

EL “OCULTAMIENTO” DE MAS DE C\$ 1,000 MILLONES A LA NACIÓN: HECHOS Y ANTECEDENTES

1. Durante el análisis de la Propuesta de Ley de Presupuesto General de la República para el año 2004, el Equipo Económico de la Coordinadora Civil comenzó a descubrir inconsistencias muy graves en la cifra de ingresos tributarios por C\$ 10,196 Millones, que aparecía registrada en dicha propuesta de Ley.

Esta cifra de ingresos tributarios contenida en esta propuesta de Ley implicaba que la recaudación impositiva i) caería, entre 2003 y 2004, sin justificación plausible alguna, tanto en términos reales - aparece cayendo en un 2.35% *en términos reales*, es decir valorada a precios constantes -, ii) también caería expresada en dólares - según la cifra que aparece en el Presupuesto, los ingresos tributarios caen de US\$ 652 Millones estimados como recaudación total para 2003, a US\$ 639.4 Millones en 2004 -; y iii) *experimentaría, además, una brusca caída como proporción del PIB* - según la cifra del Presupuesto, la carga tributaria – la relación recaudación impositiva/PIB - caería bruscamente, del 16% del PIB en 2003, al 15% del PIB en 2004 -.

Desde el punto de vista económico resultaba totalmente manifiesto - a simple vista - que esta cifra de ingresos tributarios del Presupuesto General de la República para 2004 *no podía, de ninguna manera, ser correcta.*

Así lo muestra su absoluta y total incongruencia, y aún contraposición, tanto con la propia trayectoria previa de los ingresos tributarios, y de la carga tributaria, como con los cambios recientes en el sistema tributario, que implicaron la expansión de la base tributaria, ni con el fuerte crecimiento del universo de contribuyentes, menos aún con propios supuestos macroeconómicos del Programa Económico – en términos de tasa de crecimiento del PIB real y nominal - en que se basa la formulación del Presupuesto General de la República (y que fueron debidamente presentados a la Asamblea Nacional). Diferentes expertos nicaragüenses han compartido y apoyado públicamente la preocupación por este hallazgo.

Esta cifra supone que la recaudación tributaria nominal proyectada para 2004 - en contra de la lógica económica más elemental -, crecería apenas 3.5% con respecto a los niveles alcanzados en 2003 (lo que equivale, para todos los fines de análisis económico, a un virtual “congelamiento”), y que por lo tanto, dicha recaudación no se vería afectada, en ninguna manera significativa, por los factores que constituyen los *determinantes* de su evolución: es decir, que de manera inexplicable dicha recaudación impositiva no se vería mayormente influenciada ni por el crecimiento del producto interno bruto, el ingreso y el gasto privado en términos reales, proyectados para 2004, ni se elevaría siquiera para reflejar la evolución del nivel general de precios ^{1/}.

^{1/} En términos nominales, los ingresos tributarios están asociados al ingreso y el producto (PIB), y al gasto nominal. El crecimiento nominal de estas variables puede descomponerse en dos componentes fundamentales: el crecimiento del producto, el ingreso y el gasto en términos reales, o a precios constantes, y las variaciones del nivel general de precios. En países como los nuestros,

Esta “proyección de ingresos” tributarios resultaba por lo tanto, desde todo punto de vista, *sencillamente inverosímil*. La “inconsistencia” de esta cifra resultaba demasiado evidente, e incluso chocante, para cualquier economista.

De manera que dicha cifra, según estos resultados, no reflejaría las “normas generalmente aceptadas de calidad de los datos”, ni “las tendencias recientes de los ingresos y gastos, la evolución macroeconómica básica y compromisos bien definidos en materia de políticas”, como se esperaría de acuerdo con el “código revisado de buenas prácticas de transparencia fiscal” (actualizado el 28 de febrero de 2001) del FMI, establecido por ese organismo internacional, del cual nuestro país es miembro, con el objetivo de “ilustrar el debate público sobre el diseño y los resultados de la política fiscal, lo cual hace a los gobiernos más responsables por sus actos”.

Como antecedente, es útil señalar que en Abril 2002, Nicaragua aceptó la visita de una misión del Departamento de Asuntos Fiscales del FMI para evaluar la observancia del Código de Transparencia Fiscal, y aceptó responder al cuestionario de transparencia fiscal establecido por el FMI como base para dicha evaluación, de manera que el Gobierno de Nicaragua conoce dicho Código y ha admitido en el pasado que se evalúe su observancia por parte del país).

en que el sistema de precios se encuentra altamente dolarizado, la tasa de devaluación de la moneda local frente al dólar desempeña un papel decisivo sobre la determinación del nivel de precios.

Los ingresos tributarios dependen en primer término del ingreso y del producto real (PIB), que determinan la base del *impuesto sobre la renta*, y del gasto privado, principalmente del gasto de consumo, que determinan la base de los *impuestos sobre el gasto*, tales como los *impuestos al valor agregado, selectivos al consumo y los derechos de importación*. El crecimiento de los ingresos tributarios depende también de las variaciones del nivel general de precios, por que el impuesto sobre la renta recae sobre el ingreso nominal, es decir valorado a precios corrientes - el cual tiene como ya vimos un componente de variación real, y otro que refleja el aumento del nivel general de precios; mientras que los impuestos sobre el gasto se cobran usualmente sobre una base “ad-valorem”, como un porcentaje del precio monetario de los bienes y servicios sujetos a gravamen.

Estos efectos sobre la recaudación, de las variaciones en estas variables en términos reales, y del nivel general de precios, se refuerzan en períodos de recuperación y crecimiento real de la economía; en estas condiciones se expanden ambos, el ingreso y el gasto, aumenta el crédito, con una serie de efectos multiplicadores, se crea un “efecto riqueza”, y ello se traduce una expansión general de las bases sobre las que recaen los tributos, mientras el aumento del nivel general de precios puede ser absorbido por el aumento del ingreso, el gasto y el crédito, sin provocar una contracción de éstas variables.

De manera que, en fases de recuperación y crecimiento de la economía, una caída de la recaudación tributaria en términos reales o como porcentaje del PIB, carece por completo de sentido, sobre todo cuando se mantiene o aumenta la eficiencia relativa de la administración tributaria, y más aún cuando los cambios recientes en las tasas y base de los impuestos (reforma tributaria) no se han agotado. El resultado que debería esperarse, por una consistencia económica elemental y básica, es exactamente el opuesto.

Esto escribió el economista Néstor Avendaño, en su análisis de la propuesta de Ley de Presupuesto Nacional para 2004: "El gobierno presupuesta un monto de recaudación de impuestos de C\$ 10,196 millones, equivalentes a US\$ 640 millones en 2004, y aproximadamente igual al 15% del PIB. *Este porcentaje de la carga tributaria conduce a afirmar que no es correcta la proyección de la recaudación de impuestos para 2004, ya que la carga tributaria de 2003 se ubica en el nivel de 16.5% del PIB*" (Néstor