragüense ha sido muy dinámico. Su tasa de crecimiento del 4.7 por ciento en promedio, lo sitúa como el más alto de CA, seguido por Costa Rica y por encima en un 1.4 puntos porcentuales del promedio regional[3].

Gráfico 1: Centro América

Crecimiento Real Promedio (porcentaje)



Fuente: IMF. WEO

Las principales fuentes de crecimiento económico en los últimos cinco años han estado localizadas en el sector de servicios, las exportaciones agrícolas y de manufactura y los flujos de Inversión Extranjera Directa (IED), ésta última aunque con tendencia descendente desde el 2012, ha alcanzado el 7.1 por ciento del PIB en el 2014 lo que sitúa a Nicaragua entre los países de mayor IED de ALC. Estos índices han contribuido a un incremento en la liquidez y por consiguiente al consumo y la inversión del sector privado como principales fuentes de crecimiento por el lado de la demanda. El aumento del consumo ha estado financiado también por los flujos de remesas familiares que benefician a familias de bajo ingreso con alta propensión a consumir.

Las remesas familiares han representado en promedio 9.6 por ciento como proporción del PIB. Como se mencionó anteriormente, la tendencia de estos flujos de remesas han estado determinados por la fuerte vinculación con la economía norteamericana pero también por el efecto de las economías española, costarricense y panameña como segundos destinos de los migrantes nicaragüenses. Durante 2005 – 2007 cuando la economía norteamericana estaba con gran dinamismo los flujos de remesas representaron el 10.0 por ciento del PIB, sin embargo, como resultado de la crisis internacional, estos coeficientes bajaron a 9.2 por ciento en el 2009 y a partir del 2010 han mantenido una tendencia ascendente del orden de 9.6 por ciento en promedio anual entre 2010 y 2014.

El Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos (DR-CAFTA) en abril del 2006 y la incorporación al ALBA provocaron un aumento sustancial en el flujo comercial. El flujo comercial y de servicios experimentó en 2006 un salto de 37.5 por ciento en el volumen de las exportaciones de bienes y servicios y de 19.1 por ciento en las importaciones. Durante los dos años subsiguientes, 2007 y 2008, el flujo de importaciones fue mayor al flujo de las exportaciones reflejándose en los mayores déficits en cuenta corriente registrados en el periodo (15.7 y 17.0 por ciento del PIB respectivamente). Este déficit sin embargo, fue financiado por endeudamiento multilateral y las reducciones del endeudamiento del sector público proveniente de los alivios de la iniciativa HIPC.

3 Este promedio se refiere al promedio de los cuatro países: Guatemala (GT), El Salvador (ES), Honduras (HN) y Costa Rica (CR).

Tabla 1: Nicaragua: Indicadores Económicos y Sociales Seleccionados

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
I. Indicadores Sociales y Demográficos										
PIB percápita (US$ corrientes)	1,159.8	1,203.7	1,306.6	1,469.4	1,432.2	1,475.6	1,626.7	1,722.0	1,763.5	1,881.4
Índice de GINI_Ingreso (%)	40.5	-	-	-	45.7	-	-	-	-	-
Índice de GINI_Consumo (%)	-	-	-	-	36.0	35.0	34.0	33.0	35.0	-
Población (millones de habitantes)	5.5	5.6	5.7	5.8	5.9	5.9	6.0	6.1	6.1	6.2
Esperanza de Vida al Nacer (años)	71.9	72.3	72.7	73.1	73.4	73.8	74.1	74.5	74.8	-
Porción del 10% más ricos en el Ingreso Nacional (%)	31.5	-	-	-	35.2	-	-	-	-	-
Desempleo (%)	5.6	5.2	5.9	6.1	8.2	7.8	5.9	5.9	5.9	4.8
Ocupados No Asegurados (% de Total Ocupados)	81.7	79.9	78.5	77.2	76.0	79.4	79.8	79.1	77.8	76.1
Pobreza (% de la pobl. bajo la línea de pobreza)	48.3	-	-	-	42.5	-	-	-	-	-
Tasa neta de escolaridad primaria (%)	87.4	90.6	90.8	92.1	92.0	91.8	93.6	90.8	-	-
Mortalidad Infantil (%)	26.3	25.3	24.4	23.5	22.8	22.0	21.3	20.6	20.0	-
II. Indicadores Económicos										
Producción y Precios										
Crecimiento del PIB real (%)	4.3	4.2	5.3	2.9	(2.8)	3.2	6.2	5.0	4.4	4.5
PIB (milones de US$)	6,321.0	6,786.0	7,458.0	8,491.0	8,379.0	8,740.0	9,755.0	10,454.0	10,839.0	11,707.0
Inflación Acumulada Anual (%)	9.6	9.5	16.9	13.8	0.9	9.2	8.0	6.6	5.7	6.4
del cual Alimentos (%)	9.7	11.3	25.8	23.5	(8.7)	13.7	9.3	8.1	6.0	11.7
Inflación Subyacente (%)	7.9	8.4	11.7	14.5	4.0	5.2	8.9	7.4	5.1	5.6
Tipo de Cambio Promedio (C$ x US$)	16.7	17.6	18.5	19.4	20.3	21.4	22.4	23.5	24.7	26.0
	(Porcientos del PIB a menos que se indique lo contrario)									
Sector Fiscal										
Balance del Sector Público Combinado a/d	(3.9)	(3.2)	(2.3)	(3.4)	(4.5)	(2.7)	(1.7)	(2.0)	(2.4)	(3.0)
Sector Público No Financiero (SPNF)	(3.4)	(2.9)	(2.1)	(2.9)	(3.6)	(2.0)	(1.4)	(1.6)	(2.2)	(2.6)
Resultado Operativo del BCN	(0.5)	(0.3)	(0.2)	(0.5)	(0.9)	(0.7)	(0.3)	(0.3)	(0.2)	(0.3)
Balance del Sector Público Combinado d/d	(1.2)	0.2	0.8	(1.1)	(2.0)	(1.1)	0.0	(0.5)	(1.3)	(1.8)
Sector Público No Financiero (SPNF)	(0.7)	0.5	1.0	(0.6)	(1.1)	(0.4)	0.3	(0.2)	(1.1)	(1.5)
Financiamiento Externo del SPNF	3.5	2.7	2.4	1.4	2.9	2.5	1.9	2.0	2.3	2.6
Financiamiento Interno del SPNF	(2.9)	(3.4)	(3.4)	(0.8)	(1.8)	(2.1)	(2.2)	(1.8)	(1.1)	(1.1)
Sector Externo										
Cuenta Corriente	(12.4)	(12.4)	(15.7)	(17.0)	(8.1)	(8.1)	(10.7)	(9.8)	(8.9)	(6.2)
Variación de Export. de Bs y Ss	7.2	37.5	10.9	3.9	3.1	10.0	8.9	15.9	3.3	7.4
Variación de Import. de Bs y Ss	8.5	19.1	15.9	7.5	(6.9)	8.2	10.6	7.4	(0.9)	4.3
Remesas Familiares	9.7	10.3	9.9	9.6	9.2	9.2	9.2	9.5	9.6	9.6
Inversión Extranjera Directa	3.8	4.2	5.1	7.4	5.2	5.7	9.8	7.6	7.5	7.1
Reservas Internacionales Brutas (Meses de Import.)	2.8	3.4	3.3	3.0	5.0	4.9	4.0	3.6	4.0	4.4
Deuda Total del Sector Público	107.6	86.7	62.6	56.5	61.7	59.7	54.9	52.6	51.4	49.0

Fuente: WB.WDI; IMF.WEO; BCN. Anuario Estadístico, Nicaragua en Cifras, Anuario de Estadísticas Macroeconómicas e Informe de Deuda Pública. FIDEG. Dinámicas de la Pobreza.

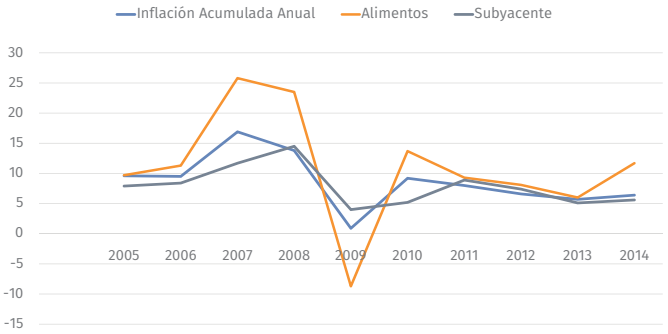
-: No disponible

Excluyendo los déficits en cuenta corriente de 2009 y 2010 por su particularidad de la crisis internacional, la tendencia de este indicador ha mejorado al pasar del 12.4 por ciento del PIB en el 2005 a 6.2 por ciento en el 2014, reflejando mayores aumentos en el volumen y precios de las exportaciones, en comparación con el volumen y precios de las importaciones; y con ello un resultado vigoroso de la balanza de pagos expresado en una cobertura de 4.4 meses de importación de bienes y servicios.

Los altos precios internacionales del petróleo y de los alimentos catapultaron la tasa de inflación entre 2005 y 2008. Estos aumentos, llevaron la tasa de inflación del 9.5 por ciento en el 2005 a un vértice de 16.9 por ciento en el 2007 y 13.8 por ciento en el 2008 para caer a un nivel cercano a la deflación de 0.9 por ciento en el 2009. Los efectos desproporcionados de estos picos de inflación en los grupos más pobres no fueron amortiguados por políticas públicas y el papel de estabilizador de precios de la Empresa Nacional de Alimentos Básicos (ENABAS) fue

insignificante. El índice de precios del grupo de alimentos y bebidas no alcohólicas, alcanzaron una variación del 25.8 y 23.5 por ciento en el 2007 y 2008 respectivamente. En el 2010 la inflación total volvió a repuntar debido a los efectos similares del 2007 y 2008 aunque con menor intensidad pero exacerbado por factores climatológicos y la estacionalidad de los productos agropecuarios. A partir del 2011 la inflación total ha mostrado una tendencia descendente hasta alcanzar el 6.4 por ciento en el 2014 aunque el grupo de alimentos con altos y bajos, ha mostrado un crecimiento mucho más rápido que la inflación total al pasar de 9.3 por ciento en el 2011 a 11.7 por ciento en el 2014.

Gráfico 2: Nicaragua: Tasa de Inflación
(Porcentaje)



Fuente: BCN. Anuario Estadístico

La tasa de inflación subyacente nos da una tendencia de largo plazo de la inflación y del manejo de la política macroeconómica pues para su cálculo se eliminan del Índice de Precios, aquellos grupos que presentan una mayor volatilidad de precios, generalmente los relacionados a la energía y a los alimentos. Esta tasa ha seguido la tendencia de la inflación total con cierto rezago, debido a efectos de segunda vuelta de los precios de los derivados del petróleo y de los alimentos.

Durante la última década, Nicaragua ha logrado notables progresos en los indicadores sociales aunque los márgenes para mejorar son todavía muy amplios. El gasto social como proporción del PIB aumentó de 8.3 por ciento en el 2005 a 10.3 por ciento en el 2014, de los cuales el 2.5 por ciento en promedio ha correspondido a programas de asistencia social. La mortalidad infantil ha disminuido de 26.3 por ciento en el 2005 a 20.0 en el 2013, la tasa neta de escolaridad primaria pasó de 87.4 por ciento en el 2005 a 90.8 por ciento en el 2012 y la pobreza disminuyó de 48.3 por ciento en el 2005 a 42.5 por ciento en el 2009. Sin embargo, el Índice de Desarrollo Humano de Nicaragua es el más bajo de ALC después de Haití, tiene el porcentaje de niños fuera del sistema educativo más alto de AL, la tasa de finalización más baja y muy bajos niveles de aprendizaje. Los programas de asistencia social se han caracterizado por el bajo nivel de focalización y escasos efectos redistributivos (FUNIDES, 2012) (Izquierdo, Loo-Kung, & Navajas, 2013). La desigualdad ha retrocedido, el Índice de Gini medido por el ingreso ha pasado de 40.5 en el 2005 a 45.7 en el 2009, y el 10 por ciento de los más ricos que participaban con el 31.5 por ciento del Ingreso Nacional en el 2005 han pasado a participar con el 35.2 por ciento en el 2009 (World Bank, 2015). Estudios recientes que utilizan la metodología basada en el consumo, concluyen que ha habido una mejoría en la desigualdad entre 2009 y 2012 pero en el 2013 se revierte esa tendencia (FIDEG, 2014).

La reducción de la pobreza en periodos de crecimiento tiene una relación inversa con el nivel de desigualdad de un país; a menor desigualdad mayor reducción en la pobreza y asimismo a mayor desigualdad menor reducción en la pobreza. Si la desigualdad disminuye, el crecimiento es más efectivo en reducir la pobreza; en contraste, si la desigualdad se mantiene igual o se incrementa, el crecimiento está vinculado con una insuficiente reducción en la pobreza. Los países con alta desigualdad o cuyo nivel de desigualdad no disminuye se caracterizan por experimentar un círculo vicioso a nivel económico y social de bajo crecimiento, bajas capacidades de capital humano y baja reducción de la pobreza (Castro-Leal, 2012) (Ravallion, 2004).

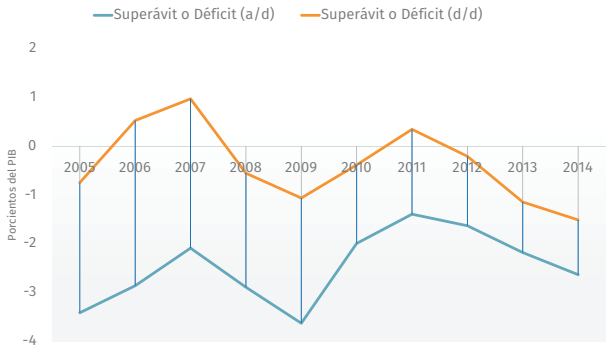
Los Agregados Fiscales y el Gasto Público

Los avances logrados en materia de consolidación fiscal hasta antes del 2008, fueron valiosos. Este notable desempeño, constituyó la fortaleza que evitó mayores consecuencias ante la crisis internacional. El manejo de los efectos de la crisis significó un mayor déficit fiscal que durante los dos años subsiguientes dio señales de reducción, sin embargo han aflorado signos de debilitamiento a partir del 2011. Para explicar estos resultados, se analizan en este capítulo los balances de las instituciones que componen el SPNF, la composición del gasto del Gobierno Central y los balances del INSS y de las Empresas Públicas. Este análisis se complementa con el impacto de la reducción de la deuda pública, las operaciones extrapresupuestarias provenientes de la cooperación venezolana y la ciclicidad de la política fiscal.

El déficit del Sector Público Consolidado (SPC) antes de donaciones alcanzó su nivel mínimo de 1.7 por ciento del PIB en el 2011 y su nivel máximo de 4.5 por ciento en el 2009. En promedio durante el decenio, el déficit del SPC (a/d) se ha mantenido alrededor del 2.5 por ciento del PIB. Los tres primeros años mostraron una tendencia descendente que fue revertida por el impacto de la crisis internacional en el 2008 y 2009. Posteriormente se observaron dos años de reducción del déficit pero los últimos tres han sido de una mayor flexibilización de la disciplina fiscal hasta llegar a un déficit que ha alcanzado el 3.0 por ciento del PIB en el 2014, por encima del promedio observado en el decenio. Este comportamiento ha estado determinado por el déficit del Sector Público No Financiero (SPNF) en vista de que las pérdidas operacionales del Banco Central (BCN) con excepción del 2009 y 2010, no han representado más del 0.5 por ciento del PIB a lo largo del periodo. En 2009 y 2010, el BCN tuvo que colocar más títulos como mecanismo de fortalecimiento de las reservas internacionales ante los signos de un debilitamiento en las finanzas públicas y mayores riesgos eventuales en el Sistema Financiero debido a la crisis internacional. El déficit del SPC después de donaciones tuvo superávit en el 2006 y 2007 y un balance equilibrado en el 2011. Sin embargo, menores niveles de donaciones a partir del 2012 han llevado a mayores déficits después de donaciones, alcanzando el 1.8 por ciento del PIB en el 2014 cuyo nivel es el segundo más alto en el periodo después del observado en el 2009.

El déficit del SPNF antes de donaciones se ha manejado en un rango que va desde el nivel más bajo de 1.4 en el 2011 a 3.6 por ciento por ciento del PIB respectivamente en el 2009. Al exceptuar los años 2008 y 2009 por los efectos de la crisis internacional, la tendencia del déficit del SPNF (a/d) es a la baja, iniciando en el 2005 con 3.4 y en el 2011 con 1.4 por ciento del PIB respectivamente para retomar una senda ascendente a partir del 2012. El comportamiento de los últimos tres años ha estado liderado por el efecto persistente de mayores gastos que superaron la movilización de nuevos recursos provenientes de la recaudación tributaria, de las contribuciones sociales y de los ingresos de las empresas públicas. El impacto de la crisis internacional y principalmente la recesión en los Estados Unidos tuvo su efecto inmediato en una menor recaudación y una caída en las donaciones externas de apoyo presupuestario. Para compensar estos efectos, el Gobierno de Nicaragua (GON) tuvo que aplicar medidas para una mayor recaudación tributaria y hacer recortes de gastos no vinculados a la reducción de la pobreza. Con todo esto el déficit del SPNF (d/d) ha mostrado incrementos continuos desde el 2012 alcanzando su máximo nivel en el 2014 con el 1.5 por ciento del PIB.

Gráfico 3: SPNF: Déficit antes y después de Donaciones



Fuente: BCN, Anuario Estadístico

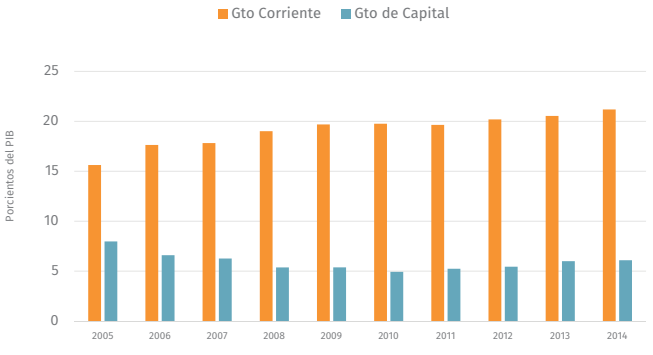
Tabla 2: Nicaragua: Balance del SPNF

(En porcientos del PIB a menos que se indique lo contrario)										
Conceptos	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ingresos	20.2	21.4	22.0	21.5	21.4	22.7	23.5	24.0	24.3	24.6
del cual:										
Impuestos	13.5	14.3	14.5	13.9	13.6	14.4	15.2	15.8	16.0	16.3
Contribuciones Sociales	3.2	3.5	3.6	3.7	4.7	4.3	4.3	4.5	4.8	5.0
Otros Ingresos	3.5	3.6	3.9	3.9	3.0	4.0	4.0	3.7	3.6	3.3
Gastos	18.6	20.3	20.1	21.1	21.4	21.6	21.4	22.0	22.3	22.9
Resultado Operativo Neto	1.6	1.1	1.8	0.3	0.0	1.1	2.1	2.0	2.0	1.7
Adquisición Neta de Activos NF	5.0	3.9	3.9	3.2	3.6	3.1	3.5	3.6	4.2	4.4
Superávit o Déficit (a/d)	-3.4	-2.9	-2.1	-2.9	-3.6	-2.0	-1.4	-1.6	-2.2	-2.6
Balance Primario	-1.9	-1.4	-0.9	-2.0	-2.6	-0.9	-0.3	-0.6	-1.2	-1.7
Donaciones Externas	2.7	3.4	3.1	2.3	2.6	1.6	1.7	1.4	1.0	1.1
Superávit o Déficit (d/d)	-0.7	0.5	1.0	-0.6	-1.1	-0.4	0.3	-0.2	-1.1	-1.5
Financiamiento	0.7	0.7	-1.0	0.6	1.1	0.4	-0.3	0.2	1.1	1.5
Interno	-2.9	-3.4	-3.4	-0.8	-1.8	-2.1	-2.2	-1.8	-1.1	-1.1
Externo	3.5	2.7	2.4	1.4	2.9	2.5	1.9	2.0	2.3	2.6
Otros	0.2	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Balances Globales (a/d)										
Gobierno Central	-4.0	-3.0	-2.5	-3.0	-3.5	-2.2	-1.0	-0.7	-0.9	-1.3
Inss	0.9	1.0	1.2	0.9	0.5	0.8	0.6	0.2	-0.1	-0.3
Resto del SPNF	-0.3	-0.8	-0.8	-0.8	-0.6	-0.5	-1.1	-1.1	-1.2	-1.0
PIB corriente (millones de C$)	105,777.0	119,235.0	137,591.0	164,494.0	170,460.0	186,660.0	218,742.0	246,159.0	267,977.0	303,904.0

Fuente: BCN. Anuarios Estadísticos

El Gasto Corriente del SPNF promedió el 18.9 por ciento del PIB en repuesta a aumentos en remuneraciones (entre ellos la incorporación del Bono Solidario en el presupuesto de la república en 2014) y compra de bienes y servicios que aumentaron el déficit global. En términos del gasto total, el gasto corriente representó el 76.2 por ciento en promedio anual, lo que revela una rigidez significativa para los objetivos de obtener mayores espacios fiscales. Si a esto se suma la dificultad de aumentar impuestos y tarifas, los espacios fiscales estarían dependiendo más de los ajustes en el gasto de capital que de los otros componentes del gasto. Por otra parte, la rigidez constitucional del 20.0 por ciento del presupuesto (6 por ciento para las universidades, 4 por ciento para el Poder Judicial y el 10.0 por ciento a las municipalidades) contribuye a un mayor aumento en el gasto a medida que suben los ingresos presupuestarios. En lo que concierne a los gastos de capital, representaron durante el decenio la tercera parte del gasto total y su evolución indica que no se han restablecido los niveles pre crisis ya que muestran una reducción de 11.5 puntos porcentuales al pasar de un nivel de 33.8 por ciento en el 2005 a 22.3 por ciento del gasto total en el 2014.

Gráfico 4: SPNF: Composición del Gasto Público

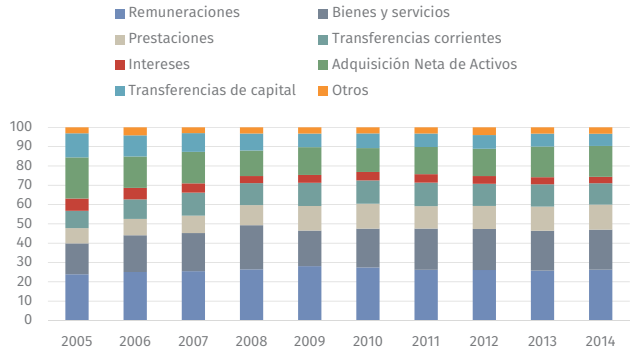


Fuente: IBCN, Anuario Estadístico

En la literatura económica, se encuentran cada vez más argumentos sobre la importancia de la calidad del ajuste fiscal, sobre todo cuando el consumo del gobierno es bajo, eso resulta bueno para el crecimiento económico (Corbacho & Davoodi, 2002). Generalmente, las políticas tributarias y de gasto que acompañan un alto consumo del gobierno son la razón principal del impacto negativo en el crecimiento. Algunos estudios en países de bajo ingreso (Gupta, 2002) muestran que un nivel alto de remuneraciones salariales como proporción del consumo del

gobierno reduce el crecimiento económico, contrario al gasto de capital y de mantenimiento que más bien lo promueven. Otros estudios (Adam & Bevan, 2005) muestran que al utilizar una definición a priori del gasto productivo, este gasto tiene un mayor impacto en el crecimiento si es financiado a través de la reducción de otros gastos menos productivos o bien mediante déficits relativamente pequeños. Cálculos del FMI (IMF, 2012) muestran que en Nicaragua, el aumento de un punto porcentual de la inversión pública impacta en 0.21 puntos porcentuales en el crecimiento del PIB y el impacto en el largo plazo del multiplicador de la Inversión es de 0.58 puntos porcentuales.

Gráfico 5: SPNF: Estructura del Gasto
(Porcentaje del Gasto Total)

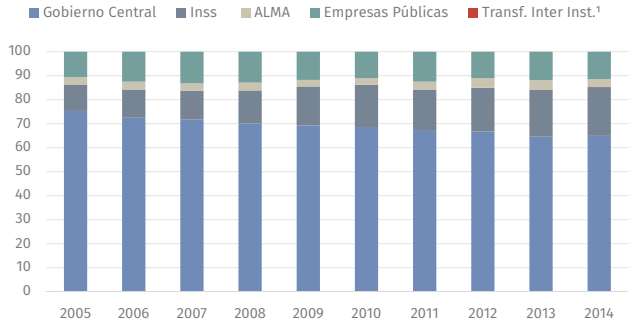


Fuente: BCN, Anuario Estadístico

Hay cuatro tipos de gasto que muestran gran rigidez y que obstaculizan las recomendaciones de la literatura económica mencionadas anteriormente: las remuneraciones que representan en promedio el 6.5 por ciento del PIB; las compras de bienes y servicios, el 5.0 por ciento; las transferencias corrientes, el 2.8 por ciento; y las prestaciones sociales que han aumentado en los últimos tres años alcanzando el 2.7 por ciento del PIB. Estos cuatro conceptos suman 68.4 por ciento de las erogaciones totales del SPNF y 116.4 por ciento de los ingresos tributarios. Esos niveles reflejan la necesidad de un cambio en su composición y de privilegiar el gasto de capital por sus efectos positivos en el crecimiento económico de largo plazo.

