

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

NICARAGUA

MODERNIZACIÓN DEL ESTADO Y REFORMA FISCAL

(NI-0172)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Stephen Doherty; Jefe; Otros miembros: Susana Sitja Rubio, RE2/SC2; Manuel Agosin, Asesor Económico, RE2; Manuel Márquez y Alberto Barreix, INT/ITD; Luis Amado Sánchez, COF/CNI, Cristina Landazuri-Levey, LEG/OPR; y Ladislao Brachowicz, RE2/OD3; Par evaluador Francisco Mejía, RE1/SC1. Colaboraron en la preparación del documento Juan Carlos Gómez Sabaini y Julio Francisco Báez Cortes, consultores y Cristina Pando e Hilia Gensheimer, RE2/SC2.

INDICE

RESUMEN EJECUTIVO

I.	MARCO DE REFERENCIA	1
A.	La situación macroeconómica	1
B.	La situación fiscal.....	1
C.	La deuda pública.....	3
D.	La situación tributaria.....	4
E.	Situación previa a la reforma (Ley de Equidad Fiscal).	6
F.	Principales modificaciones contenidas en la Ley 453 de Equidad Fiscal	8
G.	Logros en operaciones relacionadas con la reforma.....	12
H.	Otras acciones de apoyo relacionadas a la operación.....	16
I.	Estrategia del Banco en el sector y en el país.....	16
J.	Coordinación con otros donantes y consulta con los involucrados	17
II.	DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA	18
A.	Objetivo	18
B.	Estructura del programa	18
C.	Pre-condiciones de ambos desembolsos.....	19
D.	Fortalecimiento del marco legal para la recaudación tributaria	19
E.	Fortalecimiento del marco institucional para la recaudación tributaria	20
F.	Mejoramiento de la gestión presupuestaria	21
G.	Lecciones de otras operaciones que se tomaron en cuenta.....	21
III.	EJECUCIÓN DEL PROGRAMA	23
A.	Prestatario y organismo ejecutor	23
B.	Ejecución y administración del proyecto	23
C.	Adquisición de bienes y servicios	23
D.	Calendario de ejecución y desembolsos	23
E.	Supervisión técnica.....	23
F.	Informes y seguimiento	23
G.	Evaluación	24
IV.	VIABILIDAD Y RIESGOS	25
A.	Viabilidad ambiental	25
B.	Impacto social.....	25
C.	Clasificación de igualdad social	25
D.	Beneficios	25
E.	Beneficiarios.....	26
F.	Riesgos	26

ANEXOS

ANEXO I	Matriz de Condicionalidades
ANEXO II	Indicadores por Tributo del Impacto Recaudatorio de la Reforma Fiscal

DATOS BÁSICOS SOCIOECONÓMICOS

Los datos básicos socioeconómicos, incluyendo información sobre deuda pública, se encuentran disponibles en la siguiente dirección:

<http://www.iadb.org/RES/index.cfm?fuseaction=externallinks.countrydata>

INFORMACIÓN DISPONIBLE EN LOS ARCHIVOS DE RE2/SC2

PREPARACIÓN:

Solicitud del Gobierno y Carta de Políticas

IDB – Nicaragua: Desafíos para la Modernización del Sistema Tributario

Ley de Equidad Fiscal. Ley No. 453

Ley de Equidad Fiscal. Cambios en la Legislación y Comentarios sobre el Impacto.

Ley de Equidad Fiscal. Reforma Tributaria 2003. Sinopsis y Cambios.

Decreto No. 46-2003. Reglamento de la Ley No. 453. Ley de Equidad Fiscal.

Notas y comentarios preliminares al Proyecto de Reglamento de la Ley de Equidad Fiscal.

Todo sobre Impuestos en Nicaragua. Edición Oficial 2001.

Nicaragua Country Financial Accountability Assessment. (Draft) Junio, 2003.
[Informe de Evaluación sobre Gestión Financiera]

Ley Creadora de la Dirección General de Servicios Aduaneros y de Reforma a la Ley Creadora de la Dirección General de Ingresos (Nicaragua 6 de abril del 2000).

Ley de Equidad Fiscal. Presentación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Mayo 2003.

Reforma del Sector Público de Nicaragua. Presentación de la Embajada Real de Dinamarca. Abril 2003.

World Bank. Nicaragua. Public Expenditure Review. December 2001.

Proyecto de Ley de Servicio Civil y de la Carrera Administrativa, Managua, 23 de Agosto de 2003

Contraloría General de la República. Normas de Auditoría Gubernamental de Nicaragua (NAGUN), Abril de 2002

EJECUCIÓN:

Anteproyecto de Código Tributario de la República de Nicaragua. Febrero 2000.

Cooperación Técnica (ATN/SF-8464-NI) Apoyo a la Reforma Tributaria. Plan de Operaciones y Términos de Referencia.

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ALCA	Acuerdo de Libre Comercio de las Américas
BCN	Banco Central de Nicaragua
CAUCA	Código Uniforme Aduanero Centro Americano
CENIS	Certificados Negociables de Inversión
CESI	<i>Committee on Environmental Social Impact</i>
CFAA	<i>Country Financial Accountability Assessment</i> (Informe de Evaluación sobre Gestión Financiera)
CGR	Contraloría General de la República
CT	Cooperación Técnica
DGI	Dirección General de Ingresos
DGSA	Dirección General de Servicios Aduaneros
FMI	Fondo Monetario Internacional
GC	Gobierno Central
GNI	Gobierno de Nicaragua
HIPC	<i>Highly Indebted Poor Countries</i>
INT/ITD	Departamento de Integración y Programas Regionales
IR	Impuesto sobre la Renta
ISC	Impuesto Selectivo al Consumo
IVA	Impuesto al Valor Agregado
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
NAGUN	Normas de Auditoría Gubernamentales de Nicaragua
PE	Poder Ejecutivo
PIB	Producto Interno Bruto
PBL	<i>Policy Based Loan</i>
PSMP	<i>Public Sector Modernization Program</i> (BM)
RE2/SC2	Departamento Regional de Operaciones 2 – División de Modernización del Estado y Sociedad Civil
SIDUNEA	Sistema Aduanero Automatizado
SIGFA	Sistema Integrado de Gestión Financiera Administrativa y Auditoría
SNF	Sistema de Nómina Fiscal
SPNF	Sector Público no Financiero
UCRESEP	Unidad de Coordinación del Programa de Reforma y Modernización del Sector Público



Banco Interamericano de Desarrollo
Oficina de Apoyo Regional de Operaciones
Unidad de Información Operacional

Nicaragua

Programa Tentativo de Préstamos

2003

Número de Proyecto	Nombre del Proyecto	BID US\$ Millones	Obs
NI0167	Programa Global Multisectorial	30.0	APROBADO
NI0172	Modernización del Estado y Reforma Fiscal	25.0	
NI0182	Adecuación Servicios Sanidad Agropecuaria y Forestal	7.3	
NI0170	Programa Vial del PPP para la Competitividad	40.0	
NI0181	Apoyo Institucional Secretaria de Coordinación y Estrategia.	6.0	
Total - A : 5 Proyectos		108.3	
TOTAL 2003 : 5 Proyectos		108.3	

2004

Número de Proyecto	Nombre del Proyecto	BID US\$ Millones	Obs
NI0171	Educación Básica para Jóvenes y Adultos	10.0	
NI0180	VIII Censo de Población y IV de Vivienda	10.0	
NI0168	Programa de Seguridad Ciudadana	7.0	
NI0183	Programa Reforma Social II	15.0	
NI1001	Programa de Salud II	30.0	
NI0113	Programa Multifase Carreteras Secundarias	40.0	
Total - A : 6 Proyectos		112.0	
NI0155	Alivio a la Pobreza Urbana y Promoción de Desarrollo	20.0	
NI0152	Programa Ambiental Municipio y Cuenca Masaya	10.0	
NI0177	Probidad Administrativa y Plan Anti-Corrupción	15.0	
Total - B : 3 Proyectos		45.0	
TOTAL - 2004 : 9 Proyectos		157.0	
Total Sector Privado 2003 - 2004		0.0	
Total Programa Regular 2003 - 2004		265.3	

*** Proyectos del Sector Privado**



NICARAGUA

PRÉSTAMOS BID

APROBADOS AL 31 DE AGOSTO DEL 2003

	US\$ Miles	Porcentaje
TOTAL APROBADO	2,049,007	
DESEMBOLSADO	1,567,201	76.48 %
POR DESEMBOLSAR	481,806	23.51 %
CANCELADO	41,909	2.04 %
AMORTIZADO	336,286	16.41 %
APROBADO POR FONDO		
CAPITAL ORDINARIO	262,221	12.79 %
FONDO PARA OPERACIONES ESPECIALES	1,717,828	83.83 %
OTROS FONDOS	68,957	3.36 %
SALDO DE LA DEUDA	1,230,914	
CAPITAL ORDINARIO	140,937	11.44 %
FONDO PARA OPERACIONES ESPECIALES	1,085,128	88.15 %
OTROS FONDOS	4,849	0.39 %
APROBADOS POR SECTOR		
AGRICULTURA Y PESCA	365,474	17.83 %
INDUSTRIA, TURISMO, CIENCIA Y TECNOLOGÍA	108,187	5.27 %
ENERGÍA	205,845	10.04 %
TRANSPORTACIÓN Y COMUNICACIÓN	268,366	13.09 %
EDUCACIÓN	22,240	1.08 %
SALUD Y SANEAMIENTO	176,051	8.59 %
MEDIO AMBIENTE	64,580	3.15 %
DESARROLLO URBANO	57,014	2.78 %
INVERSIÓN SOCIAL Y MICROEMPRESA	284,788	13.89 %
REFORMA Y MODERNIZ. DEL SECTOR PÚBLICO	465,758	22.73 %
FINANCIAMIENTO A EXPORTACIONES	1,826	0.08 %
PREINVERSIÓN Y OTROS	28,877	1.40 %



NICARAGUA

CARTERA EN EJECUCIÓN AL 31 DE AGOSTO DEL 2003

(Miles de US\$)

PERÍODO DE APROBACION	NÚMERO DE PROYECTOS	MONTO APROBADO	MONTO DESEMBOLSADO	% DESEMBOLSADO
<u>PROGRAMA REGULAR</u>				
Antes de 1997	1	15,000	5,970	39.80 %
1997 - 1998	3	134,730	91,590	67.98 %
1999 - 2000	14	201,455	81,072	40.24 %
2001 - 2002	15	339,950	62,427	18.36 %
2003	1	30,000	0	0.00 %
TOTAL	34	\$721,135	\$241,059	33.43 %

MODERNIZACION DEL ESTADO Y REFORMA FISCAL

(NI-0172)

RESUMEN EJECUTIVO

Prestatario:	República de Nicaragua	
Agencia ejecutora:	Ministerio de Hacienda y Crédito Público(MHCP)	
Monto y fuente:	IDB: (FOE)	US\$25.0 millones
	Total:	US\$25.0 millones
Términos y condiciones:	Plazo Amortización:	40 años
	Período de Gracia:	10 años
	Desembolso:	Mínimo: 1,5 años y máximo 4 años
	Tasa de Interés:	1% por año durante el periodo de gracia; 2% por año en adelante
	Inspección y vigilancia:	1% del monto del préstamo
	Comisión de crédito:	0,5% anual sobre el saldo no desembolsado
	Moneda:	Dólares de los EEUU o su equivalente en otras monedas convertibles excepto la de Nicaragua
Objetivos:	El objetivo global es mejorar la situación fiscal del país. Por el lado de los ingresos, se espera aumentar la recaudación de los tributos internos y de las aduanas por medio de un marco legal más fuerte, una mejor reglamentación, un código fiscal e instituciones de recaudación más eficaces, más justas y menos discrecionales; promover exportaciones, y bajar el costo de recaudación. Por el lado de los gastos, se espera lograr el manejo eficiente y transparente de los recursos del estado, por medio del establecimiento de normas para la preparación de presupuestos correctamente definidos.	
Descripción:	La operación propuesta es un Préstamo de Apoyo de Políticas (PBL) que se enmarca dentro del proceso de reforma del estado en el área de la reforma fiscal emprendido por el GNI. En el ámbito fiscal, el préstamo cubrirá aspectos de reforma en materia de	

ingresos, específicamente la profundización de la reforma tributaria y la modernización de aduanas, y algunos temas prioritarios por el lado del gasto, como el ordenamiento presupuestario y la Ley de Responsabilidad Fiscal (par. 2.2).

