



Consideraciones de Equidad y Eficiencia para la Reforma Tributaria en Nicaragua

Los impuestos son necesarios para el bienestar de la población ya que permiten la provisión de bienes públicos; sin embargo, los impuestos tienen costos económicos. Cualquier discusión sobre política tributaria y/o sobre la necesidad de mayores impuestos tiene que tomar en cuenta el nivel de la carga tributaria, el nivel y la efectividad del gasto público y la necesidad de mayores gastos, el balance fiscal y el nivel de la deuda pública.

La carga tributaria ha tenido una tendencia ascendente que exhibe una marcada variabilidad. Por tanto, es necesario identificar aquellas reformas que generen la mayor cantidad de beneficios a la ciudadanía y cerciorar su constancia a través del tiempo.

Cualquier cambio fiscal que proponga el gobierno ya sea en la actualidad o más adelante deberá tener un buen balance entre los objetivos de mejorar la equidad del sistema (lo que en principio se logra mediante un mayor peso del IR) y sus costos en términos de eficiencia y competitividad.ⁱ

La discusión sobre una concertación tributaria en Nicaragua continúa abierta. Si bien en el mes de diciembre del 2009 se aprobó una reforma a la ley de equidad fiscal, la misma solo pretende cerrar la brecha fiscal del año 2010, mientras que la discusión sobre la propuesta de ley de concertación tributaria (PCT) ha sido postergada.

La PCT contiene elementos que mejoran la equidad horizontal del sistema al proponer gravar las rentas de capital, mejorar las regulaciones de operaciones vinculadas y reducir la evasión, lo que reflejaría mejor el ingreso de los contribuyentes. Habrá que redoblar los esfuerzos por mejorar sustancialmente la eficacia y eficiencia de la administración tributaria y aduanera. De no hacerlo, ninguna reforma tributaria tendrá éxito.

La PCT actual no mejora sino más bien desmejora los incentivos a la producción, el crecimiento y el empleo en relación al sistema actual ya que propone un aumento desproporcionado en el IR lo que afectaría negativamente el ahorro e inversión y por lo tanto el potencial de crecimiento y reducción de la pobreza del país. En el caso del impuesto mínimo a los ingresos brutos, el efecto puede ser particularmente severo dependiendo de los márgenes de comercialización y la capacidad de traslado del impuesto al comprador. Los exportadores se verían afectados en particular ya que no pueden trasladar el impuesto. Asimismo, la introducción de un impuesto mínimo a los ingresos brutos desmejora la equidad horizontal ya que este impuesto no guarda ninguna relación con el ingreso neto de la empresa.

FUNIDES considera que la PCT debería otorgar más peso a racionalizar las exenciones del IVA y las leyes especiales y de fomento. Las medidas propuestas para fiscalizar y administrar mejor las exoneraciones son positivas pero la reducción de exoneraciones es muy tímida.

Un sistema tributario debe basarse en los principios de neutralidad, equidad y generalidad de los tributos. El principio de neutralidad es necesario ya que los tratamientos e incentivos fiscales preferenciales causan distorsiones en la asignación de recursos y son inequitativos.ⁱⁱ

Según la CEPAL, estos beneficios, que se denominan técnicamente “gastos tributarios” y que corresponden al conjunto de impuestos y gravámenes que no se generan por estar relacionados con actividades promocionadas, tienen un costo adicional para la administración tributaria, en la medida en que ésta tenga que discernir, dentro del universo de potenciales contribuyentes, quién se está o no se está beneficiando con alguno de los regímenes de incentivos.ⁱⁱⁱ Las exoneraciones han debido ser compensadas con una mayor carga tributaria sobre los sectores no promovidos, lo que altera las condiciones de equidad horizontal al imponer cargas tributarias disímiles sobre agentes económicos que están en igualdad de condiciones.

En lo que respecta a la equidad del sistema, la estructura actual del IR no es eficiente debido a que las tasas progresivas a las personas naturales desalientan aún más la oferta de trabajo y promueven actividades fuera del mercado formal, mientras que el impuesto a los ingresos del capital afectan el ahorro y la inversión.

Adicionalmente, existe una problemática de la concentración del pago de los impuestos en Nicaragua y la necesidad de un tratamiento diferenciado de los contribuyentes. Deberá hacerse una diferenciación entre empresas recaudadoras y las contribuciones propias de estas empresas, enfatizando la necesidad de realizar una segmentación en la discusión, para una adecuada formulación de políticas.^{iv}

Por otra parte, dado que no se incorporaran los dividendos e intereses a la declaración personal y se introduce la doble tributación, se podría gravar en forma distinta a personas que tienen el mismo ingreso lo que sería inequitativo.

Ni la reforma a la ley de equidad fiscal, ni la PCT mejoran el sistema tributario con respecto a su predecesor. Idealmente, el sistema impositivo debe minimizar la ineficiencia que los impuestos producen en la asignación de recursos y en la distorsión de los precios relativos. Una base tributaria amplia y tasas impositivas bajas (particularmente en el caso del IR), producen menos distorsiones en los incentivos económicos tanto del trabajo, como del capital.

ⁱ FUNIDES, 2009: Informe de Coyuntura Económica: Cuarto Trimestre 2009; ‘Temas de Política y Perspectivas de Crecimiento’

ⁱⁱ FUNIDES, 2009 ‘Aportes a la Discusión sobre Reforma Tributaria en Nicaragua’; Medal, José Luis; La Reforma Tributaria Análisis de la propuesta del Gobierno y lineamientos alternativos de reforma tributaria.

ⁱⁱⁱ CEPAL, 2005; Agosin, Manuel; Barreix, Alberto; Gómez Sabaini, Carlos; Machado, Roberto; ‘Reforma Tributaria Para el Desarrollo Humano en Centroamérica’.

^{iv} FUNIDES, 2009 ‘Aportes a la Discusión sobre Reforma Tributaria en Nicaragua’; Acosta, Santos; ‘La Reforma Tributaria: Análisis y Consideraciones sobre Reforma Tributaria en Nicaragua’.