Las cuentas del gasto del sector público revelan que por estructura institucional, el Gobierno Central (GC) pondera la mayor participación durante la década y de ahí la gran importancia desde la perspectiva de la gestión financiera del presupuesto. El GC representa el 70.5 por ciento del gasto total, mientras que el INSS y la Alcaldía de Managua (ALMA) en conjunto el 22.7 por ciento y las empresas públicas el 14.1 por ciento. Como se puede notar el Seguro Social ha venido aumentando su porcentaje de participación en el gasto total de 14.1 por ciento en el 2005 a 24.6 en el 2014.

Gráfico 6: SPNF: Estructura del Gasto por Instituciones
(En porcientos del gasto total)



Fuente: BCN, Anexo Estadístico 1/: Transferencias Internas Estimadas

El tamaño del gasto público total no consolidado, excluyendo el sector público financiero a nivel nacional promedió alrededor del 22.6 por ciento del PIB durante el 2005-2014 y el gasto del GC con 17.3 por ciento es relativamente menor al 18.6 por ciento del PIB que muestran el grupo de países de Ingreso Medio Bajo (World Bank, 2015).

El Gasto del Gobierno Central (GC)

Para los estándares internacionales, el tamaño del gasto total del GC de Nicaragua como proporción del PIB es pequeño. En 2014 el gasto total del GC cerró con una cifra del 17.8 por ciento del PIB muy por debajo del promedio de ALC que alcanzó la cifra de 25.6 por ciento (CEPAL, 2015). La cifra disponible para los PIMB publicada por el Banco Mundial es la del 2012 y muestra un promedio de 18.8 por ciento, superior a los resultados de Nicaragua que en ese periodo fue de 16.6 por ciento (World Bank, 2015). A pesar de este nivel, a lo largo del periodo tuvo alzas importantes que alcanzaron el 20.2 por ciento durante la crisis de poderes en el 2006 reflejado en los aumentos del gasto

corriente (remuneraciones, compras de bienes y servicios y las transferencias).

La política de gasto público sufrió cambios significativos en el 2005 y 2006, debido al juego político no cooperativo entre el Poder Ejecutivo y la Asamblea Nacional. Los presupuestos de esos años enviados por el Ejecutivo fueron afectados por la Asamblea Nacional con mayores gastos en sueldos y salarios, aumento de los subsidios al transporte y a la energía eléctrica y mayores transferencias a los municipios a través de la modificación a la Ley de Municipios. La respuesta del gobierno afectó el lado de los ingresos y los gastos mediante reducciones en el gasto de capital, modificaciones a la Ley de Equidad Fiscal e intentó neutralizar el impacto de las mayores transferencias a los municipios a través de un decreto ejecutivo donde se reducían los gastos del Gobierno Central en las áreas consideradas responsabilidad de las alcaldías. Estas acciones promovidas por el Ejecutivo permitieron en gran medida que el balance del SPNF cumpliera con las metas de la última revisión del Programa de Crecimiento y Reducción de la Pobreza acordado con el FMI.

Tabla 3: Composición de las Erogaciones del Gobierno Central

Por cientos del PIB

Conceptos	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Remuneraciones	4.7	5.1	5.3	5.5	6.0	5.7	5.5	5.5	5.7	6.0
Bs y Ss	1.7	2.2	1.8	2.4	1.9	1.9	2.5	2.5	2.4	2.4
Intereses	1.5	1.4	1.1	0.9	1.0	1.1	1.0	1.0	0.9	0.9
Transferencias Corrientes	1.9	2.3	2.8	2.7	3.0	2.9	3.0	2.9	3.0	3.0
Prestaciones Sociales	0.3	0.4	0.4	0.5	0.8	0.7	0.4	0.4	0.4	0.4
Adquisición Neta de Activos	4.2	2.7	2.9	2.1	2.1	2.0	1.8	1.9	2.1	2.3
Transferencias de Capital	2.9	2.7	2.3	2.1	1.8	1.9	1.7	1.8	1.8	1.7
Otros gastos	0.7	1.0	0.8	1.0	0.9	0.8	0.9	1.2	1.2	1.3
Erogación Total	17.9	20.2	17.5	17.3	17.5	17.0	16.8	17.3	17.4	18.0

Fuente: BCN, Anuario Estadístico

En la estructura del gasto del GC la masa salarial es el componente de mayor peso y la efectividad del servicio civil como contraparte de la remuneración, se encuentra muy baja. Si bien durante 2008 y 2009 el impulso fiscal en repuesta a la crisis fue el aumento de las remuneraciones, a lo largo del decenio ha promediado el 5.4 por ciento del PIB y el personal empleado en el Gobierno Central ha pasado de 38,705 empleados en el 2005 a 98,128 en 2014 lo que representa un aumento de 59,423 empleados en el periodo (incremento del 153 por ciento). En 2014, el salario promedio del GC está 5.3 por ciento por encima del salario promedio en el sector formal y 3.2 por ciento por encima del salario de los asegurados del INSS[4] (BCN, 2014). Al observar los índices de efectividad del Gobierno[5], Nicaragua ha retrocedido de 24.4 en el 2005 a 23.0 en el 2013. Estos números están muy por debajo en 2013, del promedio de ALC y del grupo de países de Ingreso Medio Bajo con el 57.9 y 32.6 respectivamente (World Bank, 2015). Con estos indicadores se llega a pensar en la conveniencia de un cambio significativo en la política de gasto mediante una reforma al Servicio Civil. Debido a lo sensible que es este tema y dado que cualquier acción de recorte tendría rendimiento en el mediano plazo, resulta prioritario trabajar desde ya en esta área. Posiblemente congelar salarios y el número de empleos puede ser una opción de corto plazo pero a la larga no sustituye la generación de ahorro y el impacto en el crecimiento en el largo plazo. Un análisis de eficiencia basado en méritos (no políticos) y desempeño, podrían ser opciones menos dramáticas y de menor costo político.

Las transferencias corrientes han tenido un aumento de un punto porcentual del PIB en el periodo. Este concepto

4 De acuerdo a la encuesta que lleva a cabo el Ministerio del Trabajo a empresas de más de veinte trabajadores y afiliados al INSS. (BCN, 2014).

5 El Índice de efectividad del Gobierno mide la calidad de los servicios públicos, la calidad del servicio civil, la independencia de las presiones políticas, la calidad de formulación e implementación de políticas y la credibilidad del compromiso del gobierno con tales políticas. El rango más bajo es cero y el más alto es 100. (World Bank, 2015).

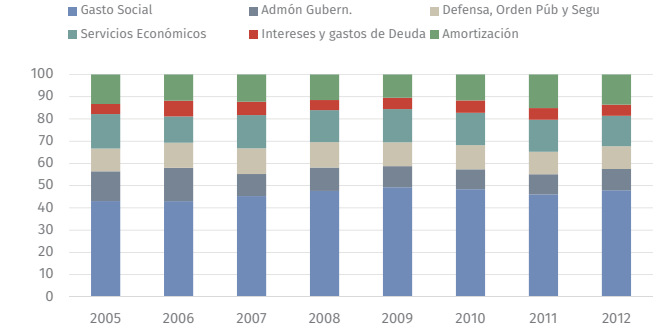
incluye las transferencias a los municipios, a las empresas públicas, instituciones financieras públicas y transferencias al sector privado. Un mejor diseño en la política de transferencias a los municipios y una revisión de la focalización de los subsidios y de los programas de asistencia social podrían generar espacios fiscales en este rubro.

Los intereses han pasado de 1.9 por ciento del PIB en el 2005 a 0.9 en el 2014 reflejando la composición de la deuda, por un lado los beneficios de la iniciativa HIPC y MDRI y por el otro lado los altos intereses de la deuda interna.

Los sectores sociales que incluyen educación, salud, servicios y asistencias sociales, vivienda y servicios comunitarios y servicios recreativos y culturales, absorben la mayor porción del gasto total más la amortización de deuda del Gobierno Central. A lo largo del periodo ha mostrado una tendencia ascendente desde el 43.0 por ciento en el 2005 al 49.3 por ciento en el 2013 pasando por disminuciones en su participación en el 2010 y 2011 de 48.4 y 46.1 por ciento respectivamente. En el 2013, la mayor proporción del gasto social está en el sector de educación (46.6 por ciento) y salud (14.4 por ciento) mientras que los gastos en Servicios y Asistencia Social, Vivienda y Servicios Recreativos y Culturales el 30 por ciento. Le sigue en importancia los servicios económicos y el servicio de la deuda (amortización más intereses).

Gráfico 7: Gobierno Central: Estructura Funcional del Gasto mas Amortización

(Por cientos del Total)



Fuente: BCN, Nicaragua en Cifras

El gasto social tiene la mayor porción en el gasto total pero aún está muy largo del promedio de ALC. A pesar de la tendencia ascendente en la participación del gasto total, cuando se compara bajo los estándares internacionales en términos del PIB queda muy largo del promedio de ALC. El promedio del decenio reflejó el 9.1 por ciento del PIB mientras que ALC el 18.8 por ciento. Al ver estos números se podría apreciar cuan distante estamos de romper el círculo vicioso de bajo crecimiento, pobreza, desigualdad y la necesidad urgente de movilizar los recursos adicionales para financiar mayores gastos en educación y salud. La inversión en capital humano es un prerrequisito muy importante para el crecimiento económico inclusivo. De hecho, la inversión que apoya el desarrollo humano e institucional en conjunto con las actividades productivas son la clave para romper el círculo vicioso entre pobreza y desigualdad (Castro-Leal, 2012). Un manejo eficiente del gasto social lleva consigo dos elementos cruciales: primero, la generación de ahorros fiscales y segundo, mejorar la equidad entre los diferentes grupos de ingresos del país.

El Balance del Seguro Social

Después del Gobierno Central, el Seguro Social es la institución más importante en proporción del gasto público. Sus gastos representaron el 4.0 por ciento del PIB en promedio durante el decenio, aunque sus gastos han aumentado desde el 2007 pero con una mayor rapidez en el último quinquenio, 1.3 puntos porcentuales del PIB. Si bien ha habido un incremento en las contribuciones sociales de 0.7 puntos del PIB en los últimos cinco años, no ha sido lo suficiente para cubrir el mayor aumento experimentado en los gastos de 1.3 puntos porcentuales del PIB. Esto ha dado como resultado una trayectoria marcadamente decreciente que parte de un superávit de 0.8 por ciento del PIB en 2010 a un déficit de (0.3) por ciento del PIB al cerrar 2014.

Tabla 4: Ingresos y Gastos del INSS

(en porcentaje del PIB)

Conceptos	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ingreso Total	3.5	3.8	4.1	4.3	4.6	5.0	4.9	4.8	5.0	5.3
Contribuciones Sociales	3.2	3.5	3.6	3.7	4.0	4.2	4.2	4.4	4.6	4.9
Gasto Total	2.6	2.8	2.9	3.4	4.1	4.3	4.3	4.6	5.1	5.6
Remuneraciones	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.4
Compra de Bs y Ss	0.9	0.9	1.0	1.1	1.3	1.4	1.4	1.6	1.7	1.8
Prestaciones Sociales	1.6	1.7	1.8	2.0	2.4	2.4	2.5	2.6	2.8	3.1
Otros	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Resultado Operativo	0.9	1.0	1.2	1.0	0.6	0.9	0.7	0.3	0.2	(0.1)
Adquisición Neta de Activos	0.0	0.0	0.0	0.1	0.2	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2
Superavit o Déficit	0.9	1.0	1.2	0.9	0.5	0.8	0.6	0.2	(0.1)	(0.3)

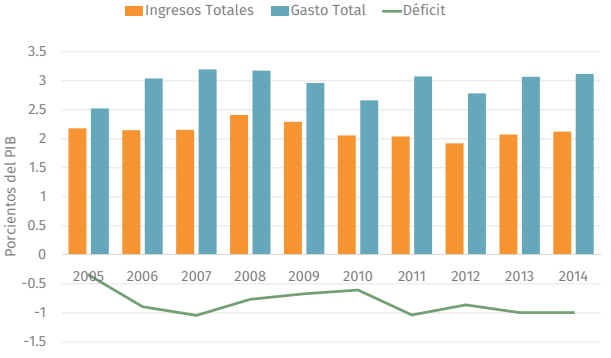
Fuente: BCN, Anuario Estadístico

Los grandes problemas con que se encuentran las finanzas del INSS comienzan por la poca cobertura, -alrededor del 20 por ciento de la fuerza laboral ocupada está asegurada. Los aumentos en las pensiones mínimas, los aumentos en los costos administrativos (remuneraciones y compra de bienes y servicios) y una expansión en la cobertura de los servicios médicos, han agravado el déficit desde el 2007. Los estudios actuariales (TCG, 2009) incluyen diversas opciones para el fortalecimiento del balance financiero, habida cuenta que con los parámetros establecidos hasta el 2013 y las tendencias de envejecimiento de la población, el sistema de seguridad social es insostenible. Entre las opciones se mencionan, aumentar la tasa de contribución, aumentar la edad de retiro, reducir los beneficios y eliminar las pensiones mínimas, entre otras. En enero del 2014 entró en vigencia el aumento de un punto porcentual en la alícuota de contribución del empleador y la amortización de deuda del GC por C$250.0 millones anuales, sin embargo estas acciones no reflejan cambios sustanciales en el contenido de la reforma necesaria y más bien pareciera, al observar las cifras de cierre de 2014 que el sistema ya está empezando a dar señales de una mayor fragilidad financiera e insolvencia.

Empresas Públicas

Para los efectos del análisis que se ha seguido en este documento, las empresas que conforman este clasificación son: ENATREL, ENEL, ENACAL, EPN y TELCOR. En conjunto, este grupo ha representado durante el decenio una proporción del 12 por ciento del gasto total. La fuente importante de sus ingresos son las ventas de bienes y servicios pero las tarifas de estos bienes y servicios se han mantenido inalteradas reflejando con ello una tendencia descendente de los ingresos desde el 2008 hasta tener un pequeño repunte y aplanamiento de la curva en el 2014.

Gráfico 8: Balance de las Empresas Públicas



Fuente: BCN. Anuarios Estadísticos

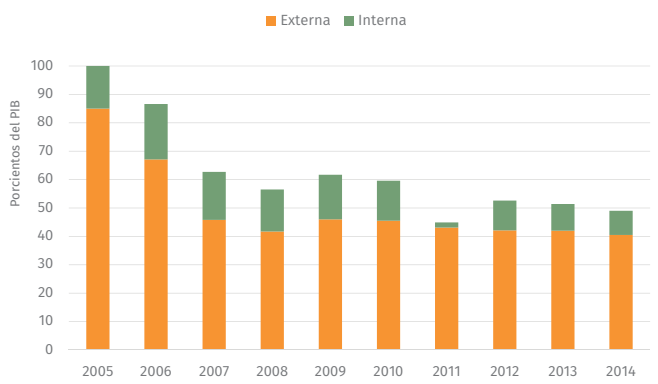
Los gastos han sido mayores que los ingresos durante el decenio, causando un déficit desde 0.3 por ciento del PIB en 2005 a 1.0 por ciento en el 2014. Este déficit creciente, es el resultado en gran medida de las pérdidas técnicas y no técnicas en las empresas de energía y agua, lo que amerita impulsar programas de inversión para reducirlas –con esquemas de asociación público privadas por ejemplo- y también la revisión de los pliegos tarifarios y la política de subsidios.

La provisión de servicios públicos no se realiza bajo el concepto empresarial sino bajo el concepto de gasto público. En los aspectos administrativos se manejan como empresas públicas y con cierta autonomía del GC pero su política tarifaria está definida por el GC que afecta los resultados operativos. De esta forma, su política de inversiones y calidad de servicio está sujeta a transferencias de origen tributario o endeudamiento con garantía soberana. Esta relativa dependencia financiera del gobierno (moral hazard) así como el impacto social y político que implica tocar la política tarifaria, limitan los incentivos para determinar esquemas de provisión de servicios mucho más eficientes.

La Deuda Pública

El saldo de deuda pública total a diciembre de 2014 fue de 5,800.3 millones de dólares, de los cuales el peso de la deuda pública externa dentro del total fue del 82.7 por ciento (US$ 4,796.0 millones), el 17.3 por ciento restante (US$ 1,004.3 millones) correspondió a la deuda del Gobierno y Banco Central con el sector privado nacional. Esta proporción de la deuda interna está con mantenimiento de valor y por consiguiente lleva implícito el riesgo cambiario lo que impone el desafío de diversificar gradualmente la composición de monedas. En lo concerniente a la deuda por acreedores, el 56.0 por ciento corresponde a la deuda multilateral y el 44.0 por ciento a la deuda bilateral.

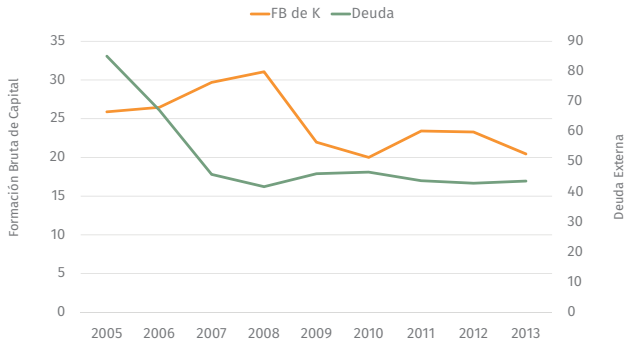
Gráfico 9: Saldos de la Deuda Pública



Fuente: BCN, Informe de Deuda Pública, 2014

El Índice de Solvencia de Nicaragua es el más robusto de CARD. Nicaragua alcanzó el punto de Decisión de la Iniciativa HIPC en Diciembre del 2000, el punto de Culminación en Enero del 2004 y en Enero del 2006, el alivio de la deuda bajo la iniciativa MDRI. El alivio total que Nicaragua ha recibido bajo estas dos iniciativas se estima en US$ 7.1 billones en términos nominales, lo que ha llevado a tener en el 2014, un índice de solvencia, deuda pública total a PIB de 40.6 inferior al 46.5 por ciento del promedio de CARD (BCN, 2014).

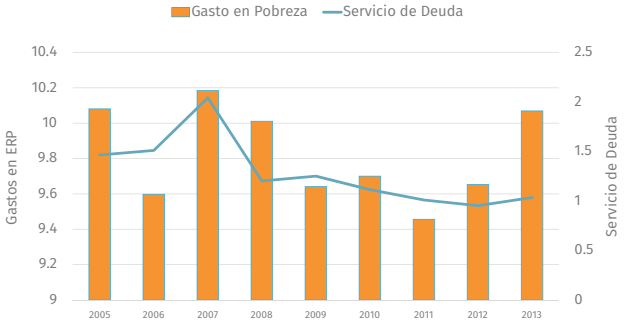
Gráfico 10: Deuda Externa y Formación Bruta de Capital Fijo (FBKF)
(En porcientos del PIB)



Fuente: WB, WDI y BCN, Informe de Deuda, 2014

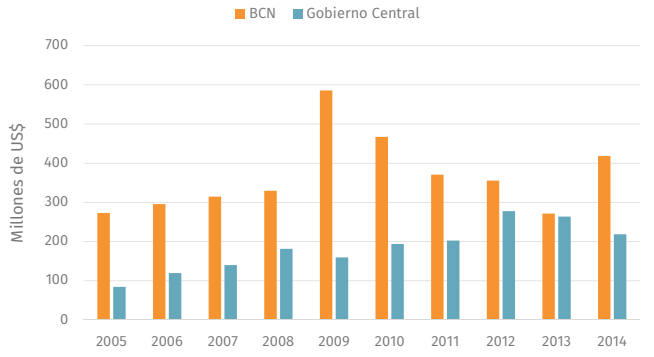
Tal como se esperaba al recibir este alivio, el saldo de la deuda y el servicio han venido disminuyendo y consigo la disminución del riesgo de sobreendeudamiento -definido en los análisis de sostenibilidad de deuda (DSA)- y un mejor clima de negocios. Sobre ese tema, Moody's le asigna a Nicaragua una calificación de B2 con perspectiva estable y entre los factores de riesgo le da mayor peso a los índices de gobernabilidad y a las vulnerabilidades externas. Aun con esta calificación, los resultados de la Formación Bruta de Capital Fijo que recoge los volúmenes de inversión doméstica y la inversión extranjera directa, si bien ha mostrado signos de recuperación posterior a la crisis internacional, todavía están distantes de los niveles previos a 2008. Esta trayectoria descendente de la FBKF lleva a pensar que los niveles de deuda actuales no son factores de alto riesgo para las decisiones de invertir y por consiguiente es necesario revisar cuáles son los obstáculos que impiden un mayor crecimiento de la FBKF. En lo concerniente al gasto en pobreza que está vinculado al alivio otorgado bajo HIPC y MDRI, en el 2013 sobrepasó los niveles previos a la crisis.

Gráfico 11: Servicio de Deuda Externa y Gasto en la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP)
(En porcientos del PIB)



Fuente: BCN. Informe de Deuda, 2014 y MHCP. Informes del MPMP

Gráfico 12: Servicio de la Deuda Interna



Fuente: IMF. WEO

En el análisis de sostenibilidad de deuda (DSA) del 2013, la deuda externa se proyectó mantenerse por debajo del 35.0 por ciento del PIB en promedio en un horizonte de mediano plazo, comparado con el nivel de 179 por ciento del PIB en el 2003. En este análisis se asume que el crecimiento económico se mantendrá en una tasa promedio del 4.0 por ciento que es relativamente una tasa moderada frente a las vulnerabilidades externas e internas que enfrenta la economía nicaragüense. El paso lento con el que se han implementado las reformas y las que hacen falta, han sido una de las causas principales de las vulnerabilidades, obligándonos a mejorar la tendencia de crecimiento del PIB en el largo plazo y con ello los índices de sostenibilidad. Un estudio realizado en el MHCP (Deshon & Reyes, 2010) muestra que con el nivel de deuda a 2010 (74.4 por ciento del PIB) el país aún se encontraba distante de alcanzar su nivel de referencia de 35.0 por ciento del PIB y que el nivel de deuda pública aun no alcanzaba la sostenibilidad bajo un escenario de stress macroeconómico. Consecuentemente, el nivel de deuda pública a pesar del buen índice de solvencia, es todavía elevado si se incluye el déficit actuarial del INSS y otras deudas con cierto nivel de contingencia como la de PDVSA.

La crisis internacional obligó a dar un giro en la concecionalidad de la deuda. La crisis financiera obligó a aumentar significativamente la proporción de deuda no concesional, principalmente interna y del Banco Central. Este cambio obliga a un fortalecimiento en los aspectos técnicos del manejo de la deuda interna, profundizando en aspectos de estructuras de plazos, esquema de emisiones, tipos de instrumentos, armonización con la política monetaria y coordinación con la política fiscal en el manejo de caja del gobierno y la política de endeudamiento.

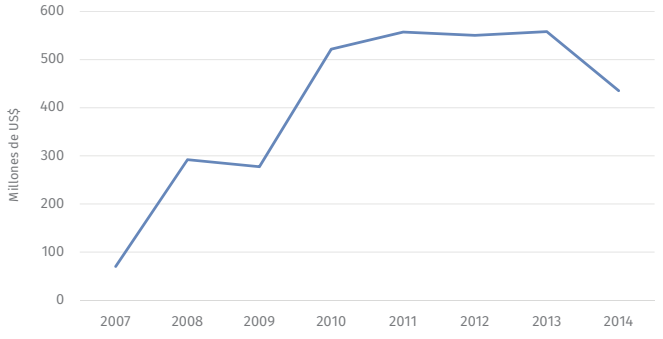
Operaciones Extrapresupuestarias (Cuasi fiscales) y la Cooperación Venezolana

Las operaciones extrapresupuestarias son aquellas que tienen una finalidad fiscal pero que están excluidas de la Ley del Presupuesto General de la República. A través de estas operaciones, generalmente se eluden restricciones y regulaciones fiscales establecidas en la legislación o comprometidas en programas fiscales con vigilancia externa. El caso más común es el de operaciones cuasi fiscales a través de los cuales se efectúan gastos como el pago de subsidios, la administración de programas o la ejecución de inversiones, que deberían realizar los ministerios u organismos de gobierno. En la gran mayoría de los casos, las transacciones extrapresupuestarias existen o son establecidas por fallas del sistema presupuestario o por razones de economía política o ambas cosas. En todo caso, la existencia de operaciones extrapresupuestarias trae consigo un deterioro en las sanas prácticas de la política fiscal y en la formulación de las políticas públicas pero sobretodo, estas operaciones están asociadas con falta de transparencia en dos aspectos que están

estrechamente vinculados: el administrativo y el político. El estudio de Allen & Radev (Allen & Radev, 2006) revela que han habido casos donde se han construido "pequeños imperios" con recursos extrapresupuestarios y donde algunos partidos políticos han sido financiados con estos recursos.

Nicaragua ha venido realizando operaciones cuasi fiscales desde 2007 bajo el Convenio de Colaboración Financiera firmado con Venezuela bajo el marco del ALBA o Petrocaribe. Este convenio ha estado estructurado a través de un esquema público-privado donde se canalizan los recursos del Convenio de Colaboración Financiera vinculado a las importaciones de petróleo (FUNIDES, 2012) (IMF, 2013). El 50.0 por ciento de estos recursos ha sido manejado por la cooperativa financiera CARUNA en términos concesionales; y de estos, el 38.0 por ciento ha estado dirigido a las operaciones cuasi fiscales para financiar los subsidios a la energía eléctrica y el transporte, y entre 2010 y 2013, el bono salarial a cierta categoría de empleados del sector público. Este bono fue incorporado en el PGR a partir del 2014.