Estrategia del Banco en el país y sector:

En la “Estrategia del País con Nicaragua” (GN-2230-1 del 5 de febrero 2003) el primer enfoque estratégico es el crecimiento económico como condición necesaria para la reducción de la pobreza; el primer instrumento para promover crecimiento es el fortalecimiento de la política fiscal, es decir la disminución del déficit fiscal y por ende una reducción de la deuda interna. El segundo instrumento es promover la competitividad y la producción, lo cual incluye el establecimiento de un sistema tributario que favorezca la inversión y minimice distorsiones tributarias en el mercado. Como se ha descrito, esta operación es fundamental a la estrategia del País y del BID (ver 1.48).

El segundo enfoque estratégico es establecer un Gobierno eficiente, eficaz y probo que tenga la capacidad de cumplir con las metas de la Estrategia de Crecimiento Económico y Reducción de Pobreza (ERCERP). (ver 1.49)

Revisión social y ambiental:

El equipo de proyecto considera que debido a la naturaleza de esta operación, no se prevén impactos ambientales ni sociales adversos (4.1 y 4.2).

Beneficios:

El efecto recaudatorio de la Ley de Equidad Fiscal fue estimado por el Gobierno en un incremento anual de los ingresos tributarios en torno a los 760 millones de córdobas, equivalentes a 50 millones de dólares o 1,2% del P.I.B. (4.4). (Ver Anexo II para detalles sobre cada impuesto).

Riesgos:

El riesgo principal es una posible falta de consenso en la Asamblea Nacional. Sin embargo, la reciente aprobación de varias leyes de reforma en la Asamblea Nacional indica una alta disposición por parte del Gobierno hacia el proceso de reforma (4.6). Tanto la aprobación de la Ley No. 453, de Equidad Fiscal, como la preparación del Proyecto de Código Tributario han necesitado un consenso nacional que sale de un proceso extenso de consulta y de divulgación, apoyado por los préstamos en ejecución y algunas actividades de divulgación.

Se hizo un análisis de sensibilidad que indica la necesidad de un seguimiento cuidadoso para asegurar que el aumento en la recaudación pueda ser sostenido. Para asegurar que se emprenda el seguimiento se acordó realizar un estudio y análisis del sacrificio fiscal y del impacto macro fiscal de la integración, que se financiarían con los recursos de la CT (4.7).

Existe un riesgo técnico dada la concentración de la reforma en los recursos que se espera obtener con la aplicación del impuesto mínimo a la renta y la reducción de los bienes alcanzados con la

	tasa cero en el IVA (52% del total estimado) (4.8).
Condiciones contractuales especiales:	El programa será ejecutado de acuerdo con los términos y condiciones estipulados en el contrato de préstamo. Estas cláusulas contractuales se resumen en el Anexo 1 (Matriz de Condicionalidad).
Clasificación de la equidad social y de la pobreza:	Esta operación no califica como un proyecto que promueve la equidad social, como se describe en los objetivos clave para la actividad del Banco contenidos en el informe sobre el Octavo Aumento General de Recursos (documento AB-1704) (4.3).
Excepciones a las políticas del Banco:	Ninguna
Coordinación con otros donantes	<p>El BID, el BM y el FMI han seguido un programa coordinado en el cual el FMI ha desarrollado el marco macro-económico, el BM ha enfocado su labor hacia la reforma del sector público, incluyendo el servicio civil, y el BID se ha concentrado en la reforma fiscal. Dentro de este marco las tres instituciones han colaborado estrechamente para asegurar consistencia en sus programas y evitar duplicación en la dotación de recursos (1.51).</p> <p>En el sector fiscal, el Banco participó con los Gobiernos de Suecia y Noruega en el financiamiento de un Estudio Tributario y en la preparación y discusión de la Reforma, en el diagnóstico del problema y en el diseño de soluciones viables (1.52).</p>

I. MARCO DE REFERENCIA

A. La situación macroeconómica

- 1.1 Durante 2002, primer año de la Administración Bolaños, la actividad económica se vio afectada por el adverso entorno económico internacional, la caída de los términos de intercambio, la prolongación de la recesión internacional, la restricción del gasto público y por ende de la inversión pública, y el enfrentamiento entre el Poder Ejecutivo (PE) y la Asamblea Legislativa, lo que postergó decisiones de inversión del sector privado. En este contexto, los principales indicadores económicos señalan un crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) del 1% (3% en 2001), un déficit del sector público consolidado (incluye el déficit del Banco Central de Nicaragua - BCN), después de donaciones, equivalente al 9.1 % del PIB, un déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos del 35% del PIB y un nivel de inflación acumulado del 4%.
- 1.2 En diciembre de 2002 el país logró la firma de un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) para un programa de apoyo al crecimiento económico y reducción de la pobreza (Poverty Reduction and Growth Facility 'PRGF') por un total de \$129 millones. Dicho programa sienta las bases para la conducción de la política económica durante el periodo 2002-2005. Estimaciones preliminares indican que como resultado del programa económico aplicado, durante el 2003 el PIB tendría un crecimiento de alrededor del 2.5 %, el déficit fiscal consolidado se reduciría al 3.8 % y la inflación acumulada sería del orden del 6 %. No obstante, el desempeño de la actividad económica dependerá de un entorno económico internacional más favorable y de una recuperación económica sostenida de los Estados Unidos. Al nivel interno, el principal reto es el manejo del déficit fiscal.

B. La situación fiscal

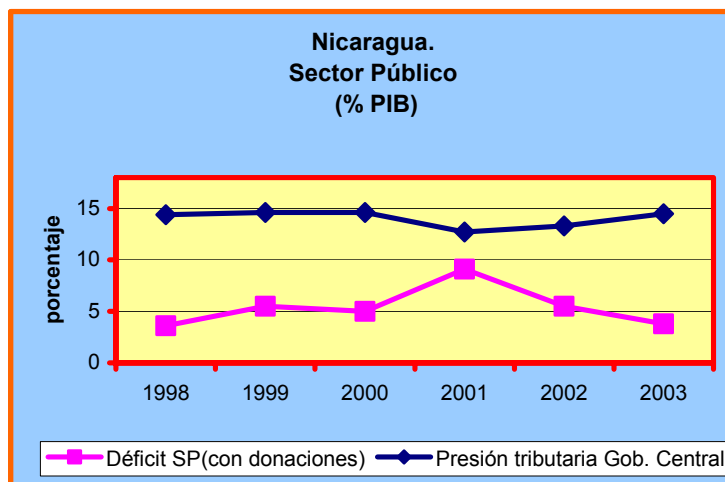
- 1.3 El desempeño de la política fiscal viene siendo el factor preponderante de la política económica de la Administración Bolaños. El excesivo gasto fiscal de los años anteriores había generado una situación fiscal insostenible, donde los ingresos del Gobierno no alcanzaban a cubrir sus necesidades por lo que éste tuvo que recurrir al financiamiento del BCN, lo que agravó el serio problema de deuda pública. A su vez, para paliar la crisis originada por la quiebra de cuatro bancos¹ en los años previos y controlar el exceso de liquidez en la economía, el BCN mantuvo una política agresiva de endeudamiento interno (ver punto C), lo que a su vez restringió el crédito para el sector privado.
- 1.4 Desde 1998, cuando el déficit fiscal total alcanzó 6.7 puntos del PIB, la situación se fue agravando paulatinamente (cuadro 1) hasta llegar a un nivel de 13.8 % del PIB en el 2001, por lo que debió recurrirse a un significativo grado de endeudamiento y solventarse con donaciones externas, las que en promedio han representado un 5 % del PIB. Esta situación, originada en parte por el Huracán Mitch, no dejó de tener su secuela en los años siguientes por la creciente carga de

¹ Entre 2000 y 2001, quebraron BANIC, BAMER, BANCAFE e INTERBANK.

los intereses que ese endeudamiento generó, lo que obligó a las autoridades a la adopción de medidas de contención del déficit durante el año 2002.

Cuadro 1. NICARAGUA					
Presión tributaria y déficit fiscal (% PIB)					
	Presión tributaria Gob. Central 1/	Presión tributaria Gob. Central 2/	Déficit fiscal Sector Público (sin donaciones.) 2/	Donaciones	Déficit fiscal Sector Público (inc. donaciones.) 2/
1998	24.6	14.4	6.7	3.1	3.6
1999	24.8	14.6	12.5	7.0	5.5
2000	24.8	14.6	9.4	4.5	5.0
2001	21.5	12.7	13.8	4.7	9.1
2002	22.6	13.3	10.5	5.0	5.5
2003	24.7	14.5	8.9	5.0	3.8
Notas: (1) Calculado en base al PIB de las cuentas nacionales basada en 1980. (2). En base al PIB de las nuevas cuentas nacionales publicadas en mayo de 2003.					
Fuente: BCN, FMI, estimaciones OD3					

1.5 Como resultado de las medidas adoptadas, el déficit público total durante el 2002 se redujo a 5.5 % del PIB (10.5 % sin donaciones) y se prevé que las medidas tomadas y las que se pondrán en vigencia con el apoyo del préstamo de Modernización del Estado y Reforma



Fiscal, permitirán reducir dicho déficit a niveles manejables en 2003 y 2004. No obstante, la situación de las cuentas fiscales continúa siendo crítica y pone de manifiesto la urgente necesidad de adoptar medidas tendientes a la reestructuración y mejora de la eficiencia del gasto público, así como el incremento de manera estable del nivel de los ingresos públicos.

1.6 Cabe señalar que como resultado de la actualización de las cuentas nacionales, y dado que el PIB se incrementó en aproximadamente 70 por ciento nominal², se puede afirmar que la presión tributaria (los ingresos tributarios como proporción del PIB) del GC se ha ubicado en un nivel más realista en torno al 15% en los últimos seis años, lo que ubica a Nicaragua junto a países de nivel similar de desarrollo, pero que también implica que la excesiva presión tributaria que se

² En mayo de 2003 el Banco Central de Nicaragua realizó una actualización de las cuentas nacionales tomando como base el año 1994 en reemplazo del anteriormente utilizado (1980).

pensaba que existía no es tal y por el contrario existe amplio margen para mejorar la recaudación. (ver Cuadro 1)

C. La deuda pública

- 1.7 La deuda pública total a diciembre del 2002 ascendió a \$7.942 millones. La deuda interna (cuadro 2) ascendió a \$1583 millones (39% del PIB) en tanto que la deuda externa (cuadro 3) fue de \$6.362 millones (159% del PIB).
- 1.8 La deuda interna está compuesta por Bonos de Pago por Indemnización (BPIs) de propiedades confiscadas, por un monto de \$850 millones más títulos del BCN por \$671 millones, de los cuales \$585 millones corresponden a Certificados Negociables de Inversión (CENIs), y el resto a operaciones de mercado abierto para la conducción de la política monetaria. Debido al elevado monto de intereses y de maduración en el corto plazo, entre 2003 y 2005 el Gobierno tendría que hacer frente a un monto promedio anual de alrededor de \$450 millones en principal e intereses. A esto se agrega que la redención de los BPIs, que empieza en el 2004, se hace significativa en el 2007.

Cuadro No 2. Nicaragua. Deuda interna: saldos y proyecciones 1999-2005 (US\$ millones)				
	2002	2003	2004	2005
Instrumentos				
BPI (1)	850	850	840	808
CENIS:	585	578	448	363
Subasta	178	280	440	355
Quiebra bancos	398	290	0	0
Progr. Cafetalero	9	8	8	8
BOMEX (2)	24	0	0	0
TEI's (3)	16	0	0	0
TEL's (4)	46	0	0	0
Bonos SS(5)	18	17	17	16
Otros	44	42	57	74
Total	1583	1487	1361	1261
% PIB	39	35	30	26

(1) Bonos de pago por indemnización (2) Bonos en moneda extranjera, (3) Títulos especiales de inversión, (4) Títulos especiales de liquidez, (5) Bonos en el Instituto de Seguridad Social.

