

Nicaragua: Presupuesto y Pobreza

Por Néstor Avendaño, economista

Junio 2002

La ampliación de la base tributaria, ya sea a través de la incorporación de nuevas personas físicas y jurídicas en el pago de impuestos o a través de la eliminación de regímenes especiales que gozan de la exoneración del Impuesto sobre la Renta (IR) o del Impuesto General al Valor (IGV), conduce ineludiblemente a una mayor carga tributaria, o sea a una mayor proporción de la producción que el gobierno central se apropia en concepto de impuestos.

Las autoridades gubernamentales no pueden negar el resultado de una mayor carga tributaria si se aprueba su propuesta de medidas impositivas bastante cuestionada por empresarios, consumidores y la Sociedad Civil en general. Trato de señalar, con la premisa anterior, que no es necesario incrementar las tasas tributarias existentes, por ejemplo el 25% del IR o el 15% del IGV, para hacer más pesada la carga tributaria en Nicaragua, país miembro del Club de 41 Países Pobres Muy Endeudados del planeta. y no es una extraña coincidencia que los países pobres más endeudados del mundo que se encuentran en Centroamérica, Honduras y Nicaragua, sean los que tienen la mayor carga tributaria entre los países del istmo. Al finalizar 2001, en nuestra subregión, las cargas tributarias de los gobiernos centrales, excluyendo la de las alcaldías municipales, eran así: Guatemala, 9.8%; El Salvador, 10.5%; Costa Rica, 12.9%; Honduras, 16.6%; y Nicaragua, 21.6%. Para los inversionistas extranjeros directos, no los de zonas francas sino los que se incorporan al mercado local como lo hacen los inversionistas nicaragüenses, es más atractivo un país que cobra menos impuestos para invertir, producir y consumir.

Antes de concretarse la sugerencia del FMI, ya establecida en el acuerdo interino del segundo semestre del año pasado, de que el Gobierno Central incremente su recaudación de impuestos en un monto equivalente a 2.7 puntos porcentuales del PIB, o sea elevar esa carga a 23.0% en 2002 y a 24.3% en 2003, los funcionarios del Poder Ejecutivo y los legisladores deben tener en cuenta que esta clase de medida obstaculiza la formación de ahorro real del sector privado, o sea reduce la parte de la producción que no es consumida por las familias (ya que el ahorro público no alcanza ni el 1 % del Pffi) e imposibilita el incremento de la inversión fija del sector privado, o sea la construcción y la adquisición de maquinaria y equipo, requerido para impulsar el crecimiento económico deseado en el país. También reitero que elevar la carga tributaria en nuestro país, y en un año en que el estancamiento económico será visto como un éxito de la gestión gubernamental, es contraproducente. Una mayor carga tributaria en esta alicaída situación económica provocará un menor crecimiento de la producción y, por ende, una menor recaudación tributaria y un mayor desempleo. Ni los precios coadyuvarán al intento de recaudar más impuestos, porque la "quietud" inflacionaria de 2.4% en los primeros cinco meses de este año se explica en gran parte con la caída de la demanda interna por la insuficiencia de los ingresos de los consumidores e inversionistas privados.

Es obvio que si políticamente no es viable poner una mayor carga tributaria sobre la población, a sabiendas que la mitad del total de habitantes del país tiene un ingreso por

cápita igual o menor de un dólar estadounidense y que la producción local está estancada en el mejor de los casos, el ajuste fiscal debería darse más por el lado de la reducción del gasto gubernamental. El quid del asunto es determinar cuál es el gasto que debe eliminarse para alcanzar un déficit equivalente a 9.4% del PIB, tal como lo señala el FMI para este año.

Inmersos en la lucha contra la pobreza, todo el gasto social presupuestado originalmente no debería ser disminuido y todos los recursos presupuestados que se logren liberar del pago de la deuda externa por el alivio interino de la Iniciativa HIPC no deberían ser reorientados hacia proyectos ajenos a la lucha contra la pobreza. La composición del gasto público debe tomar en cuenta su impacto distributivo y de crecimiento económico, por lo cual tendría que enfatizar tanto los programas que sean "pro-pobres" como la entrega eficiente de los servicios públicos esenciales para la población en salud, educación, vivienda, saneamiento ambiental e infraestructura.

Pero la reforma presupuestaria enviada por el Poder Ejecutivo a la Asamblea Nacional contempla una contracción de gastos que descansa más en la suspensión de proyectos de inversión (sin financiamiento) que en una racionalización del gasto corriente. De cada córdoba de reducción del gasto total, sólo 22 centavos corresponden al gasto corriente, en el cual sobresale una notable disminución del pago de la deuda externa que se ve acompañada con un importante aumento del pago de intereses de la deuda estatal con el sector privado. Y cumplir esta reforma presupuestaria es vital, según los funcionarios públicos, para que Nicaragua pueda obtener US\$1 00 millones en apoyo a la balanza de pagos, pero que se destinarán a incrementar las reservas internacionales en US\$30 millones y pagar US\$70 millones a los tenedores de Certificados Negociables de Inversión (CENI).

Aparentemente, el gobierno ha escogido una modalidad de canje de deuda interna por deuda externa en el presente año. Por eso, considero la necesidad de que el Consejo Nacional de Planificación Económica y Social (CONPES) formule la creación de un fondo que contenga todos los recursos presupuestarios del Gobierno Central y del Banco Central que se liberen del pago de intereses y amortizaciones de la deuda externa, con el fin de facilitar su asignación transparente hacia la ejecución de los proyectos que reduzcan la pobreza humana en nuestro país.

El gasto corriente que debe ser reducido es aquel que es innecesario, injustificable e incompatible con los niveles de pobreza de la nación. Y la racionalización de ese gasto corriente, además de no tolerar ningún acto de corrupción en el uso de los recursos, pasa por la normalización de los sueldos e ingresos de los altos ejecutivos, asesores y consultores del sector público, la eliminación del estipendio de los altos funcionarios gubernamentales, la reducción del número de asesores y consultores que transitan en los corrillos institucionales, y la evitación de la ostentación en la mayoría de los altos despachos gubernamentales.

La reforma tributaria es importante, pero debe estar acompañada de una política de gasto en una formulación presupuestaria de largo plazo. Con una visión de largo plazo, que sea respaldada por la nación, el Gobierno de Nicaragua puede invitar al FMI a discutir la política y las metas fiscales de corto plazo. La Asamblea Nacional puede solicitar al Poder Ejecutivo una propuesta de ley de presupuesto nacional que abarque,

al menos, el período 2003-2,006. En ese marco, los legisladores podrán garantizar una reforma tributaria que sea compatible con la reducción de la pobreza.