Gráfico 13: Cooperación Venezolana



Fuente: BCN. Informes de Cooperación Externa

¿Cuáles son los riesgos de una reducción o interrupción de la cooperación venezolana para las finanzas públicas nicaragüenses? Para el 2014 ya se observó una reducción de US$122.4 millones al pasar de US$558.0 millones recibidos en el 2013 (5.2 por ciento del PIB) a US$435.6 millones en el 2014 (3.7 por ciento del PIB). Esta reducción incluye la reducción del Bono Solidario que en 2013 alcanzó US$65.3 millones –el cual se incorporó en el Presupuesto a partir del 2014- y una reducción en el subsidio a la energía por US$29.4 millones. En estas circunstancias se perciben los siguientes riesgos:

→ *El pago de gastos recurrentes con recursos transitorios exponen al balance fiscal a una gran inestabilidad.* En efecto, el impacto de la caída del precio del petróleo en las finanzas públicas y en la economía de Venezuela plantea serias dudas sobre la continuidad de este programa de cooperación. Aparentemente, el efecto de una disminución o interrupción de estos fondos estaría neutralizado por un aumento en la recaudación o una revisión a la baja de los subsidios debido al aumento esperado en el ingreso disponible del sector privado al recibir los beneficios de la caída de los precios del petróleo. En este sentido, la revisión del traslado parcial o total de esos beneficios al sector privado y una mejor focalización de los subsidios se vuelve una tarea imperativa debido a la falta de acceso a financiamientos concesionales para mantener estos programas. De no revisarse la política de subsidios en un contexto de escaso financiamiento concesional que sustituya los fondos, el esfuerzo fiscal contingente para Nicaragua oscilaría entre el 1.7 por ciento del PIB si la cooperación venezolana continua y hasta un 4.0 si se interrumpe (FMI, 2015).

→ *Sostenibilidad de la deuda.* A pesar de que la deuda proveniente de PDVSA sea reconocida como privada, el uso del 38.0 por ciento para programas sociales y la ratificación por parte de la Asamblea del Convenio Marco son elementos contingentes que en un eventual problema financiero de CARUNA podrían obligar al GON a asumir las obligaciones de esta institución financiera frente a PDVSA y con ello afectar la sostenibilidad de la deuda externa y el riesgo soberano.

→ *Los depósitos en el sistema bancario vinculados a esta operación.* Cualquier movimiento brusco en los depósitos del sistema bancario por encima de las reservas de liquidez obligaría a crear los espacios fiscales suficientes para apoyar cualquier esfuerzo del banco central en mantener la estabilidad macroeconómica.

→ *El manejo de los programas sociales a través de entidades privadas* ha conllevado a problemas de focalización y efectividad de estos programas, así como a problemas de control, seguimiento y transparencia.

Ciclicidad de la Política Fiscal

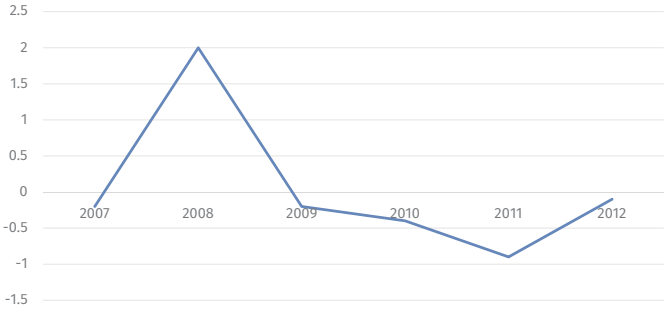
Tradicionalmente, Nicaragua ha implementado políticas procíclicas a lo largo de su historia económica contemporánea. Con excepción de los años 80's, en Nicaragua se han seguido políticas fiscales procíclicas (Medal, 2012) es decir, que se han aplicado estímulos fiscales durante los auges económicos y, contracción fiscal durante las crisis y recesiones, exacerbando así los ciclos económicos. El estudio de Frankel, Végh & Vuletin (Frankel, Végh, & Vuletin, 2011) clasifica a Nicaragua como un país en "proceso de aprendizaje" en el manejo de las políticas contracíclicas, a diferencia de otros países en desarrollo que ya se han "graduado" en esta materia. Algunas explicaciones a tal comportamiento se explican por la presencia de instituciones débiles y limitado acceso a los mercados de capitales, pero en el caso de Nicaragua, la idiosincrasia política y la fluctuación y dependencia de las donaciones externas han jugado un papel muy relevante. La aplicación de políticas procíclicas en general, tienden a reducir el bienestar social al exacerbar las fluctuaciones de la actividad económica cuyas consecuencias son adversas al crecimiento y a los objetivos de mejorar la equidad y reducción de la pobreza.

Las políticas implementadas previas a la crisis rindieron sus frutos. A pesar de las debilidades institucionales que han fomentado la prociclicidad de la política fiscal, las políticas implementadas a raíz del retorno de la democracia en 1990 y principalmente entre 2002 y 2005, han rendido beneficios. Nicaragua estuvo reduciendo progresivamente su déficit fiscal y como consecuencia del crecimiento económico y la aplicación del alivio de deuda HIPC y MDRI se produjo una reducción sustancial de la deuda pública con relación al PIB, los ingresos crecieron a tasas mayores que la actividad económica y los resultados primarios del SPNF siguieron la senda estimada para estabilizar la relación deuda-producto en el mediano plazo. Este proceso de reducción de deuda y de estabilización de las cuentas fiscales, permitieron que Nicaragua tuviera la capacidad de resistir el impacto del boom de los precios de las materias primas, de los alimentos y de ampliar el gasto para evitar un mayor deterioro en la actividad económica durante la Gran Recesión. Tal como se esperaba, el impacto de las condiciones económicas externas ya deprimidas, se tradujo en una caída en las donaciones, el producto y por consiguiente en los ingresos tributarios. Este escenario dio lugar a un incremento en el endeudamiento local a través de una mayor colocación de títulos y la contratación de financiamiento contingente con fuentes multilaterales. Gracias a la instrumentalización de estas políticas y al fortalecimiento de los fundamentos, Nicaragua pudo resistir relativamente.

Para contrarrestar los efectos de la crisis se aplicaron políticas anticíclicas. A diferencia de la aplicación procíclica en periodos de crisis anteriores, en esta ocasión se aplicaron impulsos fiscales en repuesta a la crisis global. A partir del 2008 la situación fiscal comienza a deteriorarse rápidamente alcanzado un déficit del SPNF a/d de 3.6 por ciento del PIB en 2009 cuya brecha se reduce progresivamente en 2010 y 2011 pero se vuelve a ampliar hasta llegar al 2.6 por ciento del producto en 2014. Este deterioro se explica por la combinación de una caída en los ingresos del SPNF asociados a la caída del producto y fundamentalmente por el incremento en el gasto corriente. Sin embargo, la razón deuda a PIB a excepción del 2009 que tuvo un ligero aumento, continuó su trayectoria descendente hasta alcanzar en el 2009 el 49.0 del producto.

La conducta procíclica y la volatilidad de la política fiscal se encubren en los pequeños cambios del déficit fiscal. Para determinar esta conducta se utiliza generalmente el indicador de impulso fiscal que mide las acciones discrecionales de la política fiscal (incluyendo reducciones de impuestos e incrementos de gasto) y que impactan la demanda agregada. A lo largo del decenio vemos que la política fiscal ha sido fuertemente procíclica en el 2008, neutra en el 2009, contracíclica en el 2010 y 2011 y procíclica a partir de entonces. Esta trayectoria post 2011, induce a pensar que los impulsos fiscales asociados a choques negativos temporales, se deberían de ejecutar a través de gastos también temporales y fáciles de remover, una vez que el impacto negativo se disipa (estabilizadores automáticos).

Gráfico 14: Impulso Fiscal



Fuente: IMF y FUNIDES

El interés de reducir la volatilidad y la prociclicidad es cada vez mayor. Este interés asume que tanto la volatilidad como la prociclicidad se originan en el alto grado de discrecionalidad aplicado en la implementación de la política económica. Para lidiar con esta discrecionalidad y con la volatilidad, se mencionan más comúnmente dos instrumentos: la regla fiscal versus los estabilizadores automáticos. La regla fiscal requiere de un alto grado de institucionalidad, de la suficiente credibilidad y de la evaluación de organismos independientes sobre el cumplimiento de la regla. Los estabilizadores automáticos no han sido efectivos en ALC debido a las pequeñas cargas tributarias de la región, la fuerte dependencia de los impuestos al consumo y el papel limitado de los programas de seguro de desempleo (Cottarelli & Fedelino, 2010) (Ter-Minassian, 2012). Estas condiciones son aplicables también para el caso de Nicaragua. Aplicar la regla fiscal en Nicaragua requiere como condición básica fortalecer uno de los fundamentos de la política económica que es el marco institucional, de lo contrario la regla fiscal se estaría modificando periódicamente. En estas circunstancias, el fortalecimiento del Marco Presupuestario y de Gastos de Mediano Plazo es una alternativa que Nicaragua, al igual que otros países en desarrollo, puede utilizar para mejorar la disciplina fiscal y encontrar los espacios fiscales que puedan ayudar a reducir las volatilidades inducidas por el ciclo económico.

Recuadro No. 1: La Economía Política de la Volatilidad Fiscal

¿Cuándo es apropiado utilizar políticas fiscales anticíclicas? Esta pregunta ha intrigado a muchas generaciones de economistas aunque a partir de la reciente crisis mundial, esta pregunta se ha convertido en objeto de intensos debates. Hasta hace poco, esta discusión hubiera sido irrelevante. Los modelos de corte keynesiano establecen que la política fiscal debe de ser contracíclica cuando en situaciones en que los malos tiempos golpean (una crisis macroeconómica, por ejemplo), el gobierno debe de incrementar el gasto y reducir impuestos para que la economía salga de la recesión. En el otro extremo, los modelos de corte neoclásicos determinan que la política fiscal debería de permanecer esencialmente neutral a lo largo del ciclo económico y responder solamente frente a cambios inesperados que afectan la restricción del presupuesto del gobierno. Por la tanto, si la política económica es conducida siguiendo la prescripción keynesiana, uno debería de observar una correlación positiva entre las tasas impositivas y el PIB y una correlación negativa entre el gasto del gobierno y el PIB. Por el contrario, si la política económica es conducida bajo la receta neoclásica, estas correlaciones deberían de ser cero (Talvi & Végh, 2000).

¿Qué es lo que muestra la evidencia? A nivel internacional, la política fiscal procíclica es más la regla que la excepción, aunque la experiencia internacional ha mostrado que un sinnúmero de países en la recién pasada década de los 2000 crearon espacios fiscales y acumularon reservas internacionales durante los periodos de auge y posteriormente tuvieron la capacidad de implementar estímulos fiscales durante la crisis internacional (Frankel, Végh, & Vuletin, 2011). Estos países los clasifican en el estudio como países "graduados" en llevar políticas anticíclicas y entre ellos se encuentran El Salvador y Costa Rica. En el caso de Nicaragua, con excepción de los años 80's, se han seguido políticas fiscales procíclicas a lo largo de su historia económica contemporánea— es decir, aplicar estímulos fiscales durante los auges económicos y contracción fiscal durante las crisis y recesiones. La evidencia empírica muestra que la política fiscal procíclica tiende a reducir el bienestar social porque exacerba las fluctuaciones económicas y puede generar efectos adversos sobre los objetivos de crecimiento y equidad — por ejemplo, cuando se crea inestabilidad fiscal y el sesgo anti-inversión ya que ambos tienen repercusiones negativas sobre el crecimiento.

¿Cómo se genera la prociclicidad? Las explicaciones más convincentes se pueden agrupar en dos categorías: i) la baja profundidad financiera y la falta de acceso a los mercados internacionales de crédito; y ii) distorsiones políticas. La falta de acceso a los mercados internacionales de crédito o una caída en las donaciones externas en tiempos difíciles, deja al gobierno con la única opción de cortar gastos y aumentar impuestos. En cambio, es difícil resistirse a las presiones políticas para aumentar el gasto en periodos de bonanza pero importante comprender la incapacidad aparente del gobierno para ahorrar en tiempos de opulencia; Frankel, Végh & Vuletin (Frankel, Végh, & Vuletin, 2011) concluyen que existe una causalidad bien fuerte entre el nivel institucional y el grado de ciclicidad de la política fiscal. Mejores instituciones, menos procíclica la política fiscal.

La prociclicidad también es atribuible al sesgo anti-inversión. En el estudio de Perry, Servén, Suescún & Irwing (Perry, Servén, Suescún, & Irwing, 2008) atribuyen la prociclicidad al sesgo anti-inversión de la política fiscal. Frente a la necesidad de reducir el gasto público, es mucho más fácil cortar gastos de inversión que gasto corriente. En muchos países con políticas fiscales procíclicas, la expansión fiscal en periodos de auge es impulsada principalmente por los gastos corrientes, mientras que la contracción en periodos recesivos es llevada a cabo en su mayor parte por reducciones en la inversión. Uno de los factores políticos que explican esta respuesta asimétrica con respecto a la inversión pública en los periodos de auge es la miopía de los responsables políticos que prefieren favorecer a sus electores con políticas de beneficios inmediatos. Por ejemplo, en tiempos de "vacas gordas" los responsables políticos prefieren aumentar el empleo y/o aumentar salarios en el sector público más que invertir en infraestructura de larga duración cuyo impacto en el crecimiento puede ocurrir bajo futuros gobiernos. De igual manera, en los "tiempos de vacas flacas" los responsables políticos perciben con altos costos políticos cuando piensan tocar la masa salarial o el empleo en el sector público.

Debido a la naturaleza política de la volatilidad fiscal, ¿es alcanzable la disciplina fiscal? El sesgo anti-inversión y la prociclicidad de la política fiscal comparten la misma raíz. Por lo tanto, se espera que los mismos principios que sustentan la solución a la prociclicidad pueden ayudar en el tratamiento del sesgo anti-inversión. En particular, las reformas institucionales diseñadas para corregir los incentivos perversos de economía política pueden ayudar a proteger las inversiones productivas en los malos tiempos y lograr algún grado de contraciclicidad (Essama-Nssah & Moreno-Dodson, 2015).

De lo anterior se concluye que:

- El aumento del déficit del SPNF (a/d) que ha venido aumentando de forma progresiva requiere un cambio de dirección.

- El aumento del gasto corriente durante los últimos tres años marca una señal de alerta que aumenta las rigideces del manejo presupuestario definidas en gran parte por los compromisos constitucionales, las remuneraciones y las transferencias, lo cual requerirá de una reducción vía mejoras de eficiencia.

Por tanto se recomienda:

- Los bajos índices en la eficiencia de la administración pública sugieren que hay campo para mejorar la eficiencia del servicio civil.

- La adopción de medidas correctivas para reducir la fragilidad financiera del INSS es una prioridad dado los riesgos frente a la consolidación fiscal y las obligaciones con un población cuyas tasas de envejecimiento se van aumentando.

- Mejorar la situación financiera de las empresas públicas pasa por la revisión de la gobernanza para aplicar políticas de gasto bajo criterios de tipo empresarial y no de gasto público.

Estrategia y Desafío para Constituir Espacios Fiscales

Los Planes de Desarrollo, los Programas Económicos y los Marcos Presupuestarios de Mediano Plazo, son los instrumentos que articulados entre sí, otorgan la estrategia, prioridades y metas del desarrollo, y la instrumentalización de la política fiscal. Han ayudado a anclar las expectativas económicas pero requieren todavía de una mejor sincronización y perfeccionar las estimaciones. Las vulnerabilidades externas y los desafíos internos obligan a tomar acciones para movilizar recursos y constituir los espacios fiscales, y no debilitar el papel de la política fiscal en el crecimiento económico y la equidad.

La evolución económica y las tendencias del sector fiscal han tenido como guía los Planes Nacionales de Desarrollo (en la segunda mitad de 1990 fue la Estrategia para la Reducción de la Pobreza, actualmente es el Plan Nacional de Desarrollo Humano), los Programas Económicos y de Reformas Estructurales acordados con el Fondo Monetario Internacional y los Marcos Fiscales y Presupuestarios de Mediano Plazo. Los Planes Nacionales de Desarrollo han trazado la ruta estratégica de mediano y largo plazo para alcanzar el desarrollo económico y social del país. Los Programas Económicos acordados con el FMI han sido la expresión operacional de esa estrategia mediante la instrumentalización de la política macroeconómica y de reducción de la pobreza; y los Marcos Fiscales y Presupuestarios de Mediano Plazo han sido la herramienta que vincula las restricciones de recursos a través del tiempo con las prioridades definidas en los Planes de Desarrollo y los Programas Económicos.

Los Planes de Desarrollo han pasado por el proceso de planeación participativa y el escrutinio de la consulta con los diversos sectores que conforman el tejido social del país. Estas consultas, si bien se llevaron a cabo de manera diferente antes y después del 2007[6] recogen como objetivo común, la reducción de la pobreza y la desigualdad en un contexto de estabilidad macroeconómica y de crecimiento económico sostenido. En el campo fiscal expresan, utilizar el presupuesto como el principal instrumento para promover la productividad y la sostenibilidad fiscal. Los Planes posteriores a 2007 se caracterizaron por guardar con relación a los previos a esa fecha, una débil continuidad en la consistencia de sus objetivos, metas y particularmente con las fuentes de financiamiento para cubrir los gastos de una agenda social aparentemente más ambiciosa que la que se tenía previamente. Igualmente, las reformas estructurales con fuerza de Ley se desvincularon de los programas económicos acordados con el FMI debido a la percepción del Gobierno de existir en esta materia, roces con los principios de soberanía del país (Republic of Nicaragua, 2005) (Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional, 2008) (Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional, 2011) (Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional, 2012).

Los Programas Económicos y Financieros (PEF) acordados con el FMI han constituido el punto de partida de la programación financiera sobre la cual es elaborado el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Presupuesto General de la República. El PEF firmado en noviembre de 2002 (IMF, 2002) tenía como objetivo restablecer el crecimiento a una tasa del 5.0 por ciento en el mediano plazo y reducir la pobreza de manera significativa. Este objetivo estaba fundamentado entre otros en reducir los desbalances macroeconómicos y reducir sus vulnerabilidades a través de la consolidación fiscal y reducción de la deuda pública doméstica. El programa estaba previsto terminar en diciembre de 2005, pero debido a las tensiones políticas del momento, impidieron realizar las últimas revisiones de acuerdo al calendario previsto. En septiembre de 2006, se acordó con el FMI una extensión bajo el cumplimiento de una serie de metas cuantitativas de déficit fiscal, gasto de sueldos y salarios, transferencias municipales y un incremento en la tarifa de energía eléctrica. Este programa se cumplió satisfactoriamente en diciembre del 2006.

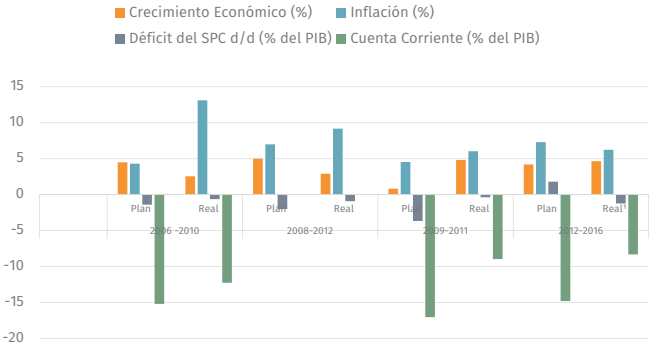
6 Las consultas realizadas antes de 2007 se llevaron a cabo en el territorio en coordinación con las Alcaldías y a través del Consejo Nacional de Planificación Económica y Social (CONPES) que aglutinaba a diferentes sectores sociales, políticos y religiosos de la población. A partir del 2007, las consultas se han hecho a través de los Comités de Participación Ciudadana.

El Programa Económico y Financiero acordado con el FMI en 2007 (Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional, 2007) tenía como objetivo central, crear las condiciones para una reducción significativa de la pobreza y un crecimiento económico sostenido, en un contexto de estabilidad macroeconómica, sostenibilidad de las finanzas públicas y de las cuentas externas. Y le atribuye a la política fiscal el objetivo de lograr un balance entre crear espacio fiscal para el gasto prioritario y reducir la deuda pública en la próxima década. Además, este programa incorporó con mayor relevancia que los anteriores dos elementos muy particulares: el enfoque social y la vinculación de la programación financiera con la presupuestaria y programática. El programa incluyó siete revisiones de las cuales las primeras cinco tuvieron retraso debido a la crisis internacional y ciertas acciones de política interna como la suspensión del pago de los CENI's y el cuestionamiento de las elecciones municipales (2008) por parte de la Comunidad Internacional.

Los Marcos Fiscales de Mediano Plazo (MFMP) han incorporado la declaración de objetivos de la política fiscal y una serie integrada de metas y proyecciones macroeconómicas de mediano plazo consistentes con el marco estratégico de los Planes de Desarrollo y las acciones de política y programación de los balances macroeconómicos del PEF que sustentan la estabilidad financiera del país. Por su parte, el Marco Presupuestario de Mediano Plazo (MPMP) consiste en una formulación que va de arriba hacia abajo consistente con la estabilidad macroeconómica y las prioridades de política nacional; una estimación de abajo hacia arriba de los costos actuales y de mediano plazo de los programas sectoriales y actividades existentes; y un proceso anual de toma de decisiones entre los dos (de arriba hacia abajo y viceversa). En la medida que se disponga de un panorama amplio e integral de las prioridades de gasto, estos instrumentos pueden ser clave para encontrar espacios fiscales que apoyarían los gastos sociales.

Los Planes Nacionales, los PEF, los MFMP y los MPMP se articulan en cuatro indicadores: el crecimiento del PIB, la inflación, el déficit en cuenta corriente de la Balanza de Pagos; y el déficit del Sector Público Consolidado (SPC), cuyos resultados reales comparados con los proyectados muestran diferencias significativas. Esas diferencias reflejan en gran medida la gravedad de la crisis que azotó a la economía nicaragüense. Las proyecciones de crecimiento no podían haber previsto la profundidad de la crisis global del 2009, pero también fueron muy conservadoras en 2010 con respecto a la velocidad de la recuperación y, en las estimaciones del 2012 – 2016 se nota un optimismo mayor a los resultados obtenidos en 2012 – 2014. La tasa de inflación ha oscilado con la moderación de los precios internacionales del petróleo y de los alimentos y durante el último periodo, las diferencias entre lo proyectado y lo real han sido menores, lo que refleja menores volatilidades sobretodo del entorno internacional. El balance del SPC ha resultado en un déficit en lugar del superávit proyectado, debido a mayores remuneraciones salariales que no fueron compensadas por el aumento de los ingresos proveniente de las reformas tributarias implementadas durante el periodo. La comparación de las proyecciones de 2012 – 2016 con los resultados reales de 2012-2014 podrían percibirse como una debilidad en la implementación de los instrumentos -cumplimiento de los planes con el rigor de los techos presupuestarios, principalmente a la luz de los aumentos salariales y los rendimientos menos de lo esperado en la reforma tributaria del 2012- o bien un sesgo a favor de las proyecciones del crecimiento, o ambas cosas.

Gráfico 15: Nicaragua: Planes de Desarrollo, Proyecciones y Resultados



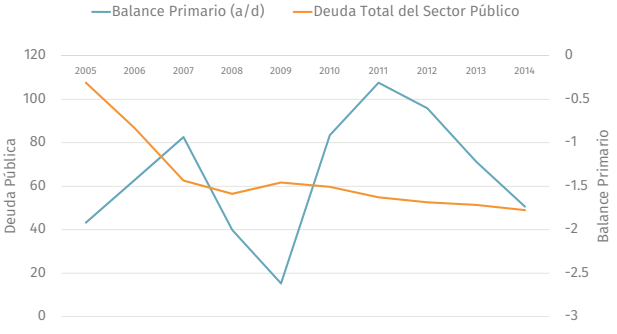
Fuente: Planes de Desarrollo y Anexo Estadístico del BCN 1/: Se refiere al promedio de 2012-2014

La utilización de estos tres instrumentos –PND, PEF y MFMP- ha tenido en común la sostenibilidad fiscal y la búsqueda de espacios fiscales para aumentar el gasto social y de reducción de la pobreza. Se ha seguido el esquema de que la política fiscal ha de ser sostenible en tanto las condiciones de solvencia del balance fiscal primario estén satisfechas, es decir que los indicadores de deuda

no sean explosivos. De ahí que el espacio fiscal se ha concebido como la disponibilidad de recursos presupuestarios para gastos diversos sin afectar la sostenibilidad de su posición financiera (Ley E. , 2009).

Los instrumentos estratégicos han ayudado a crear credibilidad en la política económica, a alinear las expectativas de los agentes económicos, a crear el espacio fiscal que amortiguó los efectos de la crisis internacional, pero el balance primario da muestras de debilitamiento. Los resultados obtenidos en crecimiento, inflación, déficit en cuenta corriente y del SPC, demostró que Nicaragua tiene la suficiente resistencia (IMF, 2010) para enfrentar eventuales shocks futuros. Su rápida recuperación indica la combinación virtuosa de una economía más integrada al mercado mundial y la implementación robusta de sanas políticas domésticas. Sin embargo, el balance primario ha entrado en una trayectoria decreciente que requiere mayor atención sobre todo ante las desviaciones en el gasto que han afectado la senda propuesta en los documentos estratégicos, ej. Los aumentos salariales en el sector público y la fragilidad financiera de las empresas públicas y del INSS.