Fuente: BCN, FMI

- 1.9 Ante la imposibilidad fiscal de hacer frente a esos vencimientos y dado que esas obligaciones implican enormes presiones tanto fiscales como monetarias, el gobierno ha venido realizando grandes esfuerzos para renegociar la deuda contraída vía CENIS, en condiciones más ventajosas. Así, en agosto de 2003 el BCN logró renegociar con el principal tenedor de los CENIS una reestructuración de los vencimientos y las condiciones de dichos títulos. La renegociación incluye un calendario de vencimientos de más largo plazo y la emisión de nuevos títulos con rendimiento menor al 9% (anteriormente 15% en promedio)³. La renegociación significa un gran alivio fiscal y monetario pero no resuelve el

³ El principal tenedor de los CENIS es el Banco de la Producción (BANPRO), con más del 60 %

problema en su integridad sino que posterga la solución para el mediano y largo plazo. Ello evidencia la necesidad de mejorar notablemente los ingresos tributarios.

- 1.10 De otra parte, la deuda externa es mucho mayor que la interna pero el hecho de que Nicaragua haya logrado su entrada a la Iniciativa de Países Altamente Endeudados (HIPC) le permitirá al país reducir su deuda en aproximadamente 72% en valor presente cuando alcance el Punto de Cumplimiento de dicha iniciativa, lo cual debiera darse en el futuro cercano (inicios del 2004). Mientras tanto el país se está beneficiando del alivio interino gracias a que calificó para el Punto de Decisión de dicha iniciativa en diciembre del 2000. Dentro de la deuda bilateral destaca aquélla con Costa Rica por un monto de \$561 millones. El noventa por ciento de la deuda externa total es de mediano y largo plazo.

Cuadro 3. Nicaragua: Saldo de la deuda externa 2002 (\$ millones)		
Acreedor	Monto	%
Multilaterales	2563	40
BID	1100	17
BM	812	13
BCIE	391	6
FMI	174	3
Otros	86	1
Bilaterales	3555	55
Club de París	1638	25
Otros bilaterales	1917	30
Banca Comercial y proveedores	244	5.0
TOTAL	6362	100
Fuente: Banco Central de Nicaragua. Gerencia Internacional.		

D. La situación tributaria

- 1.11 El informe sobre la situación tributaria de Nicaragua⁴ preparado por el Banco (RE2) en 2002 destaca que: (i) Existen grandes desafíos que se deberán enfrentar en los próximos años para lograr un crecimiento sostenido con equidad, y para revertir la tendencia actual de muchos indicadores (reducción de la tasa de crecimiento, incremento del déficit público, y menor presión tributaria, entre otros), (ii) los ingresos tributarios del país se encuentran en franco deterioro; mientras que en el año 1999 los mismos crecieron en términos reales 7.1% respecto al año precedente, esa tasa se reduce al 2.3% en el año 2000 y cae abruptamente a – 3.4% en el año 2001, y (iii) esta tendencia plantea un serio desafío a las autoridades si se quiere reducir la vulnerabilidad del país ocasionada por el financiamiento externo, mejorar el creciente déficit del sector público, generar recursos para el combate a la pobreza y afrontar los desafíos financieros que plantea el nuevo régimen de la seguridad social.

⁴ Banco Interamericano de Desarrollo, *Nicaragua: Desafíos para la Modernización del Sistema Tributario*, mimeo, Washington DC, agosto 2002 financiado por los gobiernos de Suecia (SIDA) y Noruega (NORAD) dentro de la Cooperación Técnica Regional “*Tax Reform for Human Development in Central America*”.

1.12 En poco menos de un año las autoridades han adoptado distintas medidas fiscales tendientes a revertir la situación antes indicada; si bien no todas han tenido el resultado esperado por el Poder Ejecutivo (PE), las mismas señalan la firme voluntad del PE en avanzar con políticas claramente definidas para dar solución a esta delicada situación. Entre esas medidas podemos mencionar:

- a. El conjunto de reformas impositivas que el PE envió a la Asamblea en marzo de 2002 y que fue aprobado en septiembre de ese año, (Ley de Ampliación de la Base Tributaria) el cual constituye la primera fase de este proceso (ver Recuadro 1);

Recuadro 1
Ley de Ampliación de la Base Tributaria (Ley 439 de septiembre de 2002)
Principales Medidas
Reformas al Impuesto General al Valor
Incremento de la tasa al transporte aéreo al exterior al 15% a partir de enero de 2003.
Incremento gradual de la tasa al cemento al 7% a partir de 2003 y posteriores aumentos anuales para llegar al 15% en el año 2006.
Incremento en la exención del suministro de corriente eléctrica para consumos inferiores a 300 Kw. mensuales (antes era hasta 150 Kw. mensuales).
Derogación del mecanismo de ventas de facturas, en el caso de bienes cuya enajenación esté sujeta a tasa cero.
Ampliación del número de bienes de la canasta de consumo sujetos a tasa cero.
Reformas al Impuesto sobre la Renta
Incremento de la tasa del impuesto a las personas jurídicas del 25% al 30%.
Eliminación de la exención de los intereses provenientes de depósitos en cuentas de ahorro y certificados de depósitos a plazo, cuando son percibidos por las personas jurídicas.
Derogación de la exención de pago a las ONG con actividades financieras.
Eliminación de la exención a los premios de la Lotería Nacional cuando superen los 50.000 córdobas, los que pasarán a ingresar una retención del 10%.
Reforma al sistema de depreciación acelerada limitando parcialmente su utilización.
Se establece un pago presuntivo en concepto de este impuesto a los casinos, máquinas tragamonedas, bingos, etc.
Reformas al Impuesto Específico de Consumo
Ampliación de la base imponible a las bebidas gaseosas extendiendo la aplicación del tributo incluyendo el margen de comercialización del minorista.
Extensión del tributo a la comercialización de jugos y refrescos.
Eliminación de exenciones y exoneraciones
Se elimina todo beneficio de exoneración y exención fiscal a las importaciones, excepto los que expresamente indica la Ley, derogándose los beneficios que tenían las importaciones del Estado y un listado de cerca de 1.500 productos.
Extensión del sistema de retenciones en la fuente
Se incrementa la tasa de retención en la fuente para el pago de servicios profesionales y dietas del 5% al 10%.
Incremento en la tasa de retención en la fuente para las ganancias ocasionales de 1% a 4%.
Incremento en la tasa de retención en la fuente del 1% al 2% por la compra de bienes y servicios.

Aplicación de una tasa de retención en la fuente del 7,5% por la explotación de maderas, y del 10% a cuenta del impuesto a la renta a los importadores, excepto de bienes o sectores exentos.

Se aplica un sistema de retenciones a cuenta del impuesto a la renta por pagos al exterior.

- b. La reducción en 556 millones de córdobas del monto de los gastos aprobados durante el año 2001 por la Asamblea para el Presupuesto 2002;
- c. La sanción de la Ley 447 en Febrero de 2003, que incrementó las tasas aplicadas en algunos tributos (vehículos y cigarrillos) e impuso a la banca privada nacional un impuesto del 0,2% sobre el monto de sus depósitos (ver Recuadro 2).

Recuadro 2

Modificaciones contenidas en las Leyes 447 y 448 de febrero de 2003

Se incrementan los impuestos específicos de consumo a la importación de vehículos, los que pasarán a tributar entre el 10% y el 30% según la cilindrada de los mismos. Con anterioridad a la reforma éstos tributaban tasas del 0% al 25% (Ley 447).

Se elevan del 39% al 43% las tasas del impuesto específico de consumo aplicado a la importación de cigarros, cigarrillos y cigarrillos (Ley 447).

Se crea un impuesto extraordinario que pagarán los bancos comerciales que operan en el país, equivalente al 0,20% del saldo promedio mensual de los depósitos de cada entidad (Ley 448).

E. Situación previa a la reforma (Ley de Equidad Fiscal).

- 1.13 La estructura recaudatoria de Nicaragua presentaba una enorme concentración en los siguientes tributos: (i) El Impuesto General al Valor (IGV), que se recaudaba por las ventas y prestación de servicios en el mercado interno, así como por las importaciones de bienes, representó en el año 2001 el 42% del total de los ingresos tributarios; (ii) el impuesto selectivo a los derivados de petróleo (18%), y (iii) el impuesto sobre la renta. Estas tres fuentes sumaban el 77% del total de los ingresos tributarios. La alta concentración en estas fuentes tuvo efectos económicos sobre la neutralidad del sistema económico y en sus consecuencias sobre la equidad distributiva, y limitó la capacidad de gestión que tenía la administración tributaria para expandir su frontera de acción.
- 1.14 El impuesto a la renta aportó en 2001 más del 17% del total de los ingresos tributarios, habiendo mantenido en los últimos años una participación constante, a pesar de las reformas introducidas en los años 1997 y 1999. La recaudación del mismo provino esencialmente de las grandes empresas y en particular de aquellas que se encontraban dentro de la llamada "industria fiscal", así como de la retención en la fuente.

- 1.15 En el año 1997, siguiendo las recomendaciones del FMI, se introdujo un impuesto del 1,5% sobre el valor de los activos fijos tangibles y de los inventarios como pago mínimo a cuenta del impuesto a la renta, pero debido a que se limitó la aplicación de la norma a las empresas que no llevaban libros contables legalmente autorizados, el efecto de la medida quedó prácticamente anulado. El sistema tributario de Nicaragua contenía los instrumentos de todo sistema tributario, si bien su estructura formal contrastaba con lo que sería deseable cuando se analizan las características de cada tributo, ya que el sistema se tornaba de alta complejidad debido a la gran cantidad de exenciones, tratamientos discrecionales y criterios de aplicación que complicaban la transparencia del mismo. Por ello, a continuación enumeramos los tributos que lo integraban:
- a. El impuesto a la renta gravaba con una escala de tasas de cinco niveles y una tasa marginal máxima del 25% a los ingresos obtenidos por las personas naturales, y las rentas obtenidas por las sociedades o personas jurídicas quedaban gravadas a la tasa proporcional del 25%. El mismo dejaba de ser personal y global ya que, a la vez que no tomaba en consideración las características personales del sujeto al no considerar deducciones en razón del tamaño de la unidad familiar del contribuyente, sufría la progresiva desaparición de los ingresos de capital dentro de su base imponible debido a que, por una parte, no se globalizaban los dividendos y participaciones distribuidos por las personas jurídicas en la base imponible de las personas naturales y, por la otra, se encontraba exenta la casi totalidad de los ingresos generados por colocaciones en instrumentos financieros, fueran éstos públicos o privados de instituciones financieras;
 - b. El impuesto a la tenencia de bienes inmuebles cuya administración y recaudación han sido trasladadas al ámbito de los municipios;
 - c. El impuesto al valor agregado, denominado anteriormente impuesto al valor, que tenía una tasa general de 15% y tasas diferenciales del 5% y 6% para transporte aéreo y para cemento, respectivamente. Este impuesto adolecía de dos problemas centrales. Por un lado, el uso de la tasa cero a las importaciones o enajenaciones relacionadas con una larga lista de bienes y sectores, como por ejemplo: zonas francas, ciertas actividades promovidas tales como el turismo, maquinarias y equipos. Por otro lado existía una lista de bienes y servicios que se encontraban exentos en el momento de su venta o importación;
 - d. Un conjunto de impuestos selectivos que, además de gravar a los derivados del petróleo, alcanzaba también con distintos niveles de alícuotas a las bebidas alcohólicas y gaseosas y los tabacos;
 - e. Complementariamente, el país aplicaba un arancel de aduana establecido sobre bases ad-valorem y con niveles de alícuotas que venían descendiendo a lo largo de los últimos años; y
 - f. Existía un conjunto adicional de otros pequeños tributos que aportaban recursos minoritarios al total de los ingresos tributarios.