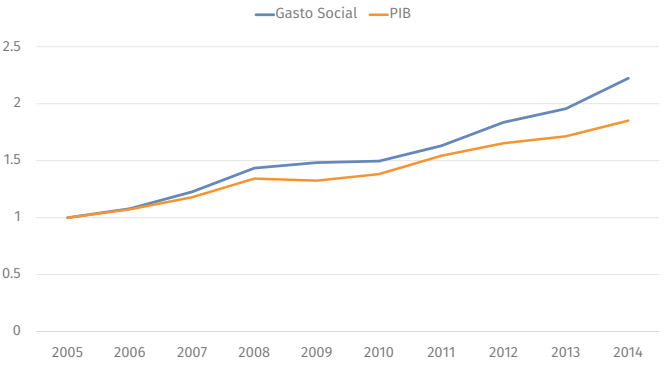
Gráfico 16: SPNF: Balance Primario y Deuda Pública
(En porcientos del PIB)



Fuente: BCN, Anuarios Estadísticos

Los resultados en los indicadores sociales han mejorado pero hay márgenes muy amplios para mejorar. Muchos de estos logros fueron impulsados por el aumento considerable en el gasto social que ha aumentado a un ritmo mucho más rápido que el crecimiento del PIB. Sin embargo, este nivel de gasto es todavía muy bajo para el promedio de ALC y los niveles de pobreza del país. Por otro lado, el nivel de este gasto es mucho, si se toman en cuenta el monto de exoneraciones para fines sociales y el monto de los subsidios mal focalizados. Gastar de manera más eficiente en salud y educación reduciría las amplias brechas en comparación con los estándares regionales. Recientes estudios (IMF Staff Report on Fiscal Policy, 2014) han encontrado una fuerte causalidad de las exoneraciones y los subsidios y la calidad del gasto social para determinar la amplitud de la desigualdad. En el caso de Nicaragua, dado el aumento en la desigualdad, hacen que este postulado sea relevante pero aún más, si se le incorporan los efectos del mercado de trabajo informal.

Gráfico 17: Gasto Social y PIB



Índices 2005=100
Fuente: BCN, Nicaragua en Cifras

Las fuerzas que mueven el panorama económico mundial y los riesgos asociados, imponen el desafío de consolidar las cuentas fiscales. El mayor crecimiento de la economía estadounidense ofrece un contexto positivo para la economía nicaragüense que se reflejaría en mayores flujos comerciales, de inversión extranjera directa y de remesas familiares. Sin embargo, existe la posibilidad de un aumento en las tasas de interés a escala mundial cuando Estados Unidos decida aumentar la tasa de interés de política monetaria. Este aumento en la tasas de interés podría afectar la cuenta de capital nicaragüense si los inversionistas deciden mantener sus activos financieros en los Estados Unidos. La combinación de estos factores –crecimiento y tasas de interés-que se están moldeando en el entorno internacional podría tener efectos positivos en la medida en que los efectos del crecimiento sean mayores que los provocados por el aumento en la tasa de interés. No obstante, el riesgo persiste y podría exacerbarse por la caída de los precios de nuestros productos de exportación y el efecto neto de los bajos precios del petróleo y la caída de la cooperación venezolana. Ante este escenario cuyos signos combinados se están vislumbrando y que no se sabe cuánto va a durar, se requiere entonces recons-

truir los márgenes de maniobra mediante la movilización de recursos internos y fortalecer los balances fiscales.

El optimismo observado en Nicaragua en relación con el crecimiento económico y la reducción de la deuda son factores que se entrecruzan con la incertidumbre de la cooperación venezolana, la combinación de los efectos previstos en la economía estadounidense, el continuo aumento del déficit primario, y la débil situación de los fundamentos. Este panorama debe de manejarse con la prudencia debida y abordarse con unas finanzas públicas solventes y sostenibles de tal manera que la política fiscal funcione como mecanismo para promover la estabilidad macroeconómica, el crecimiento y multiplicar los beneficios. En este contexto, conviene analizar la política fiscal a la luz del potencial de oferta de la economía, los multiplicadores del gasto y de los impuestos, la razón deuda/PIB y el balance primario. Si la brecha del PIB está cerrada o creciendo por encima del potencial y el coeficiente deuda a PIB está disminuyendo y tiende a los niveles de sostenibilidad es un buen síntoma. Por lo tanto, un objetivo para reforzar los espacios fiscales, sería llevar el balance primario sobre la senda previa al 2008 o a uno más ambicioso si se puede. En este sentido, un estudio del BID (BID, 2014) muestra que un aumento en la tasa impositiva de 1.0 por ciento afecta negativamente el crecimiento económico en 0.5. Ahora bien, si se reduce en 1.0 por ciento el gasto total, el efecto en el crecimiento económico en el mediano plazo es de un aumento de 0.4 puntos porcentuales, de los cuales el efecto en la reducción del gasto corriente sería un aumento en el PIB de 0.7 puntos porcentuales. Esto nos indica, que el gasto corriente amerita una revisión a la baja y mejorar su eficiencia, y con ello crear los espacios fiscales para amortiguar eventuales shocks negativos y afianzar un nivel de balance primario consistente con la sostenibilidad de deuda.

Los mecanismos para encontrar los espacios fiscales son generalmente muy conocidos y están vinculados a los instrumentos de Presupuestación. Como se vio en el párrafo anterior, una buena medida de política fiscal es la revisión del gasto corriente, tanto en su nivel como en su eficiencia. Revisar el nivel de gasto nominal hacia la baja de una manera rasante no sería factible debido teóricamente, al costo político que esta medida implica. Tratar los niveles de eficiencia de una manera paulatina parece mucho más viable. Entre estas medidas se pueden mencionar por el lado de los ingresos:

- → Fortalecer la administración tributaria para que de manera efectiva reduzca los incentivos y oportunidades de evasión y elusión; que tenga capacidad de implementar el cumplimiento del pago de los impuestos de manera voluntaria y a través del manejo del riesgo.

- → Ampliar la base tributaria del IVA y del IR mediante la reducción de exenciones y exoneraciones.

- → Reducir las exoneraciones cuyo monto está entre las más altas de ALC y cuyos efectos amplían la desigualdad.

- → Reemplazar el esquema de recaudación de los Pequeños Contribuyentes por uno mucho más simple y eficiente.

En lo concerniente al gasto es importante dirigir acciones a través de:

- → Mejorar la focalización del gasto social.

- → Una re-priorización del gasto recurrente así como una revisión del gasto que puede clasificarse como improductivo (ej. servicio civil de baja productividad, revisión de la política de subsidios al transporte y a la energía eléctrica).

- → Mejorar la eficiencia, ejemplo la tasa de alumnos maestros, reduciendo costos de la cooperación externa.

- → Mejorar las prácticas de adquisiciones y el fortalecimiento de los procesos de selección, ejecución y monitoreo de los proyectos de infraestructura.

- → Utilizando al sector privado para proveer servicios por ejemplo en salud e infraestructura a través de las asociaciones público privadas. Estos mecanismos son clave especialmente para reducir la brecha de infraestructura y obtener los espacios fiscales a través de ganancias de eficiencia más que a través de la liberación de recursos presupuestarios porque se ori-

ginarían tarde o temprano obligaciones contingentes para el gobierno.

En lo concerniente a la Presupuestación plurianual, debe fortalecerse porque:

- → Reduce la incertidumbre del sector privado,
- → Puede ser utilizado como un freno para los gastos sin financiamiento; y
- → Puede atenuar las rigideces del gasto, permitiendo la reorientación de ahorros.
- → Además debe de ser como una especie de camisa de fuerza para la administración, de lo contario su credibilidad se puede deslucir y volverse en un mero ejercicio intelectual.

Descentralización

En el primer decenio del 2000, Nicaragua llevó a cabo importantes reformas en el tema de descentralización. El contexto en el que se desarrollaron estas reformas impuso una fuerte rigidez en la política de gasto público. Este capítulo describe los beneficios y riesgos de las transferencias municipales y el manejo de las responsabilidades de los municipios.

Nicaragua está clasificado como el tercer país con el coeficiente de descentralización[7] más bajo en ALC. Según el estudio de Daughters & Harper (Daughters & Harper, 2007) sobre la base de datos del gasto público de 1996 y 2004, muestra que Nicaragua es superado solamente por Costa Rica y Panamá. Dentro de los países con los niveles más altos, cercanos al 50.0 por ciento, se encuentran Argentina, Brasil y Colombia. Estos resultados indican que la estrategia de descentralización en ALC, ha estado más concentrada en países grandes donde el Gobierno Central ha tenido una capacidad limitada para resolver los problemas locales y atender las múltiples demandas populares de regiones y pueblos muy diferentes entre sí.

La autonomía municipal en Nicaragua tiene su punto de partida en la Constitución Política de 1987 y a partir de 1995 los diversos gobiernos han tomado un sinnúmero de medidas regulatorias y legislativas para regular la capacidad y autoridad de los gobiernos municipales. La Ley de Municipios define el concepto y los alcances de la autonomía municipal, consistentes entre otros, con la gestión y disposición de sus propios recursos con plena autonomía, para lo cual cada municipio elaborará anualmente su presupuesto de ingresos y egresos. Si bien el Plan Nacional de Desarrollo ha incluido el fortalecimiento de la autonomía municipal, en la práctica ha habido un rezago en la articulación e implementación de una hoja de ruta que permita definir en el tiempo el proceso de descentralización.

La Ley de Transferencias Municipales aprobada en 2003 se dio en circunstancias de disputa entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. Esta Ley instruía al Ejecutivo la transferencia a los municipios del 4 por ciento de los ingresos tributarios en 2004. Además, la ley también ordenó que el porcentaje de los ingresos a transferirse tenía que aumentar en por lo menos 1.0 por ciento cada año - siempre que el PIB creciera en al menos 1.0 por ciento en el año anterior - hasta que alcance el 10 por ciento. Este mandato era asimétrico, pues no contemplaba ninguna política de traslado de responsabilidades. Esta ley fue acogida por muchos de los que destacan los méritos de una mayor descentralización en la toma de decisiones públicas, pero también planteó un desafío fiscal para el Gobierno Central, teniendo en cuenta que previamente las transferencias tenían un promedio de alrededor del 1 por ciento del Presupuesto General de la República.

La Ley de Trasferencias Municipales tiene sus ventajas y riesgos. Entre sus ventajas se pueden mencionar las siguientes:

- → Se considera que en el largo plazo fortalece la democracia, porque es un camino que mejora la participación política de los nicaragüenses y amplía los espacios políticos a través de un mayor acercamiento de la población a las decisiones públicas y a la gestión del gobierno.

- → Reduce la volatilidad de los ingresos de las municipalidades permitiendo a sus autoridades una mejor planificación.

- → Le asigna mayores ingresos en términos relativos a los municipios más pobres.

Y entre sus desventajas o riesgos se pueden mencionar los siguientes:

- → Puede ofrecer a los políticos y a sus electores, la tentación de hacer que otros paguen por el aumento de los gastos. Si no se transfieren responsabilidades

7 El porcentaje del gasto ejecutado por los gobiernos subnacionales o municipios.

equivalentes en materia de gasto, no hay neutralidad fiscal. La experiencia internacional ha mostrado, que los países más descentralizados (ej. Argentina, Brasil, España) tienen un mayor gasto público en vista de que las responsabilidades fiscales han recaído tradicionalmente en el Gobierno Central.

→ La Ley no proporciona mecanismos que guarden coherencia con el Programa de Inversión Pública.

→ El porcentaje fijo de las transferencias (10.0 por ciento) le resta una gran flexibilidad al manejo presupuestario.

→ El marco institucional que regula el endeudamiento es débil. Aun cuando la Ley de Endeudamiento y la Ley de Municipios determinan la capacidad de endeudamiento, no hay controles efectivos, por ejemplo en los casos de mora con proveedores de bienes y servicios y con el Seguro Social.

→ No se incluyeron criterios para la reducción de la pobreza.

→ Cuando se descentraliza sin los respectivos incentivos y mecanismos adecuados de control, se corre el riesgo de disminuir la eficiencia del gasto.

→ La falta de capacidad administrativa e institucional afecta sustancialmente la calidad del gasto.

El balance entre los beneficios potenciales y los riesgos de la descentralización depende de cómo se hagan las cosas. La descentralización es un proceso de varias dimensiones que deben combinarse entre sí de la mejor forma posible para conseguir los beneficios y evitar los riesgos mencionados. Hay al menos, cinco dimensiones (BID/INDES, 2012) en este proceso:

→ La descentralización política, cuya base es la elección popular de las autoridades locales.

→ La descentralización de responsabilidades para prestar ciertos servicios o cumplir ciertas funciones que las hace el Gobierno Central.

→ La descentralización del poder tributario, donde se le otorga a las municipalidades que puedan recaudar ciertos impuestos y tener la discreción de tasas y asignar los ingresos.

→ La transferencia de recursos tributarios nacionales a los municipios.

→ La descentralización del poder de endeudamiento, de forma que los gobiernos municipales puedan gastar más allá de los ingresos que reciben por impuestos y transferencias.

La descentralización política descansa en la elección directa de los alcaldes para que estos respondan a las demandas de sus electores.

La descentralización de las responsabilidades debe ser clara y específica en la asignación de responsabilidades emparejada con autoridad, rendición de cuentas y de transparencia en la gestión.

La descentralización del poder tributario. Sin impuestos locales, la descentralización política carece de sentido porque las decisiones de gasto, en última instancia, estarán siempre controladas por el gobierno nacional o bien por el Poder Legislativo.

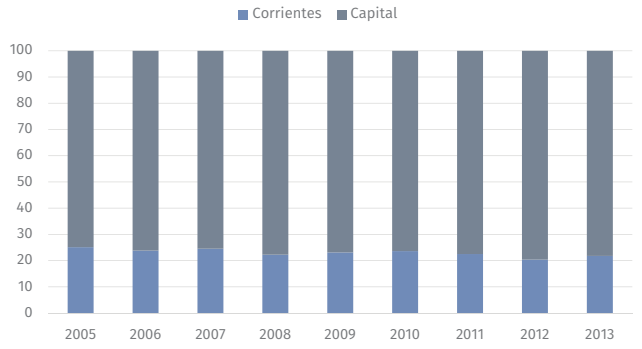
Las transferencias son la variable que hace compatibles entre sí las decisiones de descentralización del poder tributario y de las responsabilidades. Deben servir para aliviar las desigualdades municipales o regionales y para inducir a los gobiernos locales a producir ciertos servicios que el Gobierno Central está dispuesto a pagar porque considera meritorios.

El endeudamiento requiere topes explícitos muy estrictos o prohibición total del endeudamiento. La experiencia de países con larga trayectoria en la descentralización ha demostrado que las aprobaciones discrecionales no son una forma efectiva de disciplinar el endeudamiento.

La estructura de los ingresos tributarios de los municipios nicaragüenses no responde a las pautas teóricas esperadas, según las cuales los ingresos en concepto de tasas por servicios prestados deberían constituir uno de los ru-

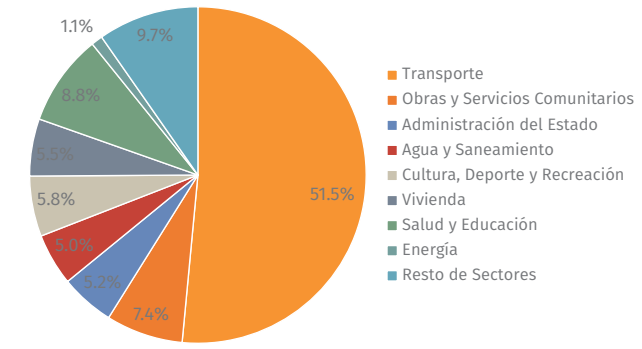
bros de mayor peso en la recaudación total (Gómez Sabaini & Geffher, 2006). Por otra parte, debería esperarse que fuese el impuesto a los bienes inmuebles el de mayor peso relativo, pero en la práctica no se cumple, ya que el mayor ingreso impositivo proviene de un seudo gravamen a las ventas brutas.

Gráfico 18: Composición de las Transferencias Municipales



Fuente: MHCP, Ejecuciones Presupuetarias

Gráfico 19: Transferencias de Capital por Sector, 2011



Fuente: INIFOM

Los gastos de capital de las municipalidades han mostrado una tendencia ascendente de tres puntos porcentuales durante el decenio, al pasar en el 2005 de una ponderación del 75.0 por ciento al 78.0 por ciento en el 2013. Por el contrario, los gastos de capital del GC alcanzan un peso del 30.0 por ciento.

De lo anterior se desprende que las municipalidades sufren de un desbalance originado porque sus gastos son mayores que sus ingresos recaudados por ellos mismos, volviéndolos dependientes de las transferencias del Gobierno Central. Estos desbalances también alimentan las vulnerabilidades en el manejo y preparación de sus respectivos presupuestos y de ahí se desprenden los siguientes puntos a considerar:

- *Asegurar que las transferencias son fiscalmente neutras.*
- *Las transferencias municipales deben ser revisadas para ver de qué manera se pueden aumentar de manera significativa los ingresos de fuente propia.*
- *Los esfuerzos de reforma deben focalizarse en el fortalecimiento de capacidades (entrenamiento) para las municipalidades en aquellas áreas tributarias que ya están manejando (mantenimiento de catastros, evitar la erosión del impuesto a los bienes inmuebles, por ejemplo).*
- *Apoyar a las municipalidades en la creación de incentivos para que puedan explotar el potencial de recaudación.*

La Política Tributaria, más que Recaudar

La carga tributaria de Nicaragua está llegando a su límite y las características de nuestro sistema impositivo no difieren mucho de los del resto de América Latina, mayor dependencia de los impuestos indirectos, el IVA en particular. Pero con las reformas de la década pasada y las recientes del 2009 y 2014, la brecha entre los directos e indirectos se ha venido acortando. Las exoneraciones y exenciones son las más altas de América Latina en proporción del PIB, reducirlas debería de constituir una prioridad por sus efectos adversos en la distribución del ingreso y por el potencial de movilizar recursos para constituir los espacios fiscales. El fortalecimiento de la Administración Tributaria es clave en estos objetivos.

Nicaragua ha implementado desde la década de los 90's numerosas reformas tributarias con distintos grados de éxito y profundidad. Por una parte, los ingresos tributarios han generado los suficientes recursos para asegurar un balance primario consistente con la sostenibilidad de la deuda pública. La dinámica de la deuda ha estado significativamente influenciada por el alivio de las iniciativas HIPC y MDRI y su perspectiva de mediano plazo coloca a Nicaragua con un riesgo manejable si el crecimiento económico se mantiene cerca de su potencial en los rangos del 4 y 4.5 por ciento y el manejo macroeconómico se maneja con la debida prudencia.

A pesar de estos índices de sostenibilidad fiscal, los ingresos tributarios no han sido lo suficientes para afrontar con mayor profundidad la provisión de bienes y servicios socialmente sostenibles. El gasto social aumentó de 8.6 por ciento del PIB en 2005 a 9.5 en el 2013. Sin embargo, los recursos financieros necesarios para la reducción de la pobreza y mejorar la infraestructura son sustanciales. Por ejemplo, para reducir la pobreza en 2 puntos porcentuales por año, se requiere un aumento del 4.0 por ciento del PIB per cápita, lo que significa una tasa de crecimiento económico del 6.0 por ciento anual (Castro-Leal, 2012). A esto debe de sumarse que la reducción gradual de las donaciones externas, la fragilidad financiera de las empresas públicas y del Seguro Social y los riesgos asociados a la cooperación venezolana reducen los espacios fiscales e imponen el desafío de brindar mejores servicios públicos y continuar con el apoyo social a los más vulnerables de la población.

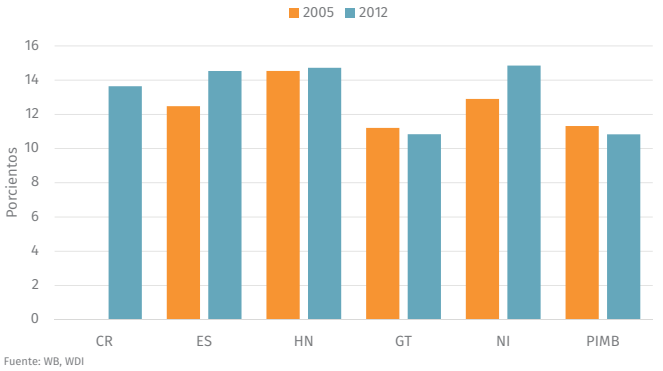
Por otra parte, el sesgo hacia la imposición indirecta persiste, lo cual puede determinar regresividad del sistema en su conjunto. Además, el largo número de tratamientos tributarios diferenciales que no solo distorsionan los principios básicos de equidad sino que representan un significativo monto de ingresos tributarios potenciales que ha dejado de percibir el fisco y cuyas justificaciones generalmente no son suficientes. A esto debe de sumarse, que aun con los avances logrados en materia de administración tributaria, el alto nivel de incumplimiento es todavía muy alto y donde los niveles de informalidad refuerzan la evasión.

El mercado informal es una seria restricción que afecta la economía y la política tributaria. El tamaño promedio del mercado informal durante 2005- 2013 fue de 78.8 por ciento, medido como el número de ocupados que no están afiliados al Seguro Social como proporción de la población ocupada. La escasez de empleo y de baja calidad ha resultado en una emigración masiva de nicaragüenses hacia los Estados Unidos, Costa Rica, Panamá y España como sus principales destinos. Si bien las remesas familiares juegan un papel muy importante en amortiguar los efectos de la pobreza y la desigualdad, la informalidad por otra parte, alimenta el ciclo de pobreza creando presión para mejorar y ampliar el gasto social.

A lo largo de la década la recaudación tributaria ha venido aumentando y para los estándares regionales, muy cercano al promedio de América Latina. En 2014, la recaudación tributaria de Nicaragua alcanzó un nivel de 14.8 por ciento del PIB, muy cercano al promedio de 15.3 por ciento para América Latina pero más distante del 17.7 por ciento cuando se incluye la región del Caribe (CEPAL, 2015). Con estos niveles, algunos estudios muestran que la carga tributaria de Nicaragua con relación a su ingreso per cápita,

es significativamente más alta de lo que podría esperarse (Jiménez, Gómez Sabaini, & Podestá, 2010) (Ter-Minassian, 2012).

Gráfico 20: Carga Tributaria en CA y Paises de Ingreso Medio Bajo
(PIMB)

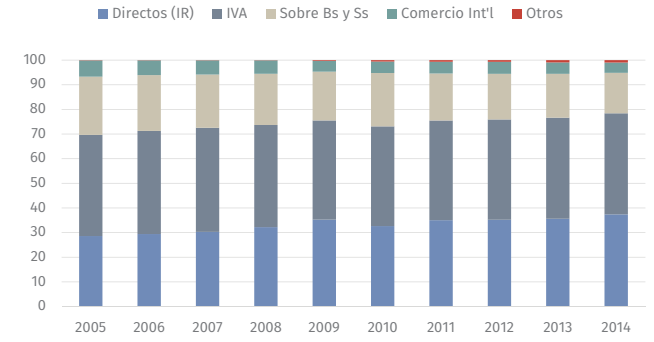


Fuente: WB, WDI

Sin embargo, el nivel de desarrollo del sistema tributario de Nicaragua todavía es muy limitado a la luz de su ingreso tributario potencial. Estudios empíricos del FMI muestran que en algunos países el esfuerzo tributario –ingresos tributarios reales entre los potenciales- no es bajo, pero cuando el desempeño de los impuestos es bajo pueden haber márgenes importantes para aumentarlos (IMF, 2011). Este estudio muestra que la mediana del esfuerzo tributario en los PIMB es del 63.2 por ciento y para el caso de Nicaragua de 65.2 por ciento. Esto significa que por diferentes razones no se recauda el 34.8 por ciento de lo que se debería recaudar.

Los ingresos tributarios han venido aumentando su participación como principal fuente de los ingresos del gobierno. La creciente importancia de los ingresos tributarios ha sido el resultado de las mejoras en la recaudación y la reducción en otras fuentes de ingreso. Los avances que se han realizado en reducir la evasión fiscal y ampliar la base tributaria ha compensado parcialmente la caída en las otras fuentes de ingreso.

Gráfico 21: Estructura de los Impuestos
(Porcientos del total)



Fuente: BCN, Anuario Estadístico

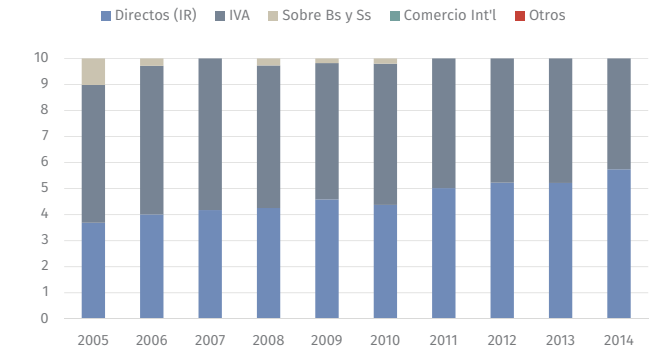
Tendencias y Estructura de los Ingresos Tributarios

La proporción de los ingresos tributarios como proporción del PIB (carga tributaria) en Nicaragua ha pasado de 13.0 por ciento en el 2005 a 14.8 por ciento en el 2013 (WB, 2015) (BCN, 2015). Con excepción del periodo 2008 -2009, la recaudación tributaria ha venido aumentando levemente como efecto del fortalecimiento de la administración tributaria y las reformas del 2009 - 2012. Este progreso ha sido importante si se compara con los otros países de CA. Por ejemplo, con excepción de Guatemala y Costa Rica para los últimos tres años, la carga tributaria de los países de El Salvador, Honduras y Nicaragua son bastante similares y se puede pensar que ha sido el resultado de las reformas tributarias impulsadas en el marco de los programas económicos acordados con el FMI. Al comparar la carga tributaria con países de ingreso medio bajo (PIMB), Nicaragua también ha estado por encima en 1.5 puntos porcentuales desde el año 2005.

Uno de los principales atributos del sistema impositivo nicaragüense es su simplicidad. El sistema que se ha venido simplificando desde finales de los 1990s y 2000s se basa en los siguientes cinco impuestos:

- → el Impuesto sobre la Renta (IR)
- → el Impuesto sobre el Valor Agregado (IVA)
- → los Impuestos Selectivos al Consumo (ISC)
- → los Impuestos al Comercio Exterior y
- → Otros Impuestos.

Gráfico 22: Estructura de los Impuestos
(Porcientos del PIB)

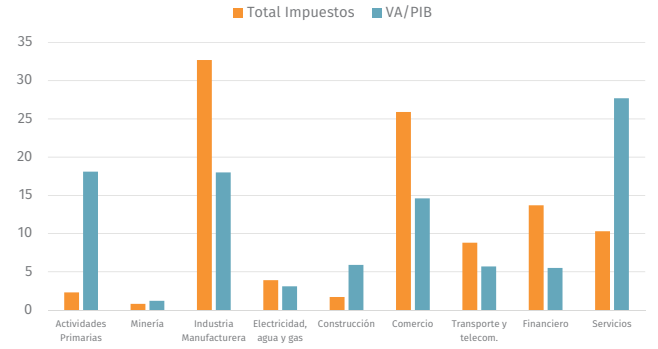


Fuente: BCN, Anuario Estadístico

El IR y el IVA representan actualmente el 78.4 por ciento de los Ingresos Tributarios y la contribución de estos dos impuestos aumentó durante el periodo 8.8 puntos porcentuales al pasar de 69.6 por ciento en el 2005 a 78.4 por ciento en el 2014. La contribución del IR en el total de impuestos aumentó de 28.6 por ciento en el 2005 a 37.4 en el 2014, reflejando las reformas legales y las medidas que han mejorado la administración tributaria, simplificado el régimen para los contribuyentes del IR y ampliado la base tributaria hacia un sistema más progresivo y equitativo.

La participación del IVA se mantuvo en 41.0 por ciento en los extremos del periodo, pasando por el nivel más alto de 42.3 por ciento en 2007 a su nivel más bajo en el 2009 con 40.2 por ciento. El aumento en la participación del IR y la disminución de la contribución del IVA en los Ingresos Tributarios han dado como resultado una disminución marcada en la brecha entre impuestos directos e indirectos y reflejan el sesgo de las reformas tributarias impulsadas desde inicios del 2000 para aumentar la recaudación del IR.

Gráfico 23: Distribución Sectorial del Pago de Impuestos y Valor Agregado (VA)



Fuente: MHCP, Reforma Tributaria, 2012

Los Impuestos Selectivos al Consumo (ISC) se han venido reduciendo de manera paulatina al pasar de 23.7 por ciento del total recaudado en el 2005 a 16.4 por ciento en el 2014. Esta tendencia ha sido el resultado del proceso de simplificación tributaria en la que el ISC ha quedado limitado a un conjunto reducido de productos, habida cuenta de la inclusión de un amplio conjunto de bienes y servicios dentro de la base gravable del IVA. En general todos los selectivos han venido disminuyendo como proporción de la recaudación total, teniendo una reducción más marcada la recaudación de los derivados del petróleo sobre todo a partir del 2010. La participación de este impuesto de los derivados del petróleo pasó del 18.1 por ciento en el 2005 a 8.3 por ciento de los ingresos tributarios en el 2014.

El impuesto a la propiedad tienen un nivel muy bajo de tributación y una de los desafíos pendientes es el fortalecimiento de este impuesto, principalmente a nivel de las municipalidades donde las bases catastrales son fundamentales.

En la composición de la tributación por sector económico, en el 2008 no hay una relación directa entre el nivel de tributación sectorial y el peso de ese sector en la composición del PIB (MHCP, 2009). Con un Valor agregado del 18.0 por ciento del PIB, la Industria Manufacturera contribuye con el 32.7 por ciento de la recaudación total. En segundo lugar le sigue el comercio con el 25.9 por ciento de los ingresos tributarios y tiene un valor agregado del 14.6 por ciento del PIB. El sector de los Servicios tributan el 10.3 por ciento con un valor agregado del 27.7 por ciento del PIB. Contrario a lo anterior, los impuestos que aportan las Actividades Primarias (agricultura, pecuario, silvicultura y caza y pesca) representan el 2.3 por ciento de los Ingresos Tributarios y tienen el 18.1 por ciento del PIB.

El Impuesto al Valor Agregado (IVA)

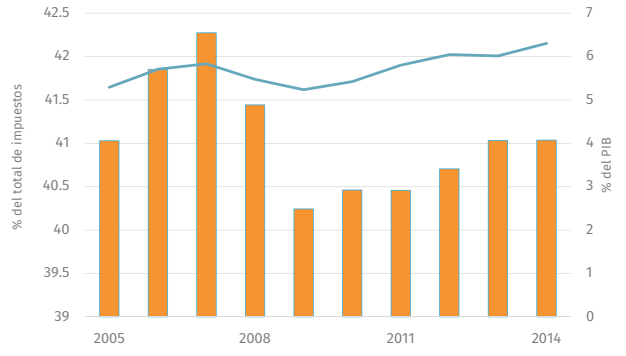
En términos de recaudación tributaria, el IVA es el impuesto más importante en Nicaragua, es el gran recaudador pues representó el 41.0 por ciento como proporción de los ingresos tributarios en 2014. Esta ponderación resulta sustancialmente mayor al 19.6 por ciento que exhiben los países de la OCDE y al 31.9 por ciento del promedio de América Latina (Gómez Sabaini & Morán, 2013). Por otra parte, más allá de las tasa de cero por ciento para las ex-

portaciones, Nicaragua otorga el 6.7 por ciento del PIB en exenciones y exoneraciones del IVA, la tasa más alta de AL. La incorporación de largas listas de productos exentos del IVA en la canasta básica para reducir la regresividad del impuesto, es ineficiente debido al gran peso que tienen los ingresos de los pobres en el consumo de productos básicos y ese ingreso gravable beneficia más a los estratos de ingreso medio y alto que a los de bajo ingreso. De ahí el enfoque de focalizar las transferencias en efectivo a los más vulnerables para evitar la regresividad del impuesto.

La tasa del IVA es 15 por ciento y cubre las transacciones de bienes y servicios. El IVA sustituyó al Impuesto General de Ventas (IGV) creado en 1975 con una tasa inicial del 6.0 por ciento, modificado posteriormente al 10.0 por ciento y a partir del 2000 al 15.0 por ciento. Los méritos que tiene este impuesto son: su relación amigable y eficiente en su aplicación, promueve el ahorro, no afecta la competitividad externa y cuando sus exenciones son limitadas tiene efectos positivos en la distribución del ingreso. Sobre este esquema y a través de su marco legal, la Dirección General de Ingresos (DGI) y la Dirección General de Aduanas (DGA) gozan del andamiaje jurídico a través de normas y procedimientos para informar y hacer cumplir el registro de transacciones. La aprobación del Código Tributario en 2006 ayudó a fortalecer la capacidad de recaudación al introducir mecanismos y procedimientos de control, de obligación y la penalización del no cumplimiento con las regulaciones del IVA.

La segmentación de los contribuyentes ha permitido una mejor asignación de recursos administrativos. Como bien se sabe, las posibilidades de recaudación y los niveles de preocupación por el cumplimiento tributario, varían de acuerdo al tipo de contribuyente (grande, mediano, pequeño y micro). La Oficina de los Grandes Contribuyentes ha jugado un papel muy importante porque a través del control de 1,336 contribuyentes en 2010 por ejemplo, se recaudó el 71.1 por ciento de la recaudación total. Los grandes contribuyentes además, están obligados a retener y declarar todos los IVA's involucrados en las transacciones con los pequeños y medianos contribuyentes en ambos lados: compras y ventas.

Gráfico 24: Evolución del IVA



Fuente: BCN. Anuario Estadístico

La legislación tributaria vigente habilitó al Sistema Financiero y a ONG's para recaudar los impuestos y fortaleció la unidad de Grandes Contribuyentes, se centralizaron las operaciones, independiente de donde estaba registrado el contribuyente y se aplicaron nuevos procedimientos que permiten hacer comprobaciones cruzadas entre el IVA y el IR y una mayor simplificación del sistema de facturación (Arteaga, 2015). Con estas medidas la evolución de la productividad total del IVA y la del IR han sido positivas.

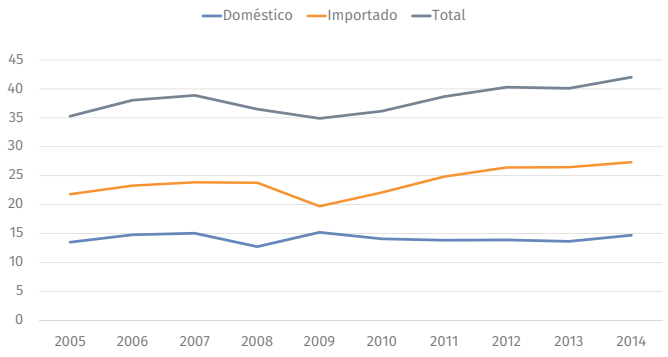
La ampliación de la base tributaria del IVA y la aceleración del consumo contribuyeron al mejor desempeño de la recaudación de este impuesto. El PIB real creció a una tasa promedio de 3.6 por ciento anual, mientras el consumo privado aumentó a una tasa similar del 3.7 por ciento durante 2005-2013; y la proporción del IVA en el PIB aumentó de 5.3 por ciento en el 2005 a 6.3 por ciento en el 2014.

Productividad del IVA

Como una aproximación práctica para comprobar la magnitud de los recursos dejados de recaudar por el efecto conjunto de la evasión y del gasto tributario, se recurre al indicador de la productividad del IVA, definido como el cociente entre la recaudación efectiva como proporción del PIB y la tasa general del impuesto. Este indicador permite evaluar el poder recaudatorio de un punto de IVA, determinado por la amplitud de la base imponible y el nivel de imperfección del cumplimiento tributario. La tendencia de la productividad total del IVA ha sido ascendente y sostenida hasta el 2007 que alcanza el nivel de 38.9 por ciento. Durante los años de la crisis internacional estos niveles disminuyeron a 34.9 en el 2009 para luego retomar la tendencia ascendente hasta alcanzar el 40.1 por ciento.

Esto significa que se recauda 0.40 puntos del PIB por cada punto de la tasa del IVA. Este nivel está bastante cerca del 0.43 por ciento del promedio latinoamericano.

Gráfico 25: Productividad del IVA



Fuente: Cálculos del autor en base a BCN. Anuario Estadístico

Si bien la recaudación del IVA ha venido aumentando en términos del PIB, su participación en los Ingresos Tributarios se ha mantenido relativamente estática y con esta tendencia se puede pensar que la progresividad ha mejorado. Con las limitaciones de datos estadísticos que se tienen, no se puede asegurar plenamente lo anterior, pero sí que esta reducción ha estado en parte influenciada por la disminución en la base del IVA interno a medida que las ventas con tasa cero, exentos y exonerados van aumentando como porcentaje de la recaudación (MHCP, 2009), esto se puede observar en el bajo nivel de la productividad del IVA doméstico y su tendencia estática.

El Impuesto sobre la Renta

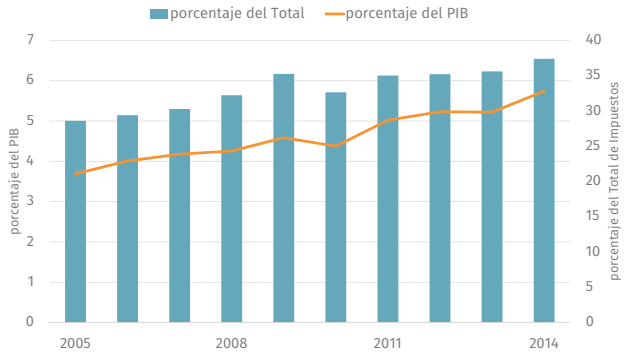
El impuesto sobre la renta es el segundo impuesto más importante en Nicaragua, contribuyó con el 37.4 por ciento del total de ingresos tributarios en el 2014 muy por encima del 28.6 por ciento con que contribuyó en el 2005. En términos del PIB, el IR pasó de 3.7 por ciento en 2005 a 5.7 por ciento, mostrando con ello, un aumento de más del doble del mostrado en la carga tributaria total. Las reformas tributarias implementadas a partir de la Ley de Equidad Fiscal han tenido diversas modificaciones, pero lo más destacable han sido los cambios en el impuesto sobre la renta, con el propósito no solo de mejorar la capacidad recaudadora sino que se espera que también fortalezca el impacto en la distribución del ingreso. Estas reformas y las más recientes, han cubierto aspectos como la modificación de la base imponible, el cambio de alícuotas y las reglas de la tributación internacional. Las principales formas de recaudación del IR son:

- → Los anticipos mensuales
- → Las retenciones de sueldos y salarios
- → Las retenciones a cuenta del IR
- → Las declaraciones anuales
- → Las retenciones definitivas.

Hasta antes de la Reforma del 2012, la definición de renta en la legislación nicaragüense utilizaba el principio de la renta territorial, es decir la renta cuya fuente estaba localizada en el territorio y se refería a la totalidad de fuentes de renta y la disponibilidad de nuevos recursos económicos obtenidos por los contribuyentes en un determinado período (Acevedo, 2011). Con la Reforma del 2012 se formalizó el sistema dual configurado ya en la Ley de Equidad Fiscal. Este sistema incluye los siguientes tipos de renta o sub impuestos: rentas del trabajo, rentas de actividades económicas, rentas de capital y ganancias y pérdidas de capital.

A pesar de las reformas introducidas, se ha observado una estructura de recaudación del IR sesgada hacia las personas jurídicas por sobre las personas naturales. Este desbalance en la estructura del IR tiene sus implicaciones distributivas, ya que el IR que pagan las personas jurídicas puede ser menos progresivo en la medida que el impuesto se traslade a los precios. Datos de 2010 sobre la estructura del IR (Gómez Sabaini & Morán, 2013) muestran que la recaudación proveniente de las personas naturales como porcentaje del PIB era de 2.1 por ciento y de las personas jurídicas 4.0. Estos datos sitúan a Nicaragua por encima del promedio de América Latina en 0.7 y 0.6 puntos del PIB respectivamente. Aun así la recaudación del IR a las personas naturales recae en la retención sobre los salarios de los trabajadores de grandes empresas y del sector público, reduciendo el potencial impacto distributivo del impuesto.

Gráfico 26: El Impuesto sobre la Renta



Fuente: BCN, Anuario Estadístico

El IR a las personas naturales tiene una base imponible limitada. El IR se aplica a la renta imponible con una tasa progresiva de seis tramos. El impuesto pagado por cualquier individuo no debe exceder el 30 por ciento de la renta imponible. Esta renta incluye el producto de las fuentes del trabajo y otros ingresos personales recibidos. Sin embargo, la amplitud y liberalidad de las deducciones permitidas y el elevado número de exenciones limitan considerablemente la base imponible del impuesto. Cálculos sobre la tasa efectiva de recaudación de las personas naturales se estimaba en el 5.0 por ciento para el 2007 (Acevedo, 2011).

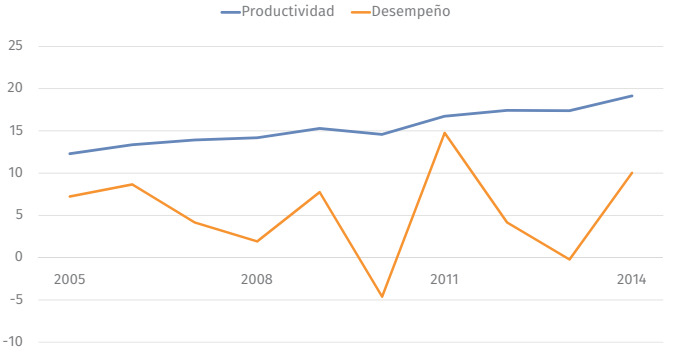
El IR a las Personas Jurídicas se enfrenta a los problemas de apertura y globalización, pero su desempeño ha sido importante. Se aplica una tasa del 30 por ciento a la renta imponible de las empresas, excepto los gastos inherentes al giro del negocio, excluyéndose las inversiones en adquisiciones de activos o derechos pre-existentes, los contribuyentes cuya actividad esté sujeta a precios de venta controlados o regulados por el Estado, las inversiones sujetas a un plazo de maduración de sus proyectos y aquellas que, previa comprobación de la DGI, no realizan actividades económicas. La aplicación de esta tasa dependerá si es mayor al pago del 1 por ciento del valor de los ingresos brutos, de lo contrario se aplicará este último. Esta tasa es regional e internacionalmente comparable, sin embargo las deducciones permitidas hacen que la tasa efectiva de recaudación sea del orden de 1.7 por ciento (Acevedo, 2011).

La concesión de incentivos a la Inversión Extranjera Directa (IED) crea dudas sobre su efectividad. Nicaragua ha tenido unos flujos de IED entre los más altos de ALC, sin embargo no se conoce el impacto que ha generado en cadenas de valor, en la generación de empleo y en los efectos de derrame en empresas locales. A la vez, la competencia regional por atraer IED puede llevar a la flexibilización de estos incentivos o a aumentarlos provocando con ello un mayor gasto tributario y afectando la situación fiscal regional.

Productividad del IR

A pesar de la amplitud de las exenciones y exoneraciones y el nivel de apertura comercial, la productividad del IR ha mostrado una tendencia ascendente y continua – con la excepción del 2010-desde una tasa del 12.3 por ciento en el 2005 a 19.1 por ciento en el 2014, que resulta en un poco menos de la mitad de la del IVA. Sin embargo, es de esperar una mejor productividad debido a la aplicación de ingresos fuera del territorio. Dado el proceso de apertura que se ha llevado a cabo, con la legislación antes del 2013 significaba que el ingreso de firmas extranjeras (incluyen bancos) podía ser transferido al extranjero o a filiales en zonas francas reduciendo así las obligaciones para el pago del IR.

Gráfico 27: Impuesto sobre la Renta Productividad y Desempeño



Fuente: BCN, Anuario Estadístico

Otros Impuestos

La recaudación del Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) ha venido perdiendo una parte importante de su peso relativo en la composición de la recaudación total, pasando de 32.7 por ciento en el 2005 a 16.4 en el 2014. Esta tendencia ha sido el efecto de la simplificación tributaria y la amplia cobertura del IVA. Estos impuestos se aplican

para aumentar los ingresos tributarios de forma eficiente y para eventualmente costear las externalidades negativas que el consumo de estos productos implica. Con este impuesto se grava a cinco productos (derivados del petróleo, aguardiente y rones, tabaco, cerveza y bebidas gaseosas) con una alta demanda inelástica y son producidos por un grupo reducido de empresas, lo que permite un buen control para la DGI.

El ingreso de los impuestos a las transacciones del comercio exterior también ha mostrado una tendencia descendente y bien marcada debido a las reducciones arancelarias de los diferentes tratados comerciales que se han suscrito desde el 2000. Estos impuestos disminuyeron a pesar del aumento en las importaciones. La proporción de estos impuestos como proporción de los Ingresos Tributarios pasó de 30.3 por ciento en el 2000 a 4.0 por ciento en el 2014.

Los pequeños, medianos y micro negocios son muy difíciles de manejar y tienen un limitado potencial tributario. Estos negocios son tan heterogéneos que van desde los vendedores ambulantes hasta la agricultura de subsistencia y obviamente que tienen una limitada capacidad para tributar. Por eso es que resulta altamente costosa la recaudación de este segmento a pesar de la implementación de tratamientos especiales como la tasa única. Por esta razón la tasa del 30.0 por ciento aplicada a este sector es muy alta con relación al costo de recaudación y al potencial recaudatorio. Pero además hay que reconocer que estos negocios, aunque en su mayoría del mercado informal, son generadores de empleo y ameritan atención por las siguientes razones:

- → Evitar las distorsiones que pueda causar este sistema de tributación para no regularizar sus actividades y evitar lanzarlos al mercado informal.
- → Ampliar la moral tributaria.
- → Contribuir en la construcción de la institucionalidad.
- → Traer otros beneficios al sector (aumentando el ahorro, la capacidad técnica, etc.).

Recuadro No. 2: Principales Medidas de las Reformas Tributarias

2002- 2003

Ampliación de la base tributaria mediante la eliminación de la tasa cero excepto para las exportaciones y limitando las exenciones del IVA a un limitado número de productos de subsistencia y eliminando las tasas preferenciales del IVA.

- → Remoción de las exenciones ad-hoc para el sistema financiero, incrementando las retenciones en diversas actividades y ampliando la base para el ISC en las bebidas.
- → El gravamen del uno por ciento sobre los activos como un mínimo a cuenta del IR
- → Limitar la depreciación acelerada a los exportadores
- → Modificación a ISC para los bienes de lujo.
- → Gravar los ingresos provenientes de los intereses sobre los depósitos en el sistema financiero y los seguros.
- → Reducción sustancial de las exoneraciones a la importación.

2009

- → Aumento del 1 al 1.5 por ciento para la retención definitiva de los bienes transados en la Bolsa Agrícola.
- → Inclusión de ingresos gravables, como intereses, ganancias de capital y dividendos. Se aumenta el mínimo exento en el IR.
- → Se aplican retenciones para la trasmisión de dominio de bienes muebles e inmuebles.
- → Aumento de la tasa del ISC para vehículos de uso particular.
- → Se amplía la base del ISC para bienes suntuarios y bebidas alcohólicas, entre otros.
- → Ampliación de casos de no acreditación del ISC.

2012

- → Modificación de tasas del IR: reducción progresiva en 5 puntos para diferentes tramos de las tasas aplicables a personas individuales en un periodo que va del 2016 al 2020. Para las empresas parte de 30 por ciento y se reducirá en 1 por ciento a partir del 2016 hasta que alcance el 25 por ciento en el 2020.
- → Se modifica la tasa para las dietas, indemnizaciones e ingresos percibidos por no residentes.
- → Se establece la depreciación inmediata para pequeños y medianos contribuyentes.
- → Se aumenta el mínimo imponible.
- → Se define el ámbito territorial para el IR, paraísos fiscales, la regulación de los precios de transferencia y principios de libre competencia.

2014

- → No residentes tendrán un impuesto de 15 por ciento en rentas de capital.
- → Cooperativas tributarán el pago mínimo del IR sobre un piso definido y serán retenedoras de los proveedores de bienes y servicios.
- → Los saldos fiscales ya no pasarán al próximo año fiscal.
- → Las ventas de empresas en el exterior serán gravadas.
- → Las empresas exportadoras tendrán un crédito tributario del 1.5 por ciento sin autorización previa.
- → La importación de yates y helicópteros no pagará ISC.

Fuente: FUNIDES

Las Fuentes de Evasión Fiscal en Nicaragua

Un rasgo distintivo de las reformas tributarias implementadas en Nicaragua a lo largo de las últimas dos décadas es que abarcaron tanto cambios en la política impositiva como en las administraciones tributarias. En particular, a lo largo de veinte años, el fortalecimiento institucional otorgado a la DGI y a la DGA se ha manifestado en estructuras funcionales alrededor del contribuyente, mayor autonomía financiera y de gestión así como la incorporación y modernización del sistema informático.

No obstante, Nicaragua no es la excepción en cuanto al alto nivel de evasión e incumplimiento tributario de la región latinoamericana y de los países en vías de desarrollo. Durante años se ha tenido que abordar diversas situaciones como el compromiso de los nicaragüenses para pagar sus impuestos y con ello financiar el gasto social, la complejidad de los sistemas para recaudar en ciertos sectores económicos o los amplios beneficios a determinados contribuyentes.

El problema que representa la evasión tributaria no se resuelve con solo mejorar la administración de los impuestos y los mecanismos de control y fiscalización de los contribuyentes. También requiere considerar cómo las actitudes fiscales se relacionan con las acciones de los individuos. En particular, existe una relación entre la moral fiscal y el nivel de cumplimiento tributario. En ese sentido, la administración tributaria debe asumir un rol protagonista en la concientización de la ciudadanía acerca de la responsabilidad social que implica pagar debidamente los impuestos establecidos por el Estado. La legitimidad del mismo y de sus instituciones condicionan la capacidad de las personas de aceptar el deber de pagar los impuestos, es decir de su grado de moral fiscal.

Los esfuerzos para aumentar los impuestos y reducir la evasión han variado desde la simplificación del sistema impositivo hasta la eliminación de muchas exoneraciones y el endurecimiento de penalidades a los evasores (Arteaga, 2015). Los factores que han contribuido al incumplimiento y la evasión fiscal son:

- *La estructura y manejo de la Aduana y la DGI:* En Nicaragua no existen carreras con especialidad en tributación y los profesionales especializados en el tema son relativamente reducidos. El personal a cargo de la recaudación no tiene una remuneración salarial muy buena ni el entrenamiento continuo y formal en el tema, lo que conduce a una baja productividad.

- *No existe la capacidad de generar estrategias* para mejorar el monitoreo de la declaración de impuestos e implementar investigaciones de posibles evasores.

- *Existen factores asociados con los incentivos y la motivación de los contribuyentes:*

  - La percepción de honestidad y la relación con los contribuyentes.