- 1.16 La visión general del sistema tributario planteaba la necesidad de introducir reformas para darle mayor transparencia, simplificar las alternativas técnicas aplicadas, eliminar facultades discrecionales en la fijación de bases imponibles, ampliando las mismas de manera acorde con sus efectos en la equidad horizontal y vertical, y simplificar los procedimientos a fin de facilitar la labor de la administración tributaria ya que, en la medida en que la capacidad de gestión de la administración tributaria no fuera fortalecida, el conjunto de disposiciones indicadas sólo iba a contribuir a estimular la evasión y el incumplimiento.

F. Principales modificaciones contenidas en la Ley 453 de Equidad Fiscal

- 1.17 En mayo de 2003 las autoridades adoptaron una medida fiscal de gran importancia con la sanción de la Ley 453 de Equidad Fiscal que incluye modificaciones menores en algunos tributos y disposiciones administrativas, y modificaciones de fondo como creación de tributos y figuras tributarias que no se encontraban presentes en la legislación. (Ver Anexo II para el impacto fiscal estimado con el conjunto de las nuevas medidas).
- 1.18 Los considerandos de la Ley señalan la necesidad de eliminar los sesgos y distorsiones negativos al funcionamiento del sistema económico que tiene la estructura tributaria del país, propender hacia un sistema tributario más justo, ampliar la base imponible de contribuyentes y desarrollar mecanismos que estimulen y orienten al proceso económico hacia la exportación. En ese sentido se señala la coincidencia entre estos objetivos y los indicados en el documento elaborado por RE2 en agosto de 2002.
- 1.19 La nueva Ley destina al financiamiento de las administraciones tributarias, tanto la impositiva como la aduanera, una suma equivalente al 3% de la recaudación bruta que logre cada institución anualmente, justificando la misma en la necesidad de implementar la Ley y de alcanzar una mayor eficiencia en recaudación. Cabe mencionar que la asignación presupuestaria, que es de carácter permanente, debe ser renovada anualmente. Este procedimiento tiene una base de recaudación del 1,7% del PIB; las respectivas administraciones deberán aumentar la recaudación anual en un 0,6% del PIB; es decir que la asignación presupuestaria sólo tendría lugar si el producto global de la Ley es superior al 2,3% del PIB. Esta norma constituye una condición difícil de verificar, y sólo podría tener principio de ejecución en el presupuesto del año 2005, luego de haber cotejado la recaudación del año 2004 respecto a la del ejercicio precedente.
- 1.20 Entre las modificaciones introducidas hay una nueva ley de **Impuesto a la renta** que nivela al 30%, en vez de 25%, la tasa que pagan las personas jurídicas, restringe el uso de la depreciación acelerada sólo para el caso de los exportadores, elimina la exención a los intereses por depósitos correspondientes a cuentas corrientes de ahorro y certificados, tanto a personas naturales como jurídicas, y reestablece un pago mínimo definitivo del 1% a cuenta del impuesto a la renta determinado sobre el promedio mensual de los activos totales del año, tanto para personas jurídicas como para personas naturales. Se encuentran exentas de este impuesto mínimo las empresas cuyos activos sean inferiores a los 150 dólares, así

como las que tienen menos de tres años desde la fecha de inicio de sus operaciones. La reforma efectuada tiene una orientación correcta en cuanto avanza en la extensión de la base imponible, reduce exenciones y tratamientos que limitan la potencialidad del tributo, nivela las alícuotas entre personas físicas y jurídicas e impone un requisito de pago mínimo (1% del valor de los activos) que contribuirá a mejorar el impacto fiscal de la reforma, hasta que la administración tributaria pueda alcanzar el grado de eficiencia necesario para mejorar el control del tributo.

- 1.21 Se creó el **Impuesto al Valor Agregado**, (IVA) que sustituye al impuesto general al valor. Si bien se continúa con la tasa general de 15%, ésta se reducirá al 14% a partir de mayo de 2004 siempre y cuando la recaudación en base anual obtenida por la Ley y que está prevista en el 1.7 del PBI, sea mayor al 0.6% del mismo, es decir que tenga un incremento superior al 2.3% del PBI. Se incrementa progresivamente la tasa aplicada a la importación o enajenación de cemento, que comenzando por el nivel del 7% para el año 2003 se nivelaría con la tasa general en el año 2006, unificándose de esta manera las alícuotas del tributo. La tasa del 0% se limita exclusivamente a las exportaciones, eliminándose la misma para las operaciones en el mercado doméstico, constituyendo esta medida una de las de mayor relevancia estructural. Se deroga la tasa cero para las operaciones domésticas, sustituyéndolo por el concepto de enajenaciones exentas, por el cual en muchos casos el beneficio alcanza sólo a la aplicación del IVA en la etapa final de consumo, mientras que en otros casos se extiende el beneficio a las materias primas necesarias para su producción (p.e. material impreso y medicamentos), mientras que en otros casos se limita la exención al origen nacional del bien (caso de los artículos de limpieza personal y gas butano, entre otros. Hay una extensión de los hechos imponibles del tributo a la prestación de los servicios financieros correspondientes a empresas de seguros, notariales, tarjetas de crédito, leasing, sobregiros, certificación de cheques y otros.
- 1.22 Entre las otras modificaciones introducidas por la Ley se anotan las siguientes:
- a. Nueva ley de impuesto de timbres fiscales;
 - b. Régimen de infracciones, sanciones y prescripción, modificando las infracciones administrativas, creando nuevas sanciones penales y generando cambios en el régimen de prescripción;
 - c. Modificaciones al **régimen de incentivos tributarios y franquicias** a distintas actividades domésticas y de importación;
 - d. **Control de exoneraciones**, transparencia y estabilidad fiscal, derogando un número significativo de exoneraciones fiscales;
 - e. Disposiciones transitorias estableciendo algunas exoneraciones especiales, graduando la vigencia de algunas alícuotas (p.e cemento) y aplicando pautas de recaudación mínima para la asignación presupuestaria a la DGI y a la DGSA;

- f. El artículo 126 exonera de derechos e impuestos hasta el año 2005 a las importaciones y enajenaciones de bienes intermedios y de capital destinadas al sector agropecuario; y
 - g. El artículo 127 exonera del pago del impuesto mínimo en los tres primeros años a los productores de café cuyo nivel de activos sea “mayor” a los 150.000 dólares, en la medida en que el precio del quintal de café no supere los 80 dólares.
- 1.23 La Ley ha modificado la denominación del **Impuesto General a las Ventas**, adoptando una más acorde con la naturaleza del tributo; también ha introducido cambios fundamentales en su estructura, los que se encuentran acordes con las recomendaciones que en su momento se formularon en el informe sobre la reforma tributaria de Nicaragua ya citado (RE2). En ese sentido se han establecido unos procedimientos de avances graduales, tanto en materia de generalización de la tasa del tributo, como en limitar el uso de tasa cero casi exclusivamente a las exportaciones, y en ampliar la base imponible del mismo extendiendo su ámbito de aplicación a buena parte de la enajenación de bienes correspondientes a las etapas anteriores a las del consumidor final cuando se refiere a bienes de la canasta básica de consumo, como también a la prestación de servicios financieros que no alcancen a las operaciones de crédito. Asimismo se corrige una serie de problemas técnicos en la Ley de Ampliación de la Base Tributaria (2002), como por ejemplo la venta de bienes muebles usados, que vuelven a ser exentos.
- 1.24 Vale señalar que, si bien las reformas han sido en la dirección correcta, restan algunos puntos de importancia a reformar en el futuro, destacándose la incorporación de los combustibles dentro de los bienes imposables del IVA. Esta medida que implica cambiar el carácter de impuesto conglobado que tienen estos bienes, contribuirá a mejorar la competitividad internacional del país sin tener que otorgar créditos tributarios a los exportadores para compensar el sesgo por el uso de los bienes. De esta forma se lograrían con un mayor grado de simplicidad administrativa efectos equivalentes ya que el exportador tendrá derecho a solicitar de manera automática la compensación de devolución de los saldos a su favor.
- 1.25 **Impuesto selectivo de consumo:** La reforma a este tributo ha consistido en general en un cambio de denominación en lo que concierne a la mayoría de los bienes, excepto en el caso del azúcar de caña que tributará con la tasa del 2%. En el ámbito de la imposición a los derivados de petróleo la reforma tiene un alcance muy significativo, ya que modifica el criterio de imposición pasando de establecerse como un porcentaje aplicado sobre el diferencial del precio de venta al público menos costos y márgenes de comercialización, a fijarse como un monto fijo en dólares por galón, el que varía según el producto gravado, lo que simplifica sustancialmente el sistema existente. Asimismo extiende la aplicación del IVA a determinados derivados de combustibles, especialmente aceites para uso agrícola así como otros bienes en porcentajes variables, de acuerdo con lo que se establece en la Ley.

- 1.26 **Régimen pro exportador:** El nuevo sistema de promoción de exportaciones contenido dentro de la Ley de Admisión Temporal establece el otorgamiento de un “crédito tributario” del 1.5% del valor FOB exportado, el que será acreditable contra el pago del impuesto a la renta anual del exportador. Este beneficio se extenderá por un lapso de siete años y no tendrán acceso al mismo las exportaciones de bienes provenientes de las Zonas Francas. Asimismo se establece que los exportadores acogidos a la Ley de Admisión Temporal podrán acreditar contra el pago del impuesto a la renta anual el 25% del impuesto al combustible usado como insumo en la exportación. Respecto a los exportadores pesqueros, industriales y artesanos, se establece una escala decreciente de acreditación del impuesto a los combustibles, la que, comenzando en 75% a la vigencia de la ley, se fija en 25% para el año 2007.
- 1.27 **Modificaciones en materia de regímenes promocionales:** La Ley 453 trata el problema del gran número de exoneraciones, desgravaciones, y regímenes especiales, procurando una solución al mismo. Se observan algunos aspectos positivos tales como la eliminación del mecanismo de los Certificados de Crédito Fiscal por el cual se permitía que cualquier particular aportara Fondos de Capital de Inversión Turística, beneficiándose con un crédito fiscal que alcanzaba hasta el 70% del total de la obligación anual por concepto de impuesto sobre la renta. Además se eliminó el beneficio que tenían los bancos de considerar exentos del impuesto sobre la renta a los intereses de los préstamos al turismo.
- 1.28 Dada la gran cantidad de regímenes especiales existente, la Ley 453 profundiza el criterio seguido por la anterior Ley de Ampliación de la Base Tributaria, estableciendo que todas las disposiciones legales que otorguen exoneraciones fiscales que no están contenidas en la lista positiva que se indica en el Artículo 123 de la Ley quedan derogadas, posición ésta que sirve por una parte para aclarar la situación en esta materia, y por la otra pone de relieve la gran cantidad de regímenes que permanecen vigentes.
- 1.29 **Otras disposiciones.** La Ley 453 legaliza los cánones por otorgamientos de licencias de pesca y concesiones para acuicultura, establece derechos para el aprovechamiento de la pesca tradicional, no artesanal y artesanal, amplía facultades a la administración a los efectos de agilizar los procesos de cobro de los tributos, posibilitando la aplicación de criterios presuntivos, regula el régimen de prescripción, unificando el lapso tanto para el fisco como para los derechos de los contribuyentes, en cuatro años, y establece infracciones administrativas y sancionatorias que serán parte del Código Tributario.
- 1.30 **Principales criterios establecidos en el Decreto Reglamentario de la Ley 453.** Debido a que la Ley ha sustituido en algunos casos (IR, IVA e ISC) a la totalidad de las disposiciones tributarias, las autoridades se han visto en la necesidad de sancionar un nuevo reglamento para cada uno de estos instrumentos tributarios. Para dar vigencia a la reforma tributaria de mayo, el PE sancionó el Decreto 46-2003, el 6 de junio.