  - La percepción de bajos controles de evasión de parte de los grandes contribuyentes reduce la motivación de cualquier contribuyente de pagar sus impuestos e induce a los pequeños a ver la evasión como un asunto de equidad más que de delincuencia.

  - Las acciones implementadas por la DGI y la DGA raramente se publican.

  - La falta de información sobre las actividades de la DGA y la DGI y la percepción de falta de equidad socaba la legitimidad de la autoridad fiscal.

  - La moral impositiva y la actitud de los votantes sobre el aumento de la carga tributaria ha sido afectada negativamente por la percepción de corrupción y la pobre calidad de los servicios públicos.

  - Las dudas sobre la efectividad del gasto en fortalecimiento institucional versus la corrupción.

Revisar los procedimientos hacia una mayor simplificación pues esto ayuda a liberar recursos de la administración y ayuda a reducir la evasión fiscal.

La Progresividad del Sistema Tributario

La tendencia en la estructura tributaria de Nicaragua muestra cómo la brecha entre la tributación indirecta y la directa se ha venido cerrando, y estas son buenas señales en cuanto a la estrategia de la política tributaria al darle un peso mayor a la tributación directa. Sin embargo, hemos visto que el gravamen del IR a las personas naturales descansa en el impuesto a los trabajadores y que el impuesto a las personas jurídicas puede trasladarse a los precios o a los factores de producción. Todos estos elementos son indicios de efectos regresivos en el ingreso.

Por otro lado, hemos visto que la desigualdad medida por el Índice de GINI ha aumentado de 40.5 en 2005 a 45.7 en 2009, posiblemente debido al aumento de la informalidad y sus bajos niveles salariales y a la poca efectividad de la política fiscal, aunque Lustig, et al. (Lustig, et al., 2012) argumenta que estas afirmaciones no son fáciles de documentar, dado el número limitado de estudios de incidencia tributaria, las diferencias respecto a los años y la unidad de análisis y los criterios de bienestar elegido, entre otros. No obstante, (Gómez Sabaini & Morán, 2013) califica de interesante el caso de Nicaragua que *"gracias a una profunda reforma fiscal, fue testigo de una mejora considerable en la progresividad y el impacto redistributivo final de su sistema tributario entre 1990 y mediados de los 2000".*

El Impacto de la Reforma Fiscal del 2002 en el Sector Social y en la Pobreza se analizó a través de un estudio financiado por el Banco Mundial y DFID que finalizó en octubre del 2003. Este estudio fue discutido por un comité tripartito formado por el gobierno, la sociedad civil y los donantes. También fue revisado por el FMI y sus técnicos proporcionaron importantes recomendaciones que fueron incorporadas en el Informe de Progreso del PRGF presentado a los Directorios del FMI y del BM. En este estudio se encontró que usando el ingreso como indicador de bienestar, la reforma en su conjunto era ligeramente regresiva sin embargo, cuando se usa como indicador de bienestar el consumo corriente, la reforma fue valorada como ligeramente progresiva (equidad vertical). Si la implementación de la reforma lleva a un aumento de la recaudación, la distribución del ingreso en Nicaragua se vuelve menos desigual de lo que estaba en ese momento (Gasparini, Artana, Castro-Leal, & Montenegro, 2006).

La Progresividad del Sistema Impositivo nicaragüense también fue analizado por Barreix, Bès & Roca (Barreix, Bès, & Roca, 2009) y han encontrado que el sistema tributario nicaragüense es progresivo con las siguientes salvedades:

- → Este resultado está influido porque no se ha computado el efecto indirecto del IVA que pagan (por sus insumos) los oferentes de bienes y servicios exentos, que opera como un costo y es sensato suponer que trasladan al consumidor final. Con una alta participación de bienes y servicios exonerados en el diseño del IVA –como en el caso de Nicaragua-, este efecto es significativo.

- → Se ha computado la progresividad "teórica" del impuesto sobre la renta personal, pues no está considerada la evasión. Por tanto, la progresividad "real" es, sin duda, menor, pues quienes evaden el impuesto están en los estratos de más altos ingresos (los de menores ingresos quedan fuera del impuesto por efecto del mínimo no imponible).

Gasto Tributario

Aunque pueda haber justificación en algunos casos puntuales, los gastos tributarios tienen un impacto negativo tanto sobre la equidad como sobre la eficiencia del sistema impositivo. Renunciar a un monto de ingresos tributarios limita el espacio fiscal y, consecuentemente, la inversión social. Por otra parte, al conceder beneficios a un grupo determinado de contribuyentes o actividades, genera una pérdida de equidad horizontal. En términos de eficiencia, los gastos tributarios han creado problemas de competencia tributaria y otras distorsiones en las decisiones de localización y producción.

La existencia de gastos tributarios presenta mayores oportunidades para manipular el sistema tributario y estimular la evasión y elusión. Esto es debido a cuatro razones: i) hay una mayor incertidumbre en cuanto a la correcta interpretación de las normas legales; ii) la capacidad de fiscalización de la administración tributaria disminuye, ya que la complejidad de la normativa demanda auditorías más rigurosas; iii) ante la mayor dificultad, los contribuyentes tienden a incumplir parte de sus obligaciones tributarias

ya sea por desconocimiento o para compensar los costos que el sistema impone; iv) la aplicación de gastos tributarios aumenta la complejidad de la normativa tributaria y crea mayores espacios para la evasión y elusión (Villela, Lemgruber, & Jorrat, 2009).

Tabla 5: Gasto Tributario en América Latina

Año 2010 o último disponible

Porcentajes del PIB

	IVA	IRPJ	Resto	Total
Argentina	0.9	0.4	0.8	2.1
Bolivia	n.d	n.d	n.d	n.d
Brasil	n.d	1.1	1.3	2.4
Chile	0.8	1	n.d	1.8
Colombia	1.5	1.1	n.d	2.6
Costa Rica	4.2	0.8	1.3	6.3
Ecuador	3.3	1.1	1.7	6.1
El Salvador	n.d	n.d	n.d	n.d
Guatemala	1.4	1.2	5.3	8
Honduras	n.d	n.d	n.d	n.d
México	1.5	1.9	n.d	3.4
Nicaragua	6.7	0.6	0.3	7.6
Panamá	n.d	0.2	1.6	1.8
Paraguay	1.6	0.5	n.d	2.1
Perú	1.5	0.1	0.5	2.1
Rep. Dominicana	3.2	0.4	2.2	5.8
Uruguay	2.7	1.7	1.2	5.7
Venezuela	n.d	n.d	n.d	n.d

IVA: Impuesto al Valor Agregado;

IRPJ: Impuesto sobre la Renta a Personas Jurídicas

Fuente: CIAT

De acuerdo al estudio de Artana (Artana, 2005) **los estimados del Gasto Tributario en Nicaragua generan una pérdida para el Gobierno Central del orden del 4 por ciento del PIB y de aplicarse una política más restrictiva permitiría reducirlos en alrededor de 2 por ciento del PIB.** A su vez, la focalización del gasto tributario permitiría mejorar los ingresos del fisco por alrededor de 1,100 millones de córdobas y compensar la situación de las familias de menores ingresos al aumentar los precios de venta de los productos de la canasta básica actualmente exonerados y que pasarían a estar gravados a la tasa general del 15.0 por ciento. Un estudio más reciente del Centro Interamericano de Administración Tributaria (CIAT) (Pecho, Pelaez, & Sánchez) muestra que para el 2010, el gasto tributario en Nicaragua alcanzaba el 7.6 por ciento del PIB muy superior al 4.1 exhibido por la región de América Latina. Este 7.6 por ciento está distribuido en: 6.7 por ciento en el gasto tributario proveniente del IVA, 0.6 por el IR a las personas jurídicas y el 0.3 por los otros impuestos.

De lo anterior se puede concluir:

→ El aumento en la carga tributaria ha sido clave para mantener un déficit primario consistente con la sostenibilidad fiscal.

→ A pesar de ese buen desempeño, el nivel de ingresos tributarios está todavía largo de su potencial tributario y de los recursos necesarios para financiar el gasto social y de infraestructura.

→ El sistema tributario nicaragüense ha mostrado mejoras significativas, pero los niveles de exenciones y exoneraciones hacen que el gasto tributario, principalmente el relacionado al IVA, sea el más alto de América Latina.

→ Algunos estudios muestran que el sistema en su conjunto dispone de una relativa progresividad cuando se utiliza el consumo como indicador de bienestar. No obstante, el peso importante de las exenciones del IVA exenciones y la estructura del Impuesto a la Renta de las personas naturales, tiende a opacar los signos de progresividad del sistema.

→ La DGI y la DGA se han modernizado pero los altos índices de evasión e incumplimiento tributario reflejan una baja efectividad. Esto refleja no solamente la dimensión del mercado informal, sino que la debilidad en auditores fiscales, en los procesos de litigación, recuperación de deudas fiscales, entre otros.

→ Los factores asociados con los incentivos y la relación con los contribuyentes son clave, ej la percepción de los contribuyentes sobre la calidad de los servicios públicos, la falta de información de la DGI y la DGA.

Por tanto, se recomienda:

→ Valorar el impacto de la implementación de la tasa dual con reducciones significativas en las exenciones, una estructura de tasas progresivamente moderada para aplicarse a la renta del trabajo, y una tasa flat

para las ganancias de capital. La adopción de estas medidas ayudará a aumentar el ingreso tributario y mejorar la equidad y eficiencia.

- → Ampliar la base del IVA generaría mayores ingresos que podrían utilizarse para compensar la carga tributaria de los más vulnerables y/o reducir el IR a los asalariados. Estas acciones podrían aumentar la eficiencia y la equidad.

- → Continuar con el fortalecimiento institucional de las Direcciones recaudadoras de tal manera que limiten los incentivos de conductas inapropiadas de ciertos contribuyentes y que sean capaces de implementar el cumplimiento voluntario necesario para aumentar la base tributaria.

- → Revisar las transferencias municipales de tal manera que se reduzca su dependencia del Gobierno Central y apoyarlos en el fortalecimiento de la recaudación de los impuestos municipales como el Impuesto a los Bienes Inmuebles.

La Eficiencia del Gasto Público

En este capítulo se hace un análisis comparativo de la eficiencia de la inversión, la composición de la inversión pública y la eficiencia en términos del índice de competitividad global. Se describe el estado de las metas del milenio y la efectividad en el gasto social.

Aspectos Metodológicos

Durante las últimas décadas ha estado en la vanguardia de la agenda económica de Nicaragua el uso eficiente de los recursos públicos y la política fiscal de calidad como bases fundamentales para el crecimiento económico y el bienestar de los nicaragüenses, en un contexto de restricciones macroeconómicas que limitan los márgenes para ampliar el gasto público. La apertura comercial, los acuerdos con el FMI, con el sector privado y con la inversión extranjera obligan a mantener la disciplina fiscal, que al final significa alcanzar una carga tributaria compatible con un gasto sostenible en el largo plazo. Las técnicas de Presupuestación y las prácticas de transparencia son también instrumentos que obligan a un uso más eficiente de los recursos públicos.

Medir de forma adecuada la eficiencia en el sector público es sumamente difícil sobre todo a través de mecanismos empíricos tradicionales, particularmente cuando se trata de datos agregados e internacionales, pues son generalmente escasos. La medición de los costos de las actividades públicas, la identificación de objetivos y la evaluación de la eficiencia mediante medidas apropiadas de costos y resultados de las políticas públicas son temas muy espinosos. En el mundo académico como en el de los Organismos Internacionales se ha avanzado mucho en el tema del costeo de las actividades públicas mediante los análisis en las cargas tributarias y en la composición del gasto público (Alfonso, Schuknecht, & Tanzi, 2006).

La eficiencia tiene que ver con la comparación entre insumos y productos y entre costos y beneficios. Para un insumo dado y mayor el producto final, significa entonces que la actividad es más eficiente. Con la definición precedente podemos decir que el gasto público es eficiente cuando dado un monto gastado, este produce el mayor beneficio posible para la población. La medida de la eficiencia generalmente requiere: una estimación de costos, una estimación del producto final y la comparación entre los dos.

También la eficiencia es medida bajo estándares de comparación: la relación entre costos y beneficios de un país comparado con otros países. Esto se puede hacer para el gasto total o para gastos específicos como los relacionados a educación, salud, reducción de la pobreza e infraestructura. Si en un país A los beneficios exceden los costos por un amplio margen comparado con los otros países, entonces el gasto público en el país A es considerado más eficiente.

La comparación simple explicada anteriormente requiere de ambas cosas, conocer los costos y beneficios y que sean medibles bajo patrones aceptables. Esto es fácil o más fácil para una industria por ejemplo de carros, pero difícil para las actividades gubernamentales por lo complejo que es medir los beneficios del gasto gubernamental. Aunque se puede asumir que al menos los costos (por ejemplo los recursos utilizados) deberían de ser fácil de determinarlos, desafortunadamente no es tan fácil como parece, ya que la falta de datos confiables, la dificultad de asignar costos fijos a actividades específicas o la incapacidad de asignarle algún valor por el uso de activos públicos son entre otros, elementos que también pueden obstaculizar la determinación de los costos reales. En este capítulo, nos apoyaremos en las comparaciones y en las tendencias para explicar el comportamiento de estos agregados.

Inversión y Productividad

A pesar de mostrar un crecimiento satisfactorio durante la última década, Nicaragua no ha logrado crecer lo suficiente para alcanzar mayores tasas de reducción de la pobreza ni para acortar la distancia del ingreso per cápita comparada con el de los años 70's. Esta dinámica se le atribuye en gran medida a la insuficiente tasa de acumula-

ción de capital y al insuficiente crecimiento de la productividad que está fuertemente vinculado a la calidad de la inversión. De hecho, el estudio para ALC de Sosa, Tsounta & Sun Kin (Sosa, Tsounta, & Sun Kin, 2013) encuentra que el factor trabajo es el principal motor del crecimiento económico más que la acumulación de capital y mucho más que la Productividad Total de Factores (PTF) que incluye temas como la gobernabilidad, la facilidad para hacer negocios, la estabilidad macroeconómica, entre otras.

Nicaragua sobresale en su retraso con relación a la productividad de la inversión total cuando se utiliza el indicador del promedio de la tasa incremental del producto al capital, TIPC (ICOR por sus siglas en inglés). El nivel del ICOR en Nicaragua está por encima del observado en ALC, lo que demuestra que es mucho menos eficiente en términos de eliminar obstáculos al crecimiento en comparación con la región. Una explicación podría ser que Nicaragua, no está dirigiendo muy bien su inversión pública a las actividades más productivas. Al comparar con los países del Sur de Asia, vemos que estos necesitan 4.6 unidades de inversión para crecer 7.3 por ciento, en Nicaragua se necesitan 6.8 unidades para crecer 3.6 por ciento, es decir que en Nicaragua de acuerdo a ese análisis, se necesitaría el doble de unidades de inversión fija de las que necesitan los asiáticos para crecer la mitad de lo que ellos crecen. Algo similar ocurre con los PIMB. Este aspecto puede llevarnos a compartir los resultados de Sosa, Tsounta & Sun Kin (Sosa, Tsounta, & Sun Kin, 2013) sobre la baja participación de la acumulación de capital en el crecimiento

Tabla 6: Factores de Producción y su Contribución al Crecimiento (promedio)

	LA6		CAPRD		Nicaragua	
	Crecimiento	Contribución	Crecimiento	Contribución	Crecimiento	Contribución
	Por cientos					
Capital						
1990-2002	3.2	1.3	4.4	1.5	1.8	0.7
2003-2012	4	1.7	4.2	1.4	2.3	0.8
Trabajo*/						
1990-2002	3.3	1.9	4.5	2.9	6	3.9
2003-2012	3.4	2	3.6	2.4	4	2.6
PTF						
1990-2002	-0.1	-0.1	-0.7	-0.7	-2.2	-2.2
2003-2012	0.7	0.7	0.6	0.6	-0.3	-0.3
PIBr						
1990-2002	3.1		3.8		2.3	
2003-2012	4.4		4.4		3.1	

LA6: Brasil, Argentina, Chile, México, Colombia y Perú

*/: Ajustado por Educación;

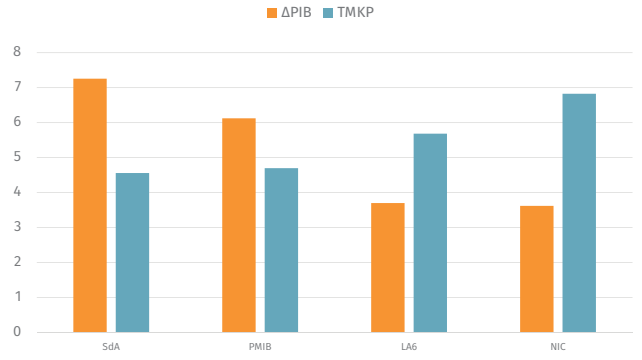
PTF: Productividad Total de Factores; PIBr: PIB real;

Fuente: Sosa, S., Tsounta, E., Sun Kim, H.

En Nicaragua, la contribución de la acumulación de capital en el crecimiento económico es de las más bajas de ALC. En el periodo de 1990-2002 fue de 0.7 por ciento y en el periodo 2003-2012 fue de 0.8, significando prácticamente la mitad del de CAPRD y de LA6. El factor trabajo es, al igual que el resto de AL quien más aporta en la composición del PIB y entre los dos periodos mostró una disminución, compensada por una mejoría en la PTF. Estos resultados llaman la atención sobre la cantidad y la calidad de la inversión pública tanto en infraestructura como en capital humano.

económico. Otros estudios (BID, 2014) llegan a resultados similares a través de los multiplicadores del gasto de capital. En este estudio muestra que el multiplicador del gasto de capital para el corto plazo es el menor de CAPRD después de Republica Dominicana; y el de largo plazo, menor que el promedio de la región sin incluir Nicaragua.

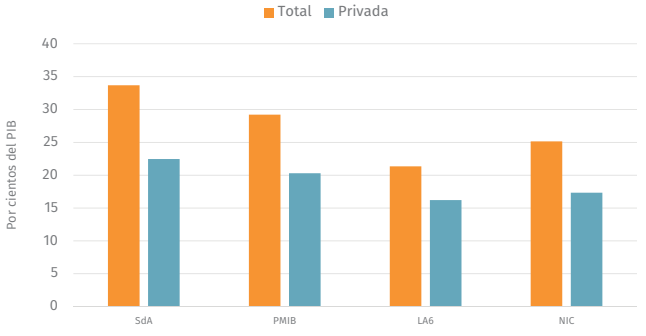
Gráfico 28: Tasa Marginal Capital/Producto
(Promedio 2005-2013)



Fuente: Elaboración propia en base a WB. WDI

La proporción de la Formación Bruta de Capital Fijo en términos del PIB, está relativamente más alta que LA6 y se podría atribuir a los niveles de gasto destinados a la inversión pública. Esto hace pensar que la modesta tasa de crecimiento económico alcanzada en promedio durante el periodo, no es atribuible a una insuficiencia de inversión pública, ni a un "crowding out" de la inversión privada, sino tal como se expresa anteriormente, es un problema de eficiencia o de problemas metodológicos de incorporación de datos que alteran el concepto de inversión de capital físico (gastos recurrentes por ejemplo). Lo que sí se observa es que la Formación Bruta de Capital Fijo en comparación con otras regiones muestra que la brecha[8] sigue siendo significativa y lo que es de esperarse es que esos otros países y regiones inviertan y mejoren su eficiencia a mayor velocidad. Esto significa que con las tendencias actuales las expectativas de convergencia son muy lentas.

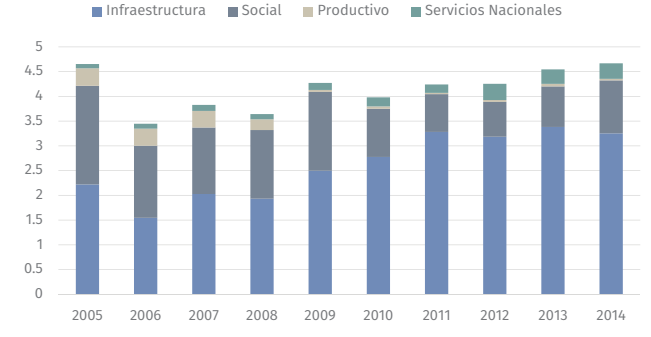
Gráfico 29: Formación Bruta de Capital Fijo
(Promedio 2006-2012)



Fuente: WB.WDI

En la composición de la inversión pública vemos que el sector de Infraestructura y Producción muestra una alta proporción del gasto, con el 70.0 por ciento del gasto total clasificado como de inversión pública, seguido por el del sector social. Se estima que alrededor del 50.0 por ciento de los gastos clasificados como inversión en el sector productivo están dirigidos al sector agrícola, ambiente y actividades rurales que dependen en su mayoría de donaciones externas. El resto es dominado por el sector de transporte que está más vinculado a aspectos de inversión más que de servicios. Por otra parte, aunque estas cifras de inversión parecen relativamente altas, pueden estar influenciadas por altos niveles de gastos recurrentes (World Bank, 2008).

Gráfico 30: Inversión Pública y su Composición
(Porcientos del PIB)



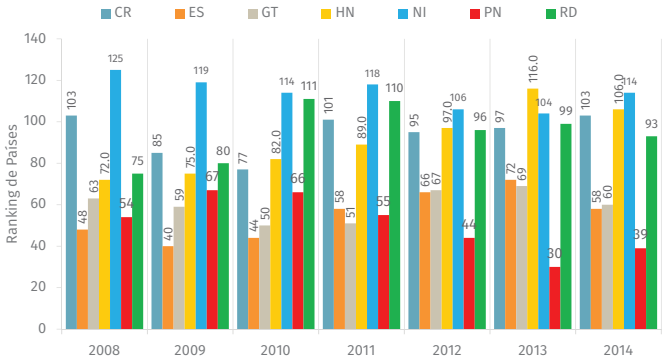
Fuente: BCN. Nicaragua en Cifras

Los indicadores de calidad de la infraestructura de Nicaragua han venido mejorando, pero aun así son de los más bajos a nivel mundial. A pesar de lo que pareciera ser un importante nivel de inversión en infraestructura pública, indicadores de calidad de la infraestructura de Nicaragua

8 La brecha de infraestructura puede definirse en dos aspectos: la brecha horizontal que surge con relación a algún objetivo o parámetro determinado, ej. Las brechas con relación a otros países o cobertura; y la brecha vertical que se define con relación a la evolución de la oferta y demanda del país (Perrotti & Sánchez, 2011).

son de las más bajas de todo el mundo. Según el índice de calidad de infraestructura del Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial, Nicaragua pasó del puesto 101 en 2006-2007 de un total de 125 países al 99 de 144 países en 2014-2015; es decir, que hubo una mejora, la que fue impulsada por el dinamismo en la telefonía celular y el sector eléctrico, pero manteniéndose en los cuartiles inferiores en lo relacionado a infraestructura económica con el puesto 114 de 144 países (carretera, transporte, puertos, etc).

Gráfico 31: CAPRD: Ranking de Infraestructura



Fuente: The Global Competitiveness Report, World Economic Forum

La infraestructura es un factor clave que ayuda a preparar el ambiente para un mayor crecimiento y debe de ser una parte esencial de la estrategia de crecimiento de largo plazo. Sin embargo tiene que manejarse muy bien para que contribuya con su potencial en el crecimiento económico, ya que existe el gran reto de incrementar los niveles y la eficiencia de la inversión teniendo consigo los siguientes elementos: i) los niveles actuales no permiten reducir la fuerte brecha que presenta Nicaragua; ii) el esfuerzo va a requerir tanto expandir la inversión pública como la privada.

La Dimensión del Gasto Público en el Sector Social

A pesar de los avances en reducción de la pobreza, Nicaragua continúa siendo el segundo país más pobre del continente, de allí la importancia de que el gasto público esté bien focalizado, sea eficiente, efectivo y sobre todo tenga como principal objetivo un papel redistributivo de la riqueza generada.

En términos de dólares a precios constantes, Nicaragua presenta un gasto público por habitante por debajo de la media latinoamericana, lo que se debe en gran parte a que presenta el segundo PIB per cápita más bajo de Latinoamérica. Así también, es importante mencionar que a pesar de que el gasto social de Nicaragua es bajo en comparación con países como Argentina, se observa en los últimos años un esfuerzo por parte del Gobierno por incrementarlo de manera gradual, notándose una clara tendencia ascendente a partir del 2003.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) son 8 y cuentan con metas e indicadores específicos y medibles. El estado del desarrollo de los mismos y la posibilidad de cumplirlos en el año 2015, ha sido objeto de estudio y seguimiento por parte del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Tabla 7: Nicaragua: Niveles de Pobreza

	1993	1998	2001	2005	2009
	En por cientos del total de la Población				
Pobreza Nacional	50.3	47.9	45.8	45.3	42.5
	31.9	30.5	25.7	30.9	26.5
	76.1	68.5	64.3	70.3	63.3
Pobreza Extrema	19.4	17.3	15.1	17.2	14.6
	7.3	7.6	6.1	6.7	5.6

Fuente: WB.WDI

1. *Erradicar la pobreza extrema y el hambre*

Meta 1 A: *Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a US$ 1 por día.*

De acuerdo con los registros del Instituto de Información para el Desarrollo (INIDE), la evolución de la pobreza extrema experimentó un descenso en la proporción de personas. En la medición de 2009, la pobreza extrema logró reducirse en 2.6 puntos porcentuales con respecto al 2005. La tendencia de las últimas mediciones muestra que el país ha avanzado de manera consistente hacia la meta 2015. Los datos oficiales muestran que la pobreza general y la pobreza extrema en 2009 fueron de 42.5 por ciento y 14.6 por ciento respectivamente. Fuentes no

gubernamentales que aplican la misma metodología de medición que el Gobierno, muestran que Nicaragua ha seguido reduciendo la proporción de personas viviendo en situación de extrema pobreza hasta el año 2012 que registra un nivel de 7.6, aunque en 2013 se observó un incremento de 1.9 puntos porcentuales con respecto al año anterior, siendo la incidencia de la pobreza extrema a nivel nacional de 9.5 por ciento (FIDEG, 2014). El índice de Gini, según el agregado del consumo, pasó de 0.41 en 2005 a 0.35 en el 2013.

Meta 1 B: *Lograr empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos/as, incluyendo mujeres y jóvenes.*

La tasa de participación ha venido creciendo desde 59.9 por ciento en el 2009 hasta alcanzar el 71.7 por ciento en diciembre del 2013. La participación de las mujeres en el mercado laboral ha venido aumentando de manera consistente. La población ocupada que totaliza en el último año 3.1 millones de personas. Por su parte, el incremento del empleo formal, asegurados activos del INSS, con 692,167 personas en 2013, tuvo un crecimiento de 72.8 por ciento entre el 2006 y 2013, siendo superior al crecimiento promedio de personas ocupadas. No obstante, la relación de empleo formal sigue siendo baja. Al finalizar el 2013, el 20 por ciento de la población ocupada total estaba cubierta con el seguro social.

Meta 1 C: *Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre.*

La proporción de personas desnutridas pasó del 55.1 por ciento en el período 1990-1992 al 20.1 por ciento en el período 2010-2012, lo que muestra que Nicaragua ya alcanzó la meta fijada para el 2015. La desnutrición infantil crónica en menores de cinco años también disminuyó de 25.8 por ciento en 2001 a 21.7 por ciento en 2006.

2. *Lograr la enseñanza primaria universal.* Para el 2013, el Ministerio de Educación reporta una tasa bruta de escolarización de 111.3 para educación primaria, 83 para secundaria I ciclo y 54.2 para secundaria II ciclo, 58.4 para preescolar. La tasa de educación preescolar y secundaria muestra crecimiento desde 2009. La tasa neta de escolarización, en el 2013 fue de 89.1 por ciento y en secundaria I ciclo de 50.4 por ciento, ambas se encuentran aún a una buena distancia de la meta al 2015, fijada por el Gobierno en 97 por ciento y 85 por ciento respectivamente.

3. *Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer.* Nicaragua ha logrado avanzar en la participación equitativa de mujeres y varones en todos los niveles de escolaridad. El Estado ha adoptado medidas para promover la igualdad y equidad de género, y ha promovido y mejorado la participación de la mujer en la Asamblea Nacional, en los Consejos Regionales Autónomos y en los Concejos Municipales. La participación de mujeres en cargos públicos en el 2013 fue del 57.1 por ciento, encabezando Nicaragua la lista mundial de mujeres en cargos ministeriales según el informe de la Unión Interparlamentaria 2014. De acuerdo al Índice Mundial de la Desigualdad de Género 2013, Nicaragua pasó de una posición 90 en 2007 al número 10 en 2013.

4. *Reducir la mortalidad infantil.* Los datos oficiales muestran un avance importante en la tasa de mortalidad en menores de 5 años desde 1990 con 72 por 1,000 n.v. a 21 en el periodo 2011-2012. La tasa de mortalidad en menores de 1 año también mostró avances de 58 en 1990 a 17 por 1,000 n.v. en 2011-2012. La Política de Salud del Gobierno de Nicaragua 2012-2016 impulsa jornadas de vacunación a la niñez, lucha contra las epidemias, jornadas de vacunación canina, jornadas contra accidentes por manipulación de pólvora, en la que niños y niñas son afectados, atención médica de calidad y medicinas gratuitas.

5. *Mejorar la salud materna.* La tasa de mortalidad materna ha experimentado una importante mejoría, lo que podría indicar que Nicaragua alcanzaría la meta establecida para el 2015 (40 por 100,000 n.v.). En efecto la tasa de mortalidad pasó de 160 en 1990 a 50.2 en el 2012. Los mayores progresos se observan a partir del 2007 en que la tasa fue de 114. La implementación de una estrategia de salud reproductiva bajo la dirección del Ministerio de Salud ha permitido reducir las muertes por razones obstétricas de 115 en 2006 a 71 en 2012. Persisten disparidades entre diferentes regiones geográficas, debido al difícil acceso a servicios, a un sub-registro en zonas apartadas y a los tradicionales roles de género.

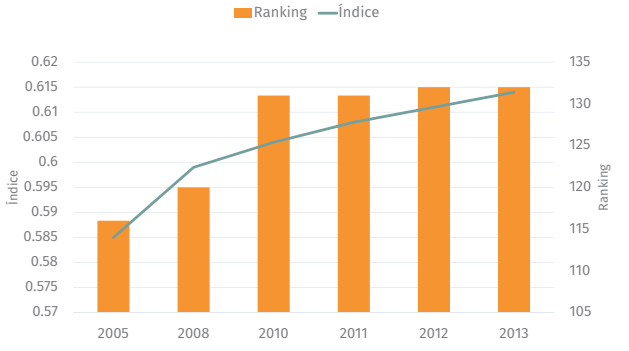
6. *Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades.* En relación al VIH, Nicaragua continúa con la prevalencia más baja del área centroamericana, siendo menor al 1 por ciento en la población general. Se ha mantenido como una epidemia concentrada, aunque su propagación se ha acelerado. En la tasa de mortalidad por incidencia de la malaria, Nicaragua está cerca de cumplir con la meta al 2015. La tasa se redujo de 8 por 100,000 habitantes en el 2000 a 0.03 en el 2012. Según registros de la OMS, Nicaragua es uno de los 13 países latinoamericanos que lograron reducir en más del 75 por ciento los casos de malaria. Otra de las metas que logró cumplir Nicaragua es la relativa a la tasa de incidencia de tuberculosis.

7. *Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.* La cobertura de acceso al agua potable alcanzó 85 por ciento en el año 2010, con un rango que varía entre 68 por ciento en zona rural y 98 por ciento en zona urbana. La cobertura en saneamiento a nivel nacional es de 52 por ciento, con un rango que varía entre 37 por ciento a nivel rural y 63 por ciento a nivel urbano (37 por ciento de los hogares más pobres no tiene acceso a agua potable y el 12 por ciento carece de letrinas).

8. *Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.* A nivel macroeconómico, el Gobierno de Nicaragua ha alcanzado la mayoría de las metas y de reformas estructurales como parte de los acuerdos firmados con el Fondo Monetario Internacional. Se ha logrado una notable reducción de la deuda externa pública. Entre los ingresos externos figuran la cooperación internacional, la inversión extranjera y las remesas que envían los emigrantes. Hasta el año 2010, Nicaragua, además de ser un país muy endeudado, era País de Bajos Ingresos y Déficit Alimentario (PBIDA), lo que le había permitido beneficiarse de la Iniciativa de Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC). A partir de ese año, Nicaragua pasa a ser país de ingreso medio bajo, lo que reduce su posibilidad de acceso al financiamiento de fuentes concesionales y sobre todo de financiamiento en calidad de donaciones.

Índice de Desarrollo Humano. El índice de desarrollo humano (IDH) es un indicador por país, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Se basa en un indicador social estadístico compuesto por tres parámetros: vida larga y saludable, educación y nivel de vida digno. En 2013 el índice de desarrollo humano (IDH) en Nicaragua fue 0.614 puntos, lo que supone una mejora respecto a 2012, en el que se situó en 0.611. Si ordenamos los países en función de su Índice de desarrollo humano, Nicaragua se encuentra en el puesto 132, es decir, sus habitantes están en un mal lugar dentro del ranking de desarrollo humano (IDH), y en relación a América Latina es el segundo más bajo después de Haití. El orden del resto de los países es: Honduras 129, Guatemala 125, El Salvador 115 y Costa Rica que figura entre el rango de los altos en el puesto 68 con un IDH de 0.764.

Gráfico 32: Índice de Desarrollo Humano



Fuente: PNUD.Informes del IDH

El gasto social es menos eficiente, en promedio que otros países de la región. Investigaciones del Banco Mundial sobre el gasto social también sugieren que Nicaragua era menos eficiente, en promedio, que otros países de la región. Es decir, los índices de eficiencia promedio de Nicaragua - basado en comparación con los resultados del sector social y los gastos sociales públicos - se alinean constantemente por debajo de la mediana de la puntuación regional. En América Latina, el gasto público es en gran medida ineficiente, es decir, se podrían prestar servicios superiores sin gastar más. Al mejorar la composición del gasto en diferentes categorías y programas surgiría una oportunidad para acelerar el crecimiento y la reducción de la pobreza. El gasto social ha tenido un efecto limitado a la hora de reducir la pobreza y cerrar la amplia brecha que separa a los ricos de los pobres. En promedio, los pobres reciben un porcentaje menor de lo esperado de los beneficios del gasto social, aunque ese porcentaje varía mucho según el programa.

El gasto público en Nicaragua se ha mantenido relativamente constante, en promedio de 18 por ciento del PIB en el período 2008-2012, pero el gasto social se ha incrementado en la última década, no solo en términos nominales, sino también como porcentaje del PIB, aumentando la proporción dentro del gasto público total que se destina a gasto social. Esto representa un cambio positivo, ya que se dedican mayores recursos a la provisión de servicios sociales como la salud, educación, vivienda, entre otros. Así, los servicios sociales pasaron de representar el 7.7 por ciento del PIB en el 2001, a mantenerse constante alrededor del 9.3 por ciento en el período 2005-2014. Esto fue posible debido a una reorganización de los gastos, invirtiendo más recursos en servicios sociales y menos recursos en administración pública y servicios económicos. Así también se destinaron en términos porcentuales menos recursos al pago de la deuda pública.

El presupuesto ejecutado por el Ministerio de Educación (MINED) del 2010 representó un 15.6 por ciento del gasto total del Gobierno Central. De la partida presupuestaria destinada a Educación, un 48.0 por ciento se encuentra destinado a la educación primaria y un 8.0 por ciento a la educación secundaria. Por su parte un 31.0 por ciento del presupuesto en Educación se destina a transferencias a las universidades, muy por encima de lo destinado a la educación secundaria. Si bien, el MINED no puede realizar cambios a esta estructura presupuestaria, ya que las transferencias a las universidades están estipuladas por mandato constitucional, una redistribución del gasto o bien una mayor asignación presupuestaria podría asegurar mejores resultados en materia de educación secundaria. Así también, la educación preescolar es un elemento importante del éxito en la escuela primaria, por lo que el acceso a la educación preescolar reviste especial importancia, y mayores recursos deberán de invertirse en esta área.

La participación en el presupuesto total de educación se ha incrementado de 18.2 por ciento en 2005 a 19.5 por ciento en el 2013; y en relación al PIB ha pasado de 3.6 por ciento a 3.8 por ciento en el mismo periodo. En promedio, en los últimos años casi un tercio del presupuesto asignado a educación se ha asignado a la educación universitaria, y casi 60 por ciento a la educación preescolar, primaria y secundaria. Esta estructura refleja una mayor prioridad a la educación terciaria (Belli & Flórez, 2011).

Algunos indicadores de educación muestran un cambio positivo. Los aumentos en el presupuesto han impactado en mejores indicadores de educación. A lo largo del período se observa una mejora de la tasa de alfabetismo, rural y urbano. La tasa neta de matrícula primaria pasó de ser 74.9 por ciento para el período 1990-1993 a 90.8 en el 2012. En secundaria, entre 1993 y 2009, el acceso se ha incrementado en 25 puntos porcentuales; en el 2009, 56 por ciento de los jóvenes de 13 a 17 años se encuentran inscritos en secundaria. En cuanto a la cobertura de la educación superior, 15 por ciento de los jóvenes entre 18 y 25 años se encuentran matriculados, esto es, doce puntos porcentuales más que en 1993. El ratio de profesores por estudiantes para primaria, ha mejorado, promediando para primaria y secundaria 31 alumnos por profesor. La tasa de persistencia al 5to grado (alumnos que se matriculan en el primer grado y que finalizan el quinto grado), pasó de 36.3 a 49.0 por ciento (Naslund-Hadley, Meza, Arcia, Rápalo, & Rondón, 2012).

La mayor tasa de escolaridad de primaria permitió una reducción en la brecha del quintil más rico y el más pobre, pero persiste una brecha alarmante de 16 puntos porcentuales en primaria. El estudio de Naslund-Hadley, et al (Naslund-Hadley, Meza, Arcia, Rápalo, & Rondón, 2012) demuestra que la mayor tasa de escolaridad primaria se debe a la entrada masiva de grupos previamente excluidos como jóvenes provenientes de zonas rurales y de familias de bajos ingresos. En secundaria la brecha es todavía más alta, mientras el 78.0 por ciento de los jóvenes que pertenecen al quintil más rico se encuentran matriculados, solamente el 48.0 por ciento de sus pares se encuentra en el quintil más pobre. Además, los indicadores de eficiencia interna del sistema educativo muestran que el 30 por ciento de los estudiantes de primaria no terminan ese ciclo; este porcentaje es del 43 por ciento para los niños más pobres del país, y del 50 por ciento para las comunidades de zonas rurales. Más grave aún, las tasas de repetición y deserción determinan que solo el 47.0 por ciento de los niños que ingresan a primer grado finaliza la primaria colocando a Nicaragua con la tasa más baja en CA detrás de Guatemala (Belli & Flórez, 2011). Cuando se comparan los ciclos de culminación con AL, nueve de cada diez niños terminan la educación primaria mientras en Nicaragua, solamente lo hacen cinco, ubicando a Nicaragua como el país con la menor tasa de finalización dentro de toda la región.

El resultado de las pruebas estandarizadas refleja un dominio restringido de los contenidos de las pruebas. En pruebas estandarizadas del 2006 realizadas por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), Nicaragua obtiene 473.0 puntos en matemáticas de tercer grado, por debajo del promedio Latinoamericano de 487.4, con un diferencial aún mayor en matemáticas del sexto grado, donde en promedio los alumnos nicaragüenses obtienen 458.0, y el promedio latinoamericano es de 490.9. Una situación similar se observa en lectura para tercero y sexto grado, donde Nicaragua obtiene en promedio 470.0, cuando el promedio latinoamericano es de 491.5 puntos. Entre las grandes causas de la debilidad en el sistema educativo se encuentran:

- El acceso limitado y desigual de los insumos educativos para los estudiantes.
- Falta de herramientas, conocimientos, habilidades y entrenamiento necesario para los docentes.
- Una infraestructura escolar inadecuada.
- Limitadas tecnologías y textos escolares para la educación.

En el 2010, un 16.5 por ciento del Presupuesto General de la República (PGR) ejecutado se destinó al MINSA, razón que ha venido creciendo desde el 2001, cuando solo se destinaba un 13.7 por ciento del PGR total. En el caso del MINSA, un 95.0 por ciento de su presupuesto se destina a gastos corrientes, que constituyen básicamente remuneraciones de personal (55.0 por ciento del gasto corriente) y compra de bienes y servicios (35.0 por ciento del gasto corriente). La mayor parte de los recursos se destina a servicios curativos (un 85.0 por ciento del gasto del MINSA del 2010), con apenas un 6.3 por ciento dirigido a las actividades de prevención y promoción de la salud, por debajo del porcentaje regional destinado a estas actividades que ronda el 30.0 por ciento. En un escenario fiscalmente limitado, la prioridad consiste en adoptar políticas para aumentar la eficiencia técnica y de asignación sin sacrificar la cobertura y la calidad. Las políticas deberían centrarse en dos ámbitos: (i) gastar mejor; y (ii) desplazar más recursos hacia los servicios preventivos.

Los recursos presupuestarios hacia servicios sociales han provenido de mayores ingresos tributarios y de una re priorización del gasto hacia programas sociales. A pesar que se ha dado un incremento en el gasto público en servicios sociales, esto no ha conllevado a aumentos en el gasto público general. El gasto público como porcentaje del PIB se ha mantenido relativamente constante en la última década, promediando alrededor del 18 por ciento. Así también, se observa mayor asignación a la provisión de servicios, y aunque la inversión en gasto de capital se ha reducido, se debe en parte al "sinceramiento" de esta partida, al estar ahora correctamente clasificadas las asignaciones de gasto corriente, que antes se registraban como gasto de capital, lo que conllevó a un incremento en la razón de gasto corriente sobre gasto total en los últimos años. Asimismo, se observa que en términos de dólares constantes, la inversión en salud y educación es menor en Nicaragua que en la mayoría de países latinoamericanos. Sin embargo, si se compara la inversión en salud y educación de Nicaragua en términos de porcentaje del PIB, se observa que para la última década, en promedio Nicaragua ha invertido más que Latinoamérica en estos dos sectores.

El Subsidio al Consumo de Energía y el Gasto en Asistencia Social necesitan una mejor focalización. En energía, Nicaragua gasta mucho y en subsidios corrientes mal focalizados. En asistencia social, gasta poco en relación a los niveles de pobreza, pero mucho si se toman en cuenta los gastos tributarios con fines sociales y otros subsidios mal focalizados.

Un estudio sobre la eficiencia en el gasto público en Centro América (Izquierdo, Loo-Kung, & Navajas, 2013) muestra los diferentes errores de focalización —definidos como el porcentaje del gasto que no llega al 40.0 por ciento más pobre de la sociedad. Así, se estima que el error de focalización en el gasto tributario en alimentos, medicamentos y vivienda es del orden del 70.0 por ciento, representando alrededor del 1.0 por ciento del PIB, algo que es equivalente a todo el gasto en asistencia social. En el caso de los subsidios tarifarios al bajo consumo de energía eléctrica se estiman filtraciones de por lo menos 50.0 por ciento, lo que equivale al 0.4 por ciento del PIB. Finalmente, en el caso del gasto en asistencia social se estima que las filtraciones son cercanas al 40.0 por ciento o el equivalente al

0.4 por ciento del PIB. La suma de estos tres componentes indica claramente la necesidad de atender estos problemas de focalización, pues las potenciales ganancias de eficiencia por mejor focalización son de casi 2.0 por ciento del PIB, lo que equivale a un estimado de casi 9.0 por ciento del gasto del Gobierno Central.

Algunas conclusiones se pueden derivar relacionado con la infraestructura:

- → Necesidad de mejorar la capacidad para preparar e implementar los proyectos.

- → Las restricciones presupuestarias vuelven imperativo atraer capital privado para las inversiones en infraestructura para lo cual se requiere fortalecer el marco jurídico y regulatorio en esta área.

En el gasto social:

- → Dado el porcentaje a las universidades y la estructura de gastos por nivel educativo, una redistribución del gasto o bien mayor asignación presupuestaria al MINED, podría asegurar mejores resultados en materia de educación secundaria.

- → En estudios realizados, aparentemente Nicaragua se posiciona como uno de los países más eficientes en gasto público en salud y educación, aunque esto no significa que no se requiera de mayores esfuerzos en materia presupuestaria. Nicaragua requiere mejorar sus indicadores de resultados para salud y educación, ya que en tasa neta de matrícula, persistencia al quinto grado, resultado de pruebas estandarizadas, entre otros, y a pesar de los importantes avances observados en los últimos 10 años, se encuentran aún por debajo de los resultados alcanzados por otros países latinoamericanos.

- → Los resultados encontrados en diversos estudios podrían variar considerablemente si se tomaran en cuenta los servicios complementarios que acompañan la generación de servicios y no sólo el cumplimiento de indicadores objetivos (aulas de clases mejor equipadas, alimentación apropiada, locales higiénicos, buena ventilación, centros de recreo completos, etc.).

- → En el sector educativo es importante mejorar los servicios de educación inicial, mejorar la calidad de los docentes, de los ambientes de aprendizaje y de los libros del aprendizaje, facilitar la transición de la escuela al trabajo, promover la coordinación, monitoreo y evaluación del sistema educativo.

- → La recomendación que se deriva de la situación de los subsidios a la energía eléctrica implica una reforma que lleve a cambios en el nivel y la estructura tarifaria, pero prestando atención al nivel de costos que va a determinar los subsidios.

- → Las recomendaciones sobre el gasto en asistencia social apuntan a una doble estrategia de reformar el gasto tributario con la idea de excluir a sectores de ingresos medios-altos, y hacer converger el desempeño en materia de focalización del gasto a los estándares de los mejores programas del país.

La Economía Política del Proceso Presupuestario

Tener un mejor conocimiento de la dinámica asociada con el presupuesto, es fundamental para mejorar la gestión del gasto público en Nicaragua, especialmente con respecto a su representatividad, eficacia y sostenibilidad. El proceso presupuestario es la arena donde se toman las decisiones que tienen que ver con el uso de los recursos públicos, y donde se esperaría que la sociedad debe luchar con las limitaciones y desventajas asociadas con dichos recursos. Para entender el proceso presupuestario y la posible eficacia de cualquier recomendación, es importante considerar las acciones de los agentes responsables de las decisiones presupuestarias, teniendo en cuenta sus incentivos y la forma en que éstos se ven afectados por las instituciones políticas del país. En este sentido, los estudios que intentan entender el proceso presupuestario examinan también las normas presupuestarias, las instituciones y los incentivos de los actores en el proceso presupuestario (Hallerberg, Scartascini, & Stein, 2010) (Franco Chuaire & Scartascini, 2014) (Scartascini, Spiller, Stein, & Tommasi, 2010).

Antecedentes y marco institucional para la gestión del gasto público: normas, actores e incentivos

Un estudio del BID (BID, 2006) muestra un análisis comparativo de la eficacia del gasto en los países centroamericanos sobre la base de una encuesta dirigida a los funcionarios públicos y especialistas que tienen bajo su responsabilidad las áreas de disciplina fiscal agregada, la eficiencia en la asignación del gasto y la eficiencia operacional. El estudio hace hincapié en la gran capacidad de Nicaragua al dar prioridad a las decisiones de gasto basadas en una jerarquía clara que favorece al Poder Ejecutivo sobre el Poder Legislativo y, dentro del Poder Ejecutivo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) sobre los ministerios del sector y otras unidades de gastos. Además, el estudio señala como positivo la implementación del Sistema de Gestión Financiera y Administrativa (SIGFA) que cubre todos los gastos públicos del Gobierno Central, que ha venido ampliando su cobertura del Sector Público No Financiero y los avances en la Gestión Financiera del Gobierno.

Esta jerarquización ha conducido a unos resultados fiscales favorables en términos de la sostenibilidad del gasto público. Algunos estudios empíricos comparativos sobre la Presupuestación en ALC (Alesina, Haussmann, & Stein, 1996) emplean como uno de sus indicadores el poder relativo del Presidente de la República con relación al Congreso y concluyen que los países con instituciones que jerarquizan el proceso presupuestario cuentan con menores niveles de déficits y de deuda. El estudio también destaca como principales retos en la gestión del gasto público, lo siguiente:

- → los limitados mecanismos de consulta sobre las prioridades estratégicas de gastos (entre instituciones dentro del Ejecutivo, con el Poder Legislativo y con la sociedad civil),
- → la falta de flexibilidad de los ministerios en la gestión de sus presupuestos; y
- → el escaso análisis económico (análisis de costo / beneficio, evaluación social de proyectos y de impacto).

En efecto, Nicaragua cuenta con un sistema de presupuesto muy jerárquico en el cual la Asamblea Legislativa tiene limitados poderes para modificar las propuestas del Ejecutivo en materia fiscal. El carácter jerárquico de la institucionalidad política más amplia se reproduce dentro de la rama ejecutiva a través del Ministerio de Hacienda, a quien la Ley le otorga amplias facultades para aplicar las decisiones de política fiscal. Sin embargo, el poder del Ministerio de Hacienda no es ilimitado porque, en la práctica, el alto nivel de rigidez de las finanzas públicas del país actúa como una restricción de facto en el verdadero espacio de maniobra de la rama ejecutiva y del grupo de actores involucrados en el proceso presupuestario.

En la Asamblea Nacional, con una mayoría simple se aprueban los préstamos externos y dentro del Poder Ejecutivo, los ministros tienen algún grado de libertad para definir sus prioridades en el marco de los techos presupuestarios fijados por el MHCP. Esta libertad aumenta en la medida en que el Ministerio o el Ente descentralizado es un actor clave para las prioridades estratégicas del Presidente. El otro actor que debe destacarse en el proceso presupuestario de Nicaragua es la burocracia estatal, especialmente los funcionarios de la Dirección General del Presupuesto del MHCP. Aunque siguen habiendo dificultades en relación con el grado de profesionalismo y el uso de criterios de mérito en la determinación de acceso al servicio civil en Nicaragua, en el MHCP ha habido un prolongado periodo de estabilidad en sus funcionarios que ha contribuido mucho en el intercambio profesional entre el MHCP, el resto del gabinete y el poder Legislativo.

El Poder Ejecutivo

El marco constitucional y legal que regula el proceso presupuestario en Nicaragua establece la jerarquía clara del Ejecutivo sobre el Legislativo y el Ministerio de Hacienda sobre el resto de ministerios. El tipo de régimen político nicaragüense hace que el Presidente sea un actor clave en la formulación de las políticas públicas y principalmente en la presupuestaria, de ahí que en esta materia sus poderes eclipsan los del Poder Legislativo.