- 1.31 Finalmente hay que notar las tres disposiciones que imponen al Poder Ejecutivo la obligación de presentar a la Asamblea para su aprobación una serie de nuevas disposiciones tales como Ley de Responsabilidad Fiscal, Ley de Carrera Administrativa Tributaria y Código Tributario dentro de los 180 días de la entrada en vigencia de la Ley 453, las cuales se incluyen como condicionalidades para el desembolso del segundo tramo de este préstamo. Estas tres disposiciones ayudarán a la implantación y ejecución de la reforma.

G. Logros en operaciones relacionadas con la reforma

- 1.32 El Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) viene ejecutando el préstamo 1045/SF-NI – Modernización de la Administración Tributaria - cuyo objetivo es apoyar el fortalecimiento y la modernización de las Administraciones de Ingresos Tributarios y de Servicios Aduaneros, mediante la implantación de un modelo organizacional caracterizado por una elevada capacidad de planificación y supervisión en el ámbito central y de operación descentralizada. El proceso de fortalecimiento institucional ha sido apoyado por la aprobación de la ley Creadora de la Dirección General de Servicios Aduaneros y de Reforma a la Ley Creadora de la Dirección General de Ingresos, de abril de 2000. Afrontar las reformas de estas administraciones y conducir las hacia un modelo actual y moderno de administración tributaria y aduanera son labores fundamentales del programa en ejecución. En ambas instituciones se busca una nómina profesional técnicamente capacitada y permanente.
- 1.33 En las dos Direcciones Generales se han presentado problemas de interferencia política en la administración. Con la reforma contemplada en esta operación, el presupuesto de ambas Direcciones dependerá del nivel de recaudación y por eso las mismas requieren flexibilidad y capacidad legal para determinar su propia nómina de empleados. Por eso, tanto la DGI como la DGSA han realizado la evaluación de su personal, aunque todavía no han podido llevar a cabo la reducción considerada al inicio de la operación (1045/SF-NI). Se espera que a partir de 2003 se puedan implementar los ajustes en el marco de una **Ley de Carrera Administrativa** cuya aprobación legislativa será apoyada por el programa NI-0172. Dicha ley será consistente con una nueva Ley General de Servicio Civil y de la Carrera Administrativa (actualmente bajo consideración por la Asamblea Nacional Nacional) que forma parte de un programa de reforma del servicio civil en el marco del Programa de Modernización del Sector Público en el contexto de la iniciativa HIPC. Si la Ley General de Servicio Civil no fuera aprobada antes de fines del año 2003, la Ley de Carrera Administrativa para la DGI y la DGSA sería comprensiva, tal como ocurre actualmente con las leyes para docentes, para la policía y para el servicio extranjero. De aprobarse la Ley General a tiempo, la Ley para la DGI y la DGSA sería propia para los temas especiales relacionados a ingresos y aduanas.
- 1.34 En la Dirección General de Ingresos (DGI) se transformaron los procesos de cobranza y recaudación, a través de la aprobación de las normativas de apoyo al proceso, la capacitación de los funcionarios, la adecuación del sistema de información tributaria (SIT), y la implementación de la fila única en las

Administraciones de Renta de Managua. Se continúa elevando el nivel profesional y técnico del personal de la DGI, a través de capacitación en el área de cobranza, y se ha realizado la evaluación del personal de la DGI utilizando los perfiles y manuales de funciones desarrollados para la reforma de los procesos sustantivos. Se ha definido la estrategia de fiscalización y su plan de acción para implementar los ajustes y reformas al sistema de fiscalización durante 2003/4. Se inició el trabajo de fiscalización con la conformación del equipo renovador de la acción fiscalizadora, la actualización de los estudios económicos fiscales sectoriales, y la ejecución de los programas de fiscalización renovadora, el cual incluye un nuevo régimen de pequeños contribuyentes que reemplace la cuota fija. Se espera finalizar la revisión de la propuesta consensuada de **Código Tributario**, para aprobación de la Asamblea Nacional, como pieza clave en el proceso fiscalizador, y como parte de las reformas fiscales en proceso. Las Administraciones de Rentas de Managua y cinco Rentas Departamentales han sido conectadas a la red SIGFA y cinco rentas departamentales están en proceso de ser conectadas a la red Empresa Nicaragüense de Telecomunicaciones (ENITEL). Se han recomendado cambios y actualizaciones de los sistemas de información tributaria que están en proceso de revisión y análisis.

- 1.35 En la Dirección General de Servicios Aduaneros (DGSA) se ha logrado avanzar en la elaboración de manuales de procedimientos para el área de vigilancia aduanera, correo expreso, control de cargas y depósitos, exportación, tránsito aduanero e importación. Se realizó la evaluación de los recursos humanos a nivel gerencial, mandos medios, y supervisores, iniciando la reubicación del personal; y la recalificación y reubicación del personal para la Aduana Terrestre. Se finalizó el compendio de legislación aduanera, con el propósito de homogenizar y facilitar la aplicación de la legislación aduanera; y se elaboraron anteproyectos de reformas a leyes claves que serán incorporados en la **Ley General de Aduanas**, cuya aprobación se espera apoyar con este programa. Con la reestructuración de la División de Fiscalización se avanzó en la implantación de la revisión documental y en la realización de auditorías a empresas, de acuerdo al modelo diseñado. Se implementó la dotación de personal para conformar la división, y se ha puesto en funcionamiento el laboratorio aduanero para apoyar las tareas de reconocimiento de mercancías de difícil identificación. Con apoyo del proyecto regional financiado por FOMIN, se preparó la metodología de análisis de riesgo, y se preparó el manual de procedimientos para el “courrier”.
- 1.36 La DGSA continúa con la implantación del sistema informatizado SIDUNEA 2.7 de la UNCTAD, y ha tomado la decisión de modernizar el sistema. Se finalizaron los estudios de los sistemas de información aduanera en la región bajo la coordinación técnica del Banco y el FMI. La DGSA necesita un plan y un contrato de largo plazo y un sistema ágil para el mantenimiento y actualización de su equipo (hardware y software) informático. Actualmente se depende de un presupuesto anual. En mayo 2003 se acordaron los pasos a seguir para la implementación del cambio al nuevo sistema de tecnología relativo a la modernización de sistemas informáticos y dotación de hardware y comunicaciones pero necesitan tomar la decisión final y comunicarla al MHCP. Actualmente el sistema nacional aduanero tiene carencia en módulos informáticos críticos para tener una sistema compatible

con sus socios comerciales –(i) control de cargas de entrada y salida; (ii) tránsito aduanero nacional; (iii) importación definitiva; (iv) exportación definitiva; y (v) control de depósitos aduaneros. La presente propuesta de préstamo de políticas ayudará a tomar las decisiones fundamentales para el avance del proceso de fortalecimiento de la institución.

- 1.37 Otros aspectos aduaneros en los que ayudará esta operación se refieren a la preparación e implantación de la **Ley de Aduanas** complementaria del Código Aduanero Uniforme Centro-americano y la implantación de la Carrera Administrativa, necesarias para mejorar los aspectos orgánicos y operativos y los relacionados con la gestión de los recursos humanos.
- 1.38 Las actividades arriba mencionadas, financiadas por el préstamo 1045/SF-NI, han apoyado la preparación y los procesos de consulta y consensuación de la reforma; el mismo seguirá siendo ejecutado para apoyar la implantación y dar la capacidad administrativa para la ejecución de las reformas. Además, se considera que el conjunto de reformas legales en el área impositiva y el desarrollo institucional prestará una autonomía política, administrativa, legal, financiera y técnica a la DGI y a la DGSA.
- 1.39 Dentro de su estrategia para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas, el BID está apoyando a la Contraloría General de la República (CGR) con un préstamo (1100/SF-NI), que fue declarado elegible para desembolsos el 29 de enero de 2003. La interconexión electrónica entre la CGR y el Sistema Integrado de Gestión Financiera y Auditoría (SIGFA) (cumplido en agosto 2003 con apoyo de Alemania), establece la base técnica para llevar a cabo una auditoría completa de las cuentas del GNI. El préstamo establecerá una estructura organizacional y de gestión eficiente y eficaz, con mecanismos adecuados de control y con una capacidad de capacitación y actualización de los auditores. Aunque existen las Normas de Auditoría Gubernamental de Nicaragua (NAGUN), y un marco legal para la auditoría; hasta ahora el GNI no ha estado en condición para cumplir con el requisito de llevar a cabo una auditoría financiera de todas sus cuentas. Con la implantación del sistema SIGFA y la conexión entre MHCP y la CGR se espera que el Gobierno podrá presentar sus estados financieros anuales auditados a fines de 2004. Por eso se incluye como una condicionalidad del segundo tramo **“que el MHCP presentará a la Contraloría General de la República cuentas consolidadas de las entidades del Gobierno Central presupuestadas dentro de un plazo de noventa (90) días del fin del año fiscal 2004”**, para auditoría financiera por la CGR en conformidad con NAGUN.
- 1.40 El BID cuenta con una amplia experiencia en el diseño e implementación de programas de modernización del estado en Nicaragua con los préstamos NI-0081, Modernización del Poder Judicial (1047/SF-NI, 3.6% desembolsado); NI-0104, Sector Financiero (1014/SF-NI, 100% desembolsado) y NI-0143, Eficiencia y Transparencia en Compras y Contrataciones (1046/SSF-NI, 15% desembolsado).
- 1.41 El préstamo sectorial de Reformas de Políticas Sociales en Apoyo a la Estrategia de Reducción de la Pobreza (NI-0169) demuestra la responsabilidad asumida por el

GNI para hacer seguimiento y cumplir con metas e indicadores muy precisos de líneas presupuestarias y ha puesto en evidencia el compromiso por hacer este tipo de actividades en forma seria. El mismo es parte de los acuerdos que se lograron con el FMI en el marco de la ERCERP, los cuales fortalecen los objetivos de la operación propuesta.

- 1.42 El Fondo Multilateral de Inversiones del BID está ejecutando una operación con el Colegio de Contadores para promover estándares internacionales de contabilidad en el sector privado; varios de los participantes en este programa son empleados del Gobierno. Además, el BID está ejecutando un proyecto regional sobre transparencia en cuenta públicas (ATN/SF-7661-RG) Argentina, Bolivia, Chile, Perú, Uruguay y Brasil, del cual será posible aprender al momento de adoptar medidas de internacionalización de estándares de contabilidad para el sector público.
- 1.43 El BID y el Banco Mundial han preparado un Informe de Evaluación sobre Gestión Financiera [Country Financial Accountability Assessment (CFAA)] que se presentó y discutió con el GNI a fines de agosto, 2003. El CFAA nota que la administración financiera pública ha mejorado, al establecer mayor eficiencia a través de la integración del presupuesto, contabilidad, tesorería, deuda pública y adquisiciones; actividades muy importantes para lograr una amplia reforma financiera. Se han constituido las bases para un sistema de participación pública en el escrutinio del gasto público, aunque su implementación requerirá solucionar los obstáculos presentados por la falta de consulta popular, la dificultad en obtener información en finanzas públicas y la falta de acceso a la información por el público. Se ha desarrollado la capacidad para manejar y proveer información detallada en deuda pública externa, pero la modernización de la administración de la deuda interna y de la recolección de datos en ‘devengados’, y una mejor coordinación entre los diferentes entes involucrados con la deuda pública son todavía prioridad.
- 1.44 El CFAA reflejó que: (i) el tradicional presupuesto anual inhibe la planeación adecuada del gasto público y hay “incrementalismo” en su preparación; (ii) la planeación del presupuesto no incluye todos los fondos del estado y el gasto público no está ligado a los ‘productos’, por lo cual resulta difícil medir su resultado; (iii) la debilidad del control interno y de la capacidad de auditoría interna en gastos institucionales impiden comprobar la legalidad y eficiencia de los gastos; (iv) los sistemas de monitoreo y de evaluación deficientes perpetúan la existencia de programas obsoletos e ineficientes; (v) aunque la CGR está en proceso de modernización, la falta de informes de auditoría externa en todos los estados financieros impide la transparencia en las finanzas públicas; y (vi) el sector público no utiliza estándares de contabilidad internacionales. El gobierno prepara presupuestos anuales (por razones legales) a pesar de tener la capacidad de presupuestar en un marco plurianual, lo que afecta la continuidad y la planificación de inversiones.