Los poderes de los Presidentes en relación con el Poder Legislativo se clasifican en poderes reactivos y proactivos (Hallerberg, Scartascini, & Stein, 2010). Los poderes reactivos se refieren a la capacidad del Presidente para alterar, impedir o interferir las acciones de política adoptadas por los otros poderes del estado, en cambio el poder proactivo se refiere a la capacidad del Presidente para definir y promulgar su propia agenda política. Los principales indicadores del poder proactivo son: el número de decretos promulgados, formular, aprobar y ejecutar el presupuesto y en casos extremos, hacer plebiscitos sin el consentimiento del Poder Legislativo. El poder reactivo incluye la capacidad del Ejecutivo para vetar las iniciativas de ley, así como para controlar la agenda legislativa.

Entre los poderes proactivos, destacan las prerrogativas del presupuesto. Según las leyes vinculadas con la gestión presupuestaria, la Asamblea Nacional puede reducir o eliminar partidas presupuestarias individuales propuestas por el Ejecutivo, pero no puede nunca aumentarlos, a menos que se identifique la fuente de financiamiento. Por esta razón, el nivel general de gasto siempre es similar o inferior al proyecto presentado por el Ejecutivo. Además, de existir un estancamiento legislativo que impida la aprobación del proyecto de presupuesto, regiría provisionalmente el Proyecto de Presupuesto Anual presentado por el Ejecutivo hasta tanto se apruebe la Ley Anual de Presupuesto para el ejercicio presupuestado.

La Constitución delega en la Ley de Administración Financiera y en la Ley Anual del Presupuesto determinar los límites de gasto de los órganos de Estado donde se debe de mostrar las distintas fuentes y destino de todos los ingresos y egresos guardando la debida consistencia entre ellos. Los amplios poderes que el Poder Ejecutivo tiene sobre el Presupuesto podrían ser limitados en aquellos casos en que de manera genuina existan pesos y contrapesos, es decir, la existencia de una oposición coherente y beligerante. Sin embargo, en el contexto actual en el que el partido de gobierno tiene amplia mayoría, la conducta de la oposición política atomizada, ha sido la de actuar más de forma estratégica que de forma ideológica a cambio de beneficios selectivos.

El Poder Ejecutivo, tiene un papel de facto mucho más poderoso que el estipulado por las leyes e instituciones del presupuesto. Sin embargo, la rigidez del presupuesto, la experiencia de la hiperinflación, los acuerdos con el Fondo Monetario Internacional y el contexto internacional, han limitado la capacidad del Poder Ejecutivo para hacer modificaciones sustanciales al presupuesto.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP)

El MHCP es el actor principal en el proceso presupuestario en Nicaragua. Según la ley de administración financiera de 2005, el Ministerio de Hacienda asume un conjunto de funciones y responsabilidades y donde se le concede un amplio control sobre los procesos de formulación, aprobación y ejecución del presupuesto.

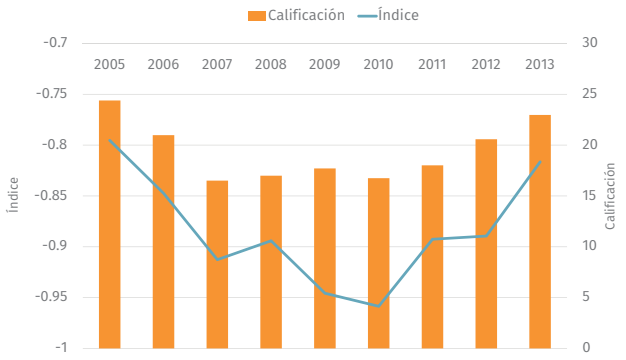
El MHCP integra un comité interinstitucional con el Banco Central donde se definen los parámetros macroeconómicos (incluyendo la proyección de los ingresos) que sirven de base para la elaboración del Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Marco Presupuestario de Mediano Plazo, el Marco de Gastos de Mediano Plazo y el Presupuesto General de la República. Estos parámetros están definidos en el Programa Económico y Financiero y deben guardar consistencia con los Planes de Desarrollo.

El MHCP ejerce influencia en los otros ministerios gubernamentales y entes descentralizados a través de las unidades financieras institucionales responsables de la preparación y ejecución del presupuesto en cada Ministerio. Aunque las unidades financieras institucionales no dependen formalmente del MHCP, funcionalmente están sujetos a las políticas y procedimientos establecidos por este Ministerio, proporcionando así una importante capacidad de supervisar y definir las decisiones de gasto de cada entidad gubernamental.

El Servicio Civil

La influencia de la administración pública en el proceso presupuestario nicaragüense puede ser analizada desde dos perspectivas. Por un lado, el índice de efectividad[9] del Gobierno de Nicaragua ha retrocedido de una calificación de 24.4 en el 2005 a 23.0 en el 2013. En parte, esta situación es debido a que en la historia contemporánea de la administración pública, no han existido los incentivos necesarios para establecer un servicio civil profesional. Si bien existe un marco jurídico que regula el servicio civil, este ha respondido más a criterios de orden político que al desempeño y al mérito. No obstante, esto no es la generalidad, ya que el personal del MHCP involucrado en el proceso presupuestario tiene más de 20 años de experiencia en sus posiciones. Esta realidad, con el paso de los años ha fomentado la profesionalización de las funciones de presupuesto y la elaboración de acuerdos intertemporales entre los actores burocráticos con responsabilidad sobre estos procesos.

Gráfico 33: Efectividad del Servicio Civil del Gobierno



Fuente: WB, Governance Indicators, 03/02/2015

El MHCP ha estado promoviendo desde 2005 diferentes programas para introducir la gestión basada en resultados en el nivel central, el desarrollo de sistemas de gestión del presupuesto (SIGFA) y de información de los recursos humanos. Estas medidas se han combinado para crear una estructura burocrática atada al proceso presupuestario que ha mostrado signos de una leve pero positiva evolución, tal como lo indica el índice de efectividad del gobierno.

Dado el peso de las remuneraciones en el gasto total y las restricciones que impone para lograr espacios fiscales, es de suma importancia la revisión de la estructura salarial vinculada a la descripción de cargos, al desempeño y al mérito. Después de dieciséis años de control ininterrumpido por gobiernos de derecha y con el resultado a favor del FSLN en las elecciones de noviembre del 2006, hubo una incertidumbre sobre la continuidad de las estrategias desarrolladas en los años previos, así como el destino de un gran número de servidores públicos que fueron desvinculados con la inseguridad de recibir sus respectivas prestaciones sociales. Después de ocho años en el poder, ni el gobierno ni los partidos de oposición han alzado la voz sobre la importancia de aplicar los mecanismos que incentiven la aplicación de la Ley de Servicio Civil o mecanismos sujetos a esta Ley sobre los principios de mérito y la evaluación al desempeño.

9 Este índice capta las percepciones sobre la calidad de los servicios públicos, de la administración pública y el grado de su independencia frente a presiones políticas. Los estimados se sitúan en una distribución normal entre -2.5 (muy débil) a 2.5 (muy bueno). Los rangos están entre 0 el más bajo a 100 el más alto.

La Asamblea Nacional

El Poder Legislativo en Nicaragua tiene poderes moderados o bajos en lo concerniente al proceso presupuestario. Según nuestro marco jurídico, la Asamblea Nacional puede disminuir o rechazar los gastos propuestos en el proyecto de presupuesto pero no aumentarlos. Al mismo tiempo, el Ejecutivo tiene poder de veto sobre el presupuesto aprobado por la Asamblea Nacional (AN), aunque ésta podría invalidar el veto a través de una mayoría calificada. A raíz del triunfo del FSLN en 2006, el balance de poder cambió en la AN y se profundizó con la reelección en el 2011, de tal manera que el partido en el poder goza de amplia mayoría para la aprobación de las políticas públicas y aún para hacer cambios en la Constitución de una manera muy holgada.

La discusión y aprobación del presupuesto en la Asamblea Nacional se caracteriza por una alta concentración de poder en el Ejecutivo. Si antes del 31 de diciembre la Asamblea no ha aprobado el presupuesto, se continúa con el proyecto de presupuesto sometido. La Comisión Económica, es responsable de dictaminar la Ley de presupuesto que será discutida y aprobada posteriormente por el plenario. En los últimos trece años la bancada del FSLN ha mantenido el control en esta materia, de los cuales los primeros diez en alianza con el Partido Liberal Constitucionalista (PLC) y los últimos tres por amplia mayoría.

Las interacciones entre la Comisión Económica y el MHCP son la arena principal para la negociación del presupuesto entre el Ejecutivo y el Legislativo. Las principales modificaciones que se negocian en la Comisión se refieren a proyectos de inversión de pequeña envergadura generalmente para municipios conectados a los partidos o a los diputados que en su carácter personal prestan apoyo al proyecto de ley de presupuesto. Sin embargo, existe un pequeño número de diputados de diversos tintes ideológicos que por su larga carrera parlamentaria y su formación profesional, han alcanzado un nivel de discusión relevante desde la perspectiva de formulación de las políticas públicas. La Comisión también analiza el marco macroeconómico de mediano plazo, elaborado por el Banco Central pero su nivel de análisis y discusión en este punto es todavía elemental. El nivel de análisis en este punto es muy débil a pesar de los supuestos macroeconómicos que se incorporan en seguimiento a lo dispuesto en la Ley de Administración Financiera. Generalmente los cambios que más se discuten entre la Comisión y el MHCP son aquellos relacionados con la estimación de los ingresos porque afectan las transferencias municipales y aquellos gastos de capital y las transferencias corrientes que cuando hay espacio de negociación se lleva a cabo en base a criterios políticos.

Uno de los indicios que indican que la revisión del Presupuesto por parte de la AN es generalmente débil se refiere a la disparidad de recursos propia de la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo. El Poder Ejecutivo y en especial el MHCP cuenta con suficientes recursos técnicos para analizar el presupuesto. Por el contrario, la capacidad analítica del legislador depende por tanto de la experiencia propia que haya acumulado, de la capacidad del equipo de apoyo y de la disponibilidad de asesores técnicos externos. En síntesis, una mejor participación legislativa en el proceso presupuestario puede tanto realzar su eficacia como mejorar su representatividad.

Un último aspecto que debe destacarse para entender la dinámica de control y representación de intereses en relación con el presupuesto se refiere a los intereses de los legisladores vinculados a sus incentivos electorales y partidistas. Nicaragua tiene un sistema electoral que, en combinación con la estructura y el funcionamiento del sistema electoral, debería de contribuir a alinear la motivación de los legisladores con la agenda nacional y las prioridades de los líderes del partido sobre los intereses de sus localidades. Sin embargo, la percepción es que las decisiones de los legisladores de oposición están muy largo de su vinculación con sus electores.

Los Alcaldes

Los Alcaldes participan en el proceso de formulación de políticas públicas a través de tres canales, incluyendo dos formales: el Ejecutivo y el Legislativo y uno informal a través de sus respectivos partidos políticos. A través de este proceso, pero especialmente en este último caso, el nivel de influencia está determinado por la combinación del tamaño del municipio, el liderazgo de cada alcalde y su contribución a los votos del partido en la Asamblea Nacional.

Con respecto a la relación entre alcaldes y el Poder Ejecutivo, está claro que cuando el municipio es mayor (en términos de población), el alcalde tiene mayor acceso a los ministros del gabinete, excepto en los casos en que el alcalde y el Presidente pertenecen a partidos opuestos. Con respecto a la relación entre los alcaldes y la Asamblea, los enlaces más importantes son los diputados elegidos de cada departamento. Institucionalmente, la interacción entre los diputados y los alcaldes se lleva a cabo en la Comisión Económica, donde los alcaldes obtienen información vital sobre los proyectos locales que están incluidos en el presupuesto nacional de cada año y donde pueden influir sobre tales asignaciones. Fuera del entorno legislativo, los alcaldes buscan la ayuda de sus diputados cuando necesitan interactuar con el Ejecutivo u otras instituciones gubernamentales.

La Contraloría

El control externo es la responsabilidad de la Contraloría General de la República (CGR) que es una institución que, según la Constitución, es funcional, administrativa y financieramente independiente del Poder Ejecutivo y presenta informes anuales sobre su gestión ante la Asamblea Nacional. Tiene la autoridad para determinar e imponer sanciones con respecto a los abusos relacionados con actos administrativos y contra los bienes del Estado. Por disposición constitucional, se creó como un órgano colegiado denominado Consejo Superior de la Contraloría General de la República, que está integrado por cinco miembros propietarios y tres suplentes, electos por la Asamblea Nacional para un periodo de cinco años, dentro del cual gozarán de inmunidad. El principal cuestionamiento de la labor de la Contraloría está relacionado con el pequeño número de sanciones y el limitado número de sus informes y la debilidad en hacer las auditorías del Presupuesto General de la República.

Las opciones de política

La dinámica del sistema de partidos políticos determina en gran parte, la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, los niveles de coordinación dentro de la AN y los incentivos de los funcionarios públicos frente a las demandas de los ciudadanos y de los grupos de interés.

- → Fortalecer las capacidades analíticas del Congreso en relación con el proceso presupuestario y la Dirección General de Análisis y Monitoreo del Gasto Público.
- → El fortalecimiento de los funcionarios en la identificación, evaluación, ejecución y monitoreo de la inversión pública.
- → Un mayor grado de transparencia es necesario en el funcionamiento del gobierno en cada uno de sus procesos de Presupuestación. La información publicada en las páginas web correspondientes es sumamente limitada.
- → Asegurar el cumplimiento de la misión de la CGR como el auditor externo y de control del PGR.
- → Fortalecer el marco presupuestario de mediano plazo, sobre todo lo concerniente a los fundamentos de la proyección de los ingresos.
- → Fortalecer el Sistema de Administración Financiera: cobertura del SIGFA, de la cuenta única, entre otros.
- → Una mayor participación de la sociedad civil es muy beneficioso, por ejemplo restableciendo el CONPES.

Referencias bibliográficas

- Acevedo, A. J. (2011). Hacia un sistema tributario con justicia y equidad. Managua.
- Adam, C., & Bevan, D. (2005). Fiscal Deficits and Growth in Developing Countries. Journal of Public Economics 89: 571–97.
- Alesina, A., Haussmann, R., & Stein, E. (1996). Budget institutions and Fiscal Performance in Latin America. NBER, Working Papers No. 5586.
- Alfonso, A., Schuknecht, L., & Tanzi, V. (January de 2006). Public sector efficiency: evidence for new eu member states and emerging markets. European Central Bank, WP 581.
- Allen, R., & Radev, D. (December de 2006). Managing and Controlling Extrabudgetary Funds . IMF Working Paper WP/06/286.
- Artana, D. (2005). Evolución de los Ingresos Fiscales en Nicaragua. Managua: Mimeo.
- Artana, D., & Templado, I. (Abril de 2015). La eficacia de los incentivos fiscales: El caso de las zonas francas de exportación de Costa Rica, El Salvador y República Dominicana. IDB Discussion Papers.
- Arteaga, R. (10 de Febrero de 2015). Ex Director de la DGI. (M. J. Flores, Entrevistador)
- Barreix, A., Bès, M., & Roca, J. (2009). Equidad Fiscal en Centroméricа, Panamá y República Dominicana. Washington, DC: BID.
- BCN (2006, 2008, 2010, 2012, 2014). Anuario Estadístico. Managua.
- BCN. Informes de Cooperación Externa.
- BCN (2008). Memoria Anual 2007. Managua: Banco Central de Nicaragua.
- BCN (2014). Anuario de Estadísticas Macroeconómicas. Managua.
- BCN (2014). Informe Anual. Managua.
- BCN (2015). Anuario de Estadísticas Macroeconómicas. Managua, Nicaragua.
- Belli, H., & Flórez, A. (Diciembre de 2011). Propuesta de Agenda Educativa de Nación. FUNIDES, Serie de Estudios Especiales, Número 9.
- Bertelsmann Stiftung. (2014). BTI 2014 — Nicaragua Country Report. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- BID (Noviembre de 2006). Los Sistemas de Gasto Público en América Central y República Dominicana: Disciplina Fiscal y Eficiencia.
- BID (2014). Tiempo de Ajustar el Rumbo? Opciones de Política en el Entorno Externo en Centroamérica y República Dominicana. Washington, D.C,: BID.
- BID/INDES (2012). Descentralización Fiscal: Un largo proceso. Washington, D.C.
- Braun, M. (2007). Fiscal Policy Reform in Latin America. IDB and Copenhagen Consensus Center.
- Castro-Leal, F. (2012). Crecimiento Inclusivo. FUNIDES Serie de Estudios Especiales, Número 11, 10-11.
- CEPAL (2014). América Latina: Productividad Total de los Factores y su Descomposición. Revista de la CEPAL, 114.
- CEPAL (2015). Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2015. Santiago.
- Corbacho, A., & Davoodi, H. (November de 2002). Expenditures Issues and Governance in Central America. IMF Working Paper 02/187.

- Cottarelli, C., & Fedelino, A. (2010). Automatic Stabilizers and the Size of Government: Correcting a Common Misunderstanding. IMF Working Paper WP/10/155.
- Daughters, R., & Harper, L. (2007). Reformas de Descentralización y Políticas. En E. Lora, El Estado de las Reformas del Estado.
- Deshon, M., & Reyes, O. (2010). Modelo de Análisis de Sostenibilidad de la Deuda Pública. Managua: MHCP.
- Essama-Nssah, B., & Moreno-Dodson, B. (2015). Fiscal Policy for Growth and Social Welfare. En Is Fiscal Policy the Answer?
- FIDEG (2014). Encuesta de Hogares para medir la Pobreza en Nicaragua: Informe de Resultados 2013. Managua.
- FIDEG (2014). Informe de resultados de la encuesta de hogares para medir la pobreza en Nicaragua, FIDEG 2013.
- FMI (2015). Perspectivas económicas. Las Américas. Washington, DC: IMF.
- Franco Chuaire, M., & Scartascini, C. (2014). La política de las políticas públicas: Re-examinando la calidad de las políticas públicas y las capacidades del Estado en América Latina y el Caribe. BID Resumen de Políticas Públicas.
- Frankel, J., Végh, C., & Vuletin, G. (2011). On Graduation From Fiscal Prociclcality. NBER Working Paper Series 17619.
- FUNIDES (2012). Impacto Económico de las Relaciones Financieras y Comerciales con Venezuela. Coyuntura Económica, Segundo Trimestre.
- FUNIDES (2012). Impacto en la Reducción de la Pobreza y de la Desigualdad de Algunos Programas Sociales. Coyuntura Económica, Segundo Trimestre.
- FUNIDES (2012). IV Informe de Coyuntura,. Managua.
- FUNIDES (s.f.). Aportes a la DiIscusión sobre Reforma Tributaria en Nicaragua, 2009-2010. Managua.
- Gasparini, L., Artana, D., Castro-Leal, F., & Montenegro, M. (2006). NICARAGUA The Impact of the Fiscal Equity Law Reform. En A. Coudouel, A. Dani, & S. Paternostro, Poverty and Social Impact Analysis of Reforms: Lessons and Examples from Implementation (págs. 29-65). Washington, DC: World Bank.
- Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional (2007). Programa Económico - Financiero 2007 - 2010. Managua.
- Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional (2008). Plan Nacional de Desarrollo Humano 2008 -2012. Managua.
- Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional (2011). Informe de Progreso del Plan Nacional de Desarrollo Humano 2010. Managua.
- Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional (2012). Plan Nacional de Desarrollo Humano 2012-2016. Managua.
- Gobierno de Reconciliacion y Unidad Nacional (2013). Nicaragua programa económico-financiero 2013-2016. Managua.
- Gómez Sabaini, J. C., & Morán, D. (2013). Política tributaria en América Latina: agenda para una segunda generación de reformas. Santiago: CEPAL.
- Gómez Sabaini, J., & Geffher, M. (2006). Nicaragua: El Papel de los Municipios como Instrumento para el Combate a la Pobreza. México: CEPAL.
- Gupta, S. (2002). Expenditure Composition, Fiscal Adjustment, and Growth in Low-Income Countries. IMF Working Paper 02/77.
- Hallerberg, M., Scartascini, C., & Stein, E. (2010). Un nuevo marco de análisis para el estudio del proceso presupuestario. Washington, D.C.: BID/Mayol Ediciones.

- IMF (2002). Request for a Three Year Arrangement under the PRGF. Washington, D.C.
- IMF (2010). Emerging from the Global Crisis: Macroeconomic Challenges Facing Low-Income Countries . Washington, D.C.
- IMF (2011). Revenue Mobilization in Developing Countries. Washington, DC: IMF.
- IMF (2012). NICARAGUA Ex Post Assessment of Longer-Term Program Engagement . Washington, DC.
- IMF (2012). Nicaragua Fiscal Consolidation–Issues and Policy Options. Washington, D.C.
- IMF (2012). Nicaragua, Selected Issues. Washington, DC.
- IMF (2013). Nicaragua 2013 Articleel IV Consultation. Washington, DC: IMF.
- IMF (2013). Potential Output and Output Gap in Central America, Panama and Dominican Republic. Christian A. Johnson; IMF Working Paper (WP/13/145), June 2013.
- IMF (2014). Staff Report on fiscal policy and income inequality. Washington, DC.
- Izquierdo, A., Loo-Kung, R., & Navajas, F. (2013). Resistiendo el canto de las sirenas financieras en Centroamérica. Washington, DC: BID.
- Jiménez, J. P., Gómez Sabaini, J. C., & Podestá, A. (2010). Evasión y equidad en América Latina. Santiago: CEPAL.
- Ley, E. (2009). Fiscal Policy for Growth. (W. Bank, Ed.) PREM Note 131.
- Ley, E. (2010). Fiscal (and External) Sustainability. World Bank, PREM Economic Policy and Debt.
- López-Calva, F., & Lustig, N. (2010). Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress? . Washington, DC: Brookings Press.
- Lustig, N., Gray Molina, G., Higgins, S., Jaramillo, M., Jimenez, W., Paz, W., & Pereira, C. (2012). The Impact of Taxes and Social Spending on Inequality and Poverty in Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico and Peru: A Synthesis of Results. Tulane University Working Papers 1216.
- Marcelino, S., & Hakobyan, I. (December de 2014). DOES LOWER DEBT BUY HIGHER GROWTH? THE IMPACT OF DEBT RELIEF INITIATIVES ON GROWTH . IMF Working Paper, WP/14/230 .
- Medal, J. L. (2012). Hacia un Presupuesto Público para Promover el Desarrollo de Nicaragua. FUNIDES, Serie de Estudios Especiales, Número 12.
- MHCP (2009). Nicaragua Concertación Tributaria. Managua.
- Modi, J. (1987). Statistical Appendix. En V. P. Ghandi, Supply-Side Tax Policy: Its Relevance to Developing Countries. Washington, D.C.: IMF.
- Moreno-Dodson, B. (2013). Is Fiscal Policy the Answer? A Developing Country Perspective.
- Naslund-Hadley, E., Meza, D., Arcia, G., Rápalo, R., & Rondón, C. (Septiembre de 2012). Educación en Nicaragua: Retos y Oportunidades. BID Notas Técnicas IDB-TN-458.
- Pecho, M., Pelaez, F., & Sánchez, J. (s.f.). Estimating Tax Noncompliance in Latin America: 2000-2010. ITC/GIZ/CIAT.
- Perry, G., Servén, L., Suescún, R., & Irwing, T. (2008). Overview: Fiscal Policy, Economic Fluctuations and Growth. En G. Perry, L. Serén, & R. Suescún, Fiscal Policy, Stabilization, and Growth: Prudence or Abstinence? (págs. 1-39). Washington, D.C.: The World Bank.
- Ravallion, M. (2004). Pro-Poor Growth: A Premier. World Bank, Development Research Group.
- Republic of Nicaragua (2005). National Development Plan. Managua.

- Scartascini, C., Spiller, P., Stein, E., & Tommasi, M. (2010). ¿Cómo se juega en América Latina? Instituciones políticas, procesos de negociación y políticas públicas. En C. Scartascini, P. Spiller, E. Stein, & M. Tommasi, El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas? Washington, D.C.: BID.

- SCMCA (2014). Informe Riesgo Pais.

- Sosa, S., Tsounta, E., & Sun Kin, H. (May de 2013). Is the Growth Momentum in Latin America Sustainable?

- Talvi, E., & Végh, C. (2000). Tax Base Variability and Procyclical Fiscal Policy. NBER Working Paper 7499, 2-10.

- TCG (2009). Nicaragua: Different Options to Strengthen the Disability, Old and Survivor Program. Washington, D.C.: (mimeo).

- Ter-Minassian, T. (September de 2012). More than Revenue: Main Challenges for Taxation in Latin America and the Caribbean. Inter-American Development Bank Policy Brief No. IDB-PB-175, 5.

- Villela, L., Lemgruber, A., & Jorrat, M. (2009). "Los presupuestos de gastos tributarios. Conceptos y desafíos de implementación. IADB Working Papers 131.

- WB (2015). World Development Indicators. Washington, DC.

- World Bank (2004). Nicaragua, Development Policy Review: Sustaining Broad-Based Growth.

- World Bank (2008). Nicaragua: Public Expenditure Review 2001–2006. Washington, D.C.

- World Bank (2015). The Worldwide Governance Indicators. Obtenido de http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home

- World Bank (2015). World Development Indicators . Washington, D.C. Obtenido de http://data.worldbank.org/country/nicaragua

- World Bank and Interamerican Development Bank. (2010). EL SALVADOR Public Expenditure Review. Washingnton, DC.

- World Bank Group (2015). Global Economic Prospect: Having Fiscal Space and Using It. Washington, D.C.

POLÍTICA FISCAL DE NICARAGUA

Fundación Nicaragüense para
el Desarrollo Económico y Social

Julio 2015

USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

**Cooperación Suiza
en América Central**

cooperación
alemana
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

*Sector privado
nicaragüense*