H. Otras acciones de apoyo relacionadas a la operación

- 1.45 El Banco Mundial aprobó en 1999 un préstamo de “Asistencia Técnica de Gestión Económica” por \$20,9 millones, para mejorar los procedimientos de presupuesto, las funciones de tesorería y el manejo de la deuda pública e informática. El préstamo está 87% desembolsado. Como resultado de la operación el Sistema Integrado de Gestión Financiera y Auditoria (SIGFA) deberá estar funcionando en todas las entidades del GC para planificación, preparación, seguimiento y ejecución del presupuesto a fines del 2003. En el caso específico de la CGR, el personal ha sido capacitado en los métodos de auditoria electrónicos; sin embargo, el SIGFA no ha sido utilizado para la auditoría. El sistema de nómina fiscal ha sido integrado en el SIGFA. Además el SIGFA ha apoyado la preparación y el monitoreo del programa con el FMI y la Estrategia para la Reducción de Pobreza.
- 1.46 La Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa podría ser aprobada a finales de octubre, sentando las bases para garantizar una burocracia profesional y dotando de estabilidad laboral a los empleados del estado. La iniciativa de ley, que sería implementada por el gobierno actual, contó con no menos de dieciséis borradores, de los cuales tres fueron presentados por la Unidad de Coordinación del Programa de Reforma y Modernización del Sector Público (UCRESEP) a la Asamblea Nacional. Más que un gesto de apoyo a la administración, la ley es considerada como una prioridad para alcanzar la fase final de la iniciativa HIPC y propiciar estabilidad laboral en el gobierno. La ley que garantiza la estabilidad del funcionario técnico no político es aplicable a cualquier gobierno. Su aprobación daría una señal positiva de la factibilidad de las demás reformas propuestas en esta operación..
- 1.47 El BM está preparando nuevos créditos en 2003 para la modernización del sector público y la reducción de pobreza en Nicaragua.

I. Estrategia del Banco en el sector y en el país

- 1.48 En la “Estrategia del País con Nicaragua” (GN-2230-1 del 5 de febrero 2003) el primer enfoque estratégico es el crecimiento económico como condición necesaria para la reducción de la pobreza; el primer instrumento para promover crecimiento es el fortalecimiento de la política fiscal, es decir la disminución del déficit fiscal y por ende una reducción de la deuda interna. El segundo instrumento es promover la competitividad y la producción, el cual incluye el establecimiento de un sistema tributario que favorezca la inversión y minimice distorsiones tributarias en el mercado. Como se ha descrito, esta operación es fundamental a la estrategia del país y del BID.
- 1.49 El segundo enfoque estratégico es establecer un Gobierno eficiente, eficaz y probo, que tenga la capacidad de cumplir con las metas de la Estrategia de Crecimiento Económico y Reducción de Pobreza (ERCERP).

J. Coordinación con otros donantes y consulta con los involucrados

- 1.50 La Evaluación del Programa del País 1991-2001 (preparada por OVE en 2002) enfatizó la necesidad de coordinación entre los entes donantes, por lo cual un equipo ha trabajado en “partnership” con el Banco Mundial en la preparación del CFAA sobre el cual se ha consultado con la comunidad donante, incluyendo la Comisión Europea que está haciendo su propia “prueba de conformidad”.
- 1.51 El BID, el BM y el FMI han seguido un programa coordinado en el cual el FMI ha desarrollado el marco macro-económico, el BM ha enfocado su labor hacia la reforma del sector público, incluyendo el servicio civil, y el BID se ha concentrado en la reforma fiscal. Dentro de este marco las tres instituciones han colaborado estrechamente para asegurar consistencia en sus programas y evitar duplicidad en la dotación de recursos.
- 1.52 En el sector fiscal el Banco participó con los Gobiernos de Suecia y Noruega en el financiamiento de un Estudio Tributario y en la preparación y discusión de la Reforma, en el diagnóstico del problema y en el diseño de soluciones viables.
- 1.53 Finalmente, tanto la aprobación de la Ley No. 453 de Equidad Fiscal, como la preparación del Proyecto de Código Tributario han necesitado un consenso nacional que resulta de un proceso extenso de consulta y de divulgación, apoyado por los préstamos en ejecución y por actividades de divulgación tales como encerronas fiscales y talleres.

II. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA

A. Objetivo

- 2.1 El objetivo global de la operación es mejorar la situación fiscal del país:
- a. Con respecto a los ingresos, se espera aumentar la recaudación de tributos internos y de aduanas por medio de un marco legal más sólido, y una mejor reglamentación, un código fiscal e instituciones de recaudación más eficaces, más justas y menos discrecionales. Además se espera promover exportaciones y bajar el costo de recaudación.
 - b. En relación con los egresos, por medio del establecimiento de normas para la preparación de presupuestos correctamente definidos se espera lograr el manejo eficiente y transparente de los recursos del estado.

B. Estructura del programa

- 2.2 La operación propuesta es un Préstamo de Apoyo de Políticas (PBL), que se enmarca dentro del proceso de reforma del estado en el área de la reforma fiscal, emprendido por el GNI. El préstamo cubrirá aspectos de reforma en materia de ingresos, específicamente el fortalecimiento de la reforma tributaria y la modernización de aduanas, algunos temas prioritarios por el lado del gasto, como la Ley de Responsabilidad Fiscal y el Ordenamiento Presupuestario. El programa tiene tres lineamientos mayores: (i) fortalecer el marco legal para la recaudación tributaria; (ii) fortalecer el marco institucional para recaudación tributaria; y (iii) mejorar la gestión presupuestaria.
- a. Dentro del fortalecimiento del marco legal para la recaudación tributaria se incluyen como medidas principales la aprobación y reglamentación de la Ley de Equidad Fiscal, la puesta en vigencia de un Código Tributario; y la puesta en vigencia de una Ley de Aduanas;
 - b. Dentro del fortalecimiento del marco institucional para recaudación tributaria se acordó la puesta en vigencia de una Ley de Carrera Administrativa de las Direcciones Generales de Ingresos y Servicios Aduaneros y acciones administrativas en la DGSA descritas en los párrafos 2.11 y siguientes;
 - c. Dentro de la mejora de la gestión presupuestaria se incluye la aprobación, reglamentación y puesta en vigencia de una Ley de Responsabilidad Fiscal y Ordenamiento Presupuestario.
- 2.3 El préstamo será por un monto de \$25 millones, a ser desembolsado en dos tramos. El primer tramo, de \$15 millones, podrá ser desembolsado una vez que el Directorio haya aprobado el préstamo, puesto que las condicionalidades ya fueron cumplidas por el Gobierno. Las condiciones incluyen la aprobación de la Ley de Equidad Fiscal (que el Gobierno aprobó tomando en cuenta las políticas del BID en el sector y en el país), y la aprobación del Reglamento de la Ley de Equidad Fiscal (Decreto No. 46-2003 del 13 de junio). Además la matriz de condicionalidad

incluye la toma de ciertas decisiones y acciones por parte de la Dirección General de Aduanas, apoyada por el préstamo 1045/SF-NI. El primer tramo se caracteriza por su naturaleza legal, que establece las leyes de un sistema impositivo eficiente en los sentidos tanto administrativo como económico, equitativo, justo y transparente.

- 2.4 El segundo tramo de \$10 millones será elegible para desembolso cuando se hayan cumplido las condiciones establecidas. El desembolso se realizaría en un plazo mínimo de 18 meses contados a partir de la entrada en vigencia del Contrato de Préstamo. El segundo tramo se caracteriza por su énfasis en la ejecución, implantación e institucionalización de las reformas. Se justifica el tamaño del primer tramo porque la aprobación y el reglamento de la Ley de Equidad Fiscal representan los pasos más difíciles de la Reforma.
- 2.5 El PBL requerirá de una Cooperación Técnica paralela (por \$289.000), cuyo objetivo es apoyar al GNI en actividades puntuales necesarias para cumplir con las condiciones de los desembolsos, financiada por recursos de los ingresos netos del FOE con carácter no reembolsable (ver el Plan de Operaciones de Cooperación Técnica ATN/SF-8464-NI). Otros estudios y actividades preparatorios al cumplimiento de las condicionalidades, incluyendo el desarrollo del sistema informático de gestión aduanera, serán financiados por los recursos del préstamo 1045/SF-NI.

C. Pre-condiciones de ambos desembolsos

- 2.6 Las medidas incluidas en el Programa deberán implementarse dentro de un contexto macroeconómico consistente con sus objetivos. El contar con un entorno macroeconómico conducente al logro de los objetivos del programa será condición previa al desembolso de cada uno de los dos tramos del financiamiento. Las condicionalidad para cada desembolso se describen a continuación.

D. Fortalecimiento del marco legal para la recaudación tributaria

- 2.7 De acuerdo con lo descrito en los párrafos 1.17 a 1.28, se ha aprobado y ha entrado en vigencia una Ley de Equidad Fiscal (Ley 453) que regula lo siguiente: (i) impuesto mínimo de renta y/o activos totales; (ii) ampliación de la base del impuesto a la renta incluyendo interés; (iii) eliminación de la tasa base 0% en IVA (excepto para exportadores); y (iv) reducción en las exoneraciones. Se ha aprobado y se encuentra en vigencia el Reglamento a la Ley de Equidad Fiscal.
- 2.8 La Dirección General de Aduanas contratará la consultoría necesaria para iniciar la preparación de una Ley de Aduanas complementaria del Código Aduanero Uniforme Centro Americano (CAUCA) y comprensiva, entre otros, del sistema infraccional aduanero.
- 2.9 Para el desembolso del segundo tramo se deberá haber aprobado y encontrarse en vigencia un Código Tributario, el que se está revisando, considerando las mejores prácticas internacionales. El mismo deberá definir con claridad los derechos y obligaciones de cada parte. Dicho Código contendrá los siguientes puntos: (i) la

definición de un sistema de sanciones y multas justo y progresivo con relación proporcional a la infracción que favorezca el cumplimiento voluntario, incluyendo la determinación de sanciones penales por defraudación; (ii) la facultad de cierre de establecimientos por infracciones de contravención y formales; y (iii) la definición de las facultades de la administración para requerir información de terceros. Para apoyar al GNI en la preparación de esta Ley, la CT paralela (ATN/SF-8464-NI Apoyo a la Reforma Tributaria) financia un especialista internacional en el tema de las mejores prácticas en Códigos Tributarios.⁵

- 2.10 Para fortalecer el Marco Legal de la DGSA se verificará, para el segundo tramo, que se haya aprobado y se encuentre en vigencia una Ley de Aduanas y su reglamento, los cuales deberán ser consistentes con el código tributario interno y con el Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA).

E. Fortalecimiento del marco institucional para la recaudación tributaria

- 2.11 Para el primer tramo se propone la contratación de los consultores para la elaboración del anteproyecto de Ley de Carrera Administrativa Tributaria y Aduanera cuya vigencia se incluye como condicionalidad del segundo tramo. Se incluye también la adopción de una decisión comunicada al Ministerio de Hacienda, sobre el modelo del sistema informático de gestión aduanera y los procedimientos asociados basados en el estudio sobre sistemas realizado por la DGA con apoyo del BID y del FMI.
- 2.12 Para el segundo tramo se incluye la puesta en vigencia de la Ley de Carrera Administrativa de las Direcciones Generales de Ingresos y Aduanas y su reglamento, consistentes con la Ley 453 (ver párrafo 1.31) y con las mejores prácticas internacionales que: (i) fortalece la autonomía técnica y legal de las instituciones, como se ha establecido en el marco de la Ley Creadora de la DGA y de Reforma a la Ley Creadora de la DGI (No. 339 de 6 de abril de 2000); (ii) proporciona a cada institución la capacidad de las dos direcciones de determinar su nómina en base a su trabajo y a su presupuesto, tomando en cuenta el nuevo sistema de dotación de los recursos como un porcentaje de recaudación; (iii) establece un sistema de reclutamiento transparente, competitivo y meritocrático; (iv) promueve un sistema de capacitación profesional permanente; (v) promueve una carrera profesional y permanente; (vi) promueve altos estándares de servicio al público; y (vii) exige un código de conducta ética profesional. Se espera que esta ley será consistente con el proyecto de ley de servicio civil y de la carrera administrativa que se encuentra para consideración de la Asamblea Nacional. Para apoyar al GNI en la preparación de esta Ley, la CT paralela (ATN/SF8464-NI, Apoyo a la Reforma Tributaria) financia un especialista en el tema.
- 2.13 Como condición del segundo tramo la DGSA tendrá implantados y en funcionamiento al menos 3 de los 5 módulos siguientes del nuevo sistema informático de gestión aduanera: (i) control de cargas de entrada y salida; (ii) tránsito aduanero nacional; (iii) importación definitiva; (iv) exportación definitiva;

⁵ Los términos de referencia de los especialistas financiados con ATN/SF-8464-NI se encuentran en el archivo de aquella CT.

y (v) control de depósitos aduaneros. En el servicio aduanero, será requisito tener el equipamiento informático y las comunicaciones adjudicadas por subcontratación al sector privado - “outsourcing”, en pleno funcionamiento. Para apoyar al GNI en el cumplimiento de esta condicionalidad, la CT paralela (ATN/SF-8464-NI, Apoyo a la Reforma Tributaria) financia un especialista aduanero, y para todo el tema de licitaciones un equipo de siete especialistas con experiencia en informática, licitaciones, comunicaciones y mantenimiento.

F. Mejoramiento de la gestión presupuestaria

- 2.14 Para mejorar el manejo de los recursos del estado se acordó, como una condición del segundo tramo, la aprobación y reglamentación de la Ley de Responsabilidad Fiscal y Ordenamiento Presupuestario, consistente con la Reforma aprobada, como fue exigido en la Ley de Equidad Fiscal (ver párrafo 1.31). El componente de la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) supone: (i) la prevención de déficits excesivos y reiterados, a través de la búsqueda de equilibrio entre las aspiraciones de la sociedad y los ingresos que ella pone a disposición de los Gobiernos; (ii) la limitación de la deuda pública a un nivel prudente, compatible con el ingreso tributario y con el patrimonio público, permitiendo un margen de seguridad para absorción de efectos de eventos imprevistos; (iii) la adopción de política tributaria previsible y estable; (iv) la presentación de un marco de planificación plurianual para cada presupuesto anual, comenzando con la preparación del presupuesto para 2006; y (v) la adopción de estándares internacionales de contabilidad para el sector público. Para apoyar al GNI en la preparación de los principales elementos de esta Ley, la CT paralela (ATN/SF-8464-NI, Apoyo a la Reforma Tributaria) financia un especialista en el tema del presupuesto.
- 2.15 Para promover la transparencia se acordó como una condicionalidad del segundo tramo que el MHCP presentará a la CGR cuentas consolidadas de las entidades del GC presupuestadas⁶ dentro de un plazo de 90 días del fin del año fiscal 2004 o el año anterior al año en que se realice el desembolso, para la auditoría financiera por la CGR, en conformidad con las Normas de Auditoría Gubernamental de Nicaragua (NAGUN) de Abril de 2002.

G. Lecciones de otras operaciones que se tomaron en cuenta

- 2.16 En la preparación de esta operación se han incorporado lecciones que se consideran importantes de la experiencia de otros préstamos de políticas. La primera es prestar atención a los temas de implantación y de ejecución de una reforma legal por medio de acciones preparatorias y posteriores. Con las operaciones del BID en ejecución en la DGI/DGSA, la CGR, y del BM en el área de modernización del estado, el gobierno mantuvo un ímpetu y un creciente interés en adquirir

⁶ Las instituciones que incluye el Gobierno Central son: Asamblea Nacional, Corte Suprema de Justicia, Consejo Supremo Electoral, Contraloría General de la República, Presidencia de la República, Ministerio de Gobernación, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Defensa, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Fomento Industria y Comercio, Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, Ministerio Agropecuario y Forestal, Ministerio de Transporte e Infraestructura, Ministerio de Salud, Ministerio del Trabajo, Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales, Ministerio de la Familia, Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal, Procuraduría General de la República.

habilidades y conocimientos modernos. Para apoyar la sostenibilidad de las reformas hay un segundo tramo que promueve acciones de apoyo a las reformas legales; el GNI está ejecutando varias operaciones de desarrollo institucional.

- 2.17 La segunda lección es que este tipo de reforma debería empezar temprano en la vida política de una administración. El gobierno actual tomó el control en noviembre de 2001 y cuenta con un tiempo adecuado y con un alto nivel de interés y motivación para implantar su mandato.
- 2.18 La tercera lección es aprovechar de otras acciones imperativas relacionadas que complementen y apoyen las reformas; en Nicaragua, la iniciativa HIPC y las reformas asociadas, la estrategia de reducción de pobreza y crecimiento económico, la lucha contra corrupción, el programa de estabilidad macro económico con el FMI y el interés de los países amigos de Nicaragua producen un clima propicio para una reforma fiscal.
- 2.19 La responsabilidad por la ejecución de una reforma debe quedar dentro de una sola institución y en un sólo nivel del gobierno, para evitar obstáculos que puedan surgir de conflictos entre instituciones; por eso se sugiere que la responsabilidad por la ejecución de esta operación debería permanecer en el MHCP y sus dependencias la DGI y la DGSA. También se sugiere que el ejecutor de las reformas sea un beneficiario de las mismas.
- 2.20 Finalmente, una lección importante ha sido que las reformas deben estar bien consensuadas por todos los involucrados y la sociedad civil. El GNI ha prestado mucho énfasis al proceso de consenso. Por ejemplo, en el desarrollo del Proyecto de Código Tributario, el GNI ha tenido una discusión extensa con las Cámaras de Comercio e Industria de Nicaragua.

III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

A. Prestatario y organismo ejecutor

- 3.1 El Prestatario será la República de Nicaragua, quien ha designado al Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) como la entidad ejecutora del programa. El MHCP tendrá las siguientes responsabilidades: entregar los informes y la evidencia del cumplimiento de las condiciones de la operación; recibir los fondos.

B. Ejecución y administración del proyecto

- 3.2 Los componentes y acciones que pertenecen al sistema aduanero serán ejecutados por la DGSA.

C. Adquisición de bienes y servicios

- 3.3 No existen aspectos de adquisiciones que considerar ya que se trata de un préstamo basado en políticas. Los recursos de rápido desembolso del préstamo sectorial serán utilizados, entre otros, para apoyar la balanza de pagos del prestatario. Se aplicarán en este caso los procedimientos referentes a los préstamos sectoriales, establecidos en el documento GN-2001-2, los cuales no requieren licitación pública internacional. Los fondos serán desembolsables cuando el prestatario presente pruebas de cumplimiento de todas las condiciones contractuales a satisfacción del Banco.

D. Calendario de ejecución y desembolsos

- 3.4 El período de desembolso del préstamo será de no menos de 18 meses, como lo requiere la Asamblea de Gobernadores para las operaciones de préstamos basadas en políticas (AG-1/02). La ejecución de las actividades de apoyo técnico paralelas (ATN/SF-8464-NI) coincide con el desembolso del segundo tramo.

E. Supervisión técnica

- 3.5 La supervisión técnica será la responsabilidad de RE2/SC2 apoyado por INT/ITD.

F. Informes y seguimiento

- 3.6 El Prestatario, por intermedio del organismo ejecutor, presentará al Banco dentro de los primeros tres meses de cada año calendario y durante la ejecución del programa, informes anuales sobre el progreso logrado en la implantación del programa de reforma. Dependiendo de los informes de progreso, se reunirá con el Banco para intercambiar opiniones acerca del progreso logrado en la implantación del programa. En caso de que el Banco lo determine necesario, el Prestatario deberá presentar dentro de los 30 días siguientes a la notificación del Banco, informes o planes con las medidas que sea necesario implementar para ajustar la ejecución del programa.

G. Evaluación

- 3.7 Los resultados previstos del programa y los indicadores de impacto se enumeran en el Anexo II; estos indicadores se actualizarán anualmente para medir el alcance de la reforma. El conjunto de indicadores se examinará en la evaluación final que se efectuará de acuerdo con los términos de referencia que acuerden el prestatario y el Banco, y que servirá de base para la preparación del “Informe de Terminación de Proyecto ” (PCR). El prestatario se comprometerá a cubrir todos los costos relacionados con la recopilación de los datos necesarios y a garantizar que estén disponibles, aunque por el momento no se compromete a destinar recursos adicionales para la evaluación.
- 3.8 La ATN/SF-8464-NI paralela contiene recursos para financiar una consultaría cuyos objetivos principales son: (i) identificar los datos más adecuados del PIB y de recaudación que servirán como línea de base para la evaluación del impacto; (ii) cuantificar el impacto de la reforma en términos de ingresos tributarios, eficiencia económica, equidad distributiva y eficiencia administrativa, como resultado de la Ley 453 de Equidad Fiscal; (iii) analizar deficiencias en la implementación de la reforma tributaria contenida en la Ley 453; (iv) proponer medidas correctivas; (v) analizar los efectos en recaudación por la pérdida de recursos fiscales (aranceles, bases de IVA y selectivo) debidos a la posible entrada en vigencia de los acuerdos bilaterales y subregionales de libre comercio (en procesos bilaterales y multilaterales ALCA y OMC), y (vi) presentar alternativas.

IV. VIABILIDAD Y RIESGOS

A. Viabilidad ambiental

- 4.1 El equipo de proyecto considera que debido a la naturaleza de esta operación no se prevén impactos ambientales.

B. Impacto social

- 4.2 El programa podría tener un impacto social positivo debido a su contribución al financiamiento sostenible en el largo plazo de sus programas de desarrollo. También, se apoya indirectamente a aumentar el número de contribuyentes mientras que se baja el peso de carga a los contribuyentes actuales.

C. Clasificación de igualdad social

- 4.3 Esta operación no califica como un proyecto que promueve la equidad social, como se describe en los objetivos clave para la actividad del Banco contenidos en el informe sobre el Octavo Aumento General de Recursos (documento AB-1704).

D. Beneficios

- 4.4 El efecto recaudatorio de la Ley de Equidad Fiscal fue estimado por el Gobierno en un incremento anual de los ingresos tributarios en torno a los 760 millones de córdobas, equivalentes a 50 millones de dólares. (Ver Cuadro 3 y Anexo II para detalles para cada impuesto).

Cuadro 3. Concentración del impacto recaudatorio de la Ley 453 sobre la “recaudación manejada” (en millones de córdobas y % sobre el total)		
Medida	En mill. de C\$	En %
Impuesto mínimo a la renta	190	24,9
Eliminación depreciación acelerada ⁷	56	7,4
Eliminación tasa cero IVA	208	27,4
Reducción exoneraciones	96	12,6
Incremento impuestos suntuarios	72	9,4
Resto medidas	139	18,2
TOTAL	761	100,0

⁷ El incremento neto en la recaudación por la limitación del criterio de la depreciación acelerada resulta ser neutral, toda vez que dicha medida sólo implica un cambio temporal en el momento de pago del tributo, lo cual podría llegar a cuestionar la razonabilidad de considerar su efecto en los datos antes indicados.

E. Beneficiarios

- 4.5 Dado que se trata de un programa de reforma de políticas, no es posible identificar directamente a los beneficiarios.

F. Riesgos

- 4.6 El riesgo principal es una posible falta de consenso en la Asamblea Nacional. Sin embargo, la reciente aprobación de varias leyes de reforma en la Asamblea Nacional indica una alta disposición por parte del Gobierno hacia el proceso de reforma. Además, el Fondo Monetario Internacional (FMI) anunció en junio, 2003 la aprobación de la primera y segunda revisiones del acuerdo vigente con Nicaragua, y autorizó el desembolso de dos cuotas por valor de \$19,8 millones, indicando su fe en la voluntad del GNI para cumplir con las metas de reformas convenidas. La experiencia reciente del Banco con el préstamo sectorial de Reformas de Políticas Sociales en Apoyo a la Estrategia de Reducción de Pobreza (NI-0169) otorga confianza en la factibilidad de lograr consenso para el resto de medidas en apoyo de las reformas.
- 4.7 Se hizo un análisis de sensibilidad de las variables principales en la reforma, el cual indica la necesidad de un seguimiento cuidadoso para asegurar que el aumento en la recaudación sea sostenido. Para asegurar que se emprenda el seguimiento se acordó realizar un estudio y análisis del sacrificio fiscal y del impacto macro fiscal de la integración, los cuales se financiarían con los recursos de la C. T. Dichos estudios y análisis permitirían evaluar no sólo los impactos preliminares en la recaudación fiscal, sino también avanzar en consideraciones sobre sus consecuencias en la estructura económica, así como sobre sus efectos en la equidad del conjunto de las actividades emprendidas en los últimos tres años, ya que los gastos tributarios han producido una sustancial variación en la forma de asignar la carga tributaria entre los distintos sectores económicos. Se demuestra el impacto de eventos económicos exógenos sobre la recaudación interna. Además, se desarrollan una metodología y una capacidad interna al MHCP para la evaluación continua del mismo. Con estos datos el GNI podrá guiar y reorientar la capacidad administrativa y legal para alcanzar las metas de recaudación no solamente en términos financieros, sino también en su impacto económico y equitativo.
- 4.8 El análisis de sensibilidad identificó un riesgo técnico específico, la concentración de la reforma en los recursos que se espera obtener con la aplicación del impuesto mínimo a la renta y la reducción de los bienes alcanzados con la tasa cero en el IVA (52% del total estimado). Esa concentración requiere poner un especial cuidado en los aspectos reglamentarios de la ley con el fin de evitar riesgos que puedan afectar la aplicación de estas medidas, tales como impugnaciones que pudieran limitar su alcance. Esta posibilidad será incluida en el estudio de la carga tributaria financiada con la CT paralela.

NICARAGUA Modernización del Estado y Reforma Fiscal (NI-0172)
Matriz de Condicionalidades (Ver Anexo II para los Indicadores de Resultados Fiscales)

Objetivo	Acciones relacionadas que apoyarán el proyectos	Primer Tramo Resultados esperados	Segundo Tramo Resultados esperados
I. Marco de Política Macroeconómica			
1. Estabilidad Económica	1-a) Carta de Intención con el FMI firmada (diciembre, 2002)	1-b) El marco de políticas macroeconómicas es congruente con los objetivos del Programa.	1-c) El marco de políticas macroeconómicas sigue congruente con los objetivos del Programa.
II. Fortalecimiento del marco legal para la recaudación tributaria			
2. Aumento en los ingresos tributarios (y reducción del déficit fiscal) y en la equidad del sistema impositivo.	<p>2-a) Ley de Ampliación de la Base Tributaria (aprobada septiembre 2002)</p> <p>2-b) Préstamo 1045/SF-NI Modernización de la Administración Tributaria - fortalecimiento y modernización de las Administraciones de Ingresos Tributarios y de Servicios Aduaneros (INT/ITD)</p> <p>2c) Estudio y encerrona fiscal “Nicaragua: Desafíos para la Modernización Tributaria” (RE2/MGR)</p>	<p>2-d) Aprobación y entrada en vigencia de la Ley de Equidad Fiscal que regula:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Impuesto mínimo de Renta y/ Activos Totales; – Ampliación de la base del impuesto a la renta incluyendo interés; – Eliminación de la tasa base 0% en IVA (excepto para exportadores); – Reducción en las exoneraciones. <p>(Aprobado)</p> <p>2-e) Aprobación y entrada en vigencia del Reglamento de la Ley de Equidad Fiscal.</p> <p>(Aprobado)</p> <p>2-f) Acciones de la Dirección General de Aduanas:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Haya contratado la consultoría necesaria para iniciar la preparación de una Ley de Aduanas complementaria del Código Uniforme Aduanero Centro Americano (CAUCA) y comprensiva, entre otros, del sistema infraccional aduanero 	<p>2-g) Aprobación y puesta en vigencia de un Código Tributario que:</p> <ul style="list-style-type: none"> – define un sistema de multas justo y progresivo con relación proporcional a la infracción que favorezca el cumplimiento voluntario, incluyendo la determinación del procedimiento de sanciones penales por defraudación; – establece la facultad de cierre de establecimientos por infracciones de contravención y formales; y. – define de manera amplia y precisa las facultades de la administración para requerir información de terceros <p>2-h) Aprobación, reglamentación y entrada en vigencia de la Ley de Aduanas, consistente con el Código Tributario interno y el Código Uniforme Aduanero Centroamericano (CAUCA) y que comprende:</p> <ul style="list-style-type: none"> – un sólo cuerpo legal la normativa aduanera no integrada en el Código CAUCA; – las directrices necesarias para organizar eficientemente las actividades de la DGSA y su personal, en el marco del control fiscal, sin descuidar los aspectos de facilitación que requiere la nueva situación económica.

Objetivo	Acciones relacionadas que apoyarán el proyectos	Primer Tramo Resultados esperados	Segundo Tramo Resultados esperados
III. Fortalecimiento del marco institucional para recaudación tributaria			
3. Mejorar la capacidad y eficacia de las instituciones recaudatorias	<p>3-a) Ley Creadora de la Dirección General de Servicios Aduaneros y de Reforma de la Ley Creadora de la Dirección General de Ingresos (abril 2002).</p> <p>3-b) Préstamo 1045/SF-NI Modernización de la Administración Tributaria - fortalecimiento y modernización de las Administraciones de Ingresos Tributarios y de Servicios Aduaneros</p> <p>3-c) Proyecto de Ley de Servicio Civil y de Ley de Carrera Administrativa (Sept, 2003)</p>	<p>3-d) Acciones de la Dirección General de Aduanas:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Haya contratado consultores para la elaboración del anteproyecto de Ley de Carrera Administrativa Tributaria y Aduanera – La adopción de una decisión comunicada al Ministerio de Hacienda sobre el modelo del sistema informático de gestión aduanera y los procedimientos asociados basados en el estudio sobre sistemas realizado por la DGA con apoyo del BID y del FMI 	<p>3-e) Aprobación, reglamentación y entrada en vigencia de la Ley de Carrera Administrativa de las Direcciones Generales de Ingresos y Aduanas consistente con la nueva Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa nacional, que:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Fortalece la autonomía técnica y legal de las instituciones como se ha establecido en el marco de la Ley Creadora de la DGA y de Reforma a la Ley Creadora de la DGI (No. 339 de 6 de abril de 2000 – Proporciona a cada institución la capacidad de las dos direcciones de determinar su nómina en base de su trabajo; – Establece un sistema de reclutamiento transparente, competitivo y meritocrático; – Promueve un sistema de capacitación profesional permanente; – Promueve una carrera profesional y permanente; – Promueve altos estándares de servicio al público; y, – Exige un código de conducta ética profesional. <p>3-f) Tener implantados y en funcionamiento al menos 3 de los siguientes 5 módulos del nuevo sistema informático de aduanas</p> <ul style="list-style-type: none"> – Control de cargas de entrada y salida – Transito aduanero nacional – Importación definitiva – Exportación definitiva – Control de depósitos aduaneros <p>3-g) Tener el equipamiento informático y las comunicaciones, adjudicadas por “outsourcing”, en pleno funcionamiento en aduanas.</p>

Objetivo	Acciones relacionadas que apoyarán el proyectos	Primer Tramo Resultados esperados	Segundo Tramo Resultados esperados
IV. Mejorar la gestión presupuestaria			
4. Establecer normas para la preparación de presupuestos correctamente definidos que permitan el manejo eficiente y transparente de los recursos del estado	<p>4-a) SIGFA implantado en todas las dependencias del gobierno central y una gran parte del sector publico descentralizado funcional. Programa de Modernización de los procedimientos de presupuesto (con el apoyo del BM).</p> <p>4-b) Informe de Evaluación sobre gestión Financiera (CFAA) preparado por el BID y el BM</p> <p>4-c) una operación de FOMIN con el Colegio de Contadores para promover estándares internacionales de la contabilidad</p>		<p>4-d) Aprobación, reglamentación y entrada en vigencia de una Ley de Responsabilidad Fiscal y Ordenamiento Presupuestario que prevé:</p> <ul style="list-style-type: none"> – la prevención de déficits excesivos y reiterados, a través de la búsqueda de equilibrio entre las aspiraciones de la sociedad y los ingresos que ella pone a disposición de los Gobiernos; – la limitación de la deuda pública a un nivel prudente, compatible con el ingreso tributario y con el patrimonio publico, permitiendo un margen de seguridad para absorción de efectos de eventos imprevistos; – la adopción de política tributaria previsible y estable; – la presentación del presupuesto dentro de un marco de planificación plurianual, comenzando en 2006; y – la adopción de estándares internacionales de contabilidad por el sector publico.
5. Mejora de la transparencia de las finanzas publicas y base establecida para la auditoria de todas las cuentas del Gobierno.	<p>5-a) BID - apoyo a la CGR (con 1100/SF-NI) y la interconexión electrónica entre la CGR y el SIGFA, establece la base técnica para llevar a cabo una auditoría completa de las cuentas del GNI.</p> <p>5-b) CFAA presentado y discutido con el MHCP, el BID y el BM</p>		<p>5-c) El Ministerio de Hacienda y Crédito Publico presentará al Contraloría General de la República cuentas consolidadas de las entidades del Gobierno Central presupuestadas dentro de un plazo de noventa (90) días del fin del año fiscal 2004 o el año anterior al año en que se realice el desembolso, para auditoria financiera por la CGR en conformidad con las Normas de Auditoría Gubernamental de Nicaragua (NAGUN) de Abril de 2002.</p>

Modernización del Estado y Reforma Fiscal
NI-0172
Indicadores por Tributo del Impacto Recaudatorio de la Reforma Fiscal

I. Estimaciones de Recaudación Adicional Manejadas por cada Impuesto
(Primer año de plena operación de la Reforma)

Medidas	Impacto Anual (mili de C\$)	Impacto Anual (mili de \$)	Estructura (en % de recaudación)	Incremento/ Rec. 2003 (en %)	Impacto % PIB 2003 base 1994
Total de Ingresos	732,9	48,5	96,3	7,9	1,2
Impuesto sobre la Renta	337,6	22,4	44,4	16,0	0,5
Pago mínimo de 1% sobre Activos Brutos	189,7	12,6	24,9		0,3
Depreciación Acelerada sólo para exportadores acogidos a Ley de AT	56,2	3,7	7,4		0,1
Retención a transacciones en la Bolsa Agropecuaria	41,6	2,8	5,5		0,1
Otras	50,1	3,3	6,6		0,1
Impuesto al Valor Agregado	303,9	20,1	39,9	7,9	0,5
Eliminación tasa cero en mercado interno (canasta básica exenta)	208,3	13,8	27,4		0,3
Exoneraciones y exenciones a ventas internas	49,9	3,3	8,6		0,1
Exoneraciones a importaciones	45,6	3,0	6,0		0,1
Impuesto Selectivo al Consumo	78,7	5,2	10,3	3,9	0,1
Reducción dispersión de tasas sobre importaciones de bienes suntuarios	71,7	4,7	9,4		0,1
Otras	7,0	0,5	0,9		0,0
Derechos Arancelarios de Importación	6,9	0,5	0,9	1,1	0,0
Exoneraciones, exenciones y tratamientos especiales	6,9	0,5	0,9		0,0
Otros ingresos	5,8	0,4	0,8	0,9	0,0
Medidas de Reducción del Gasto	27,8	1,8	3,7		0,0
TOTAL	760,7	50,4	100,0		1,2
PIB Nominal (mili. C\$)					61.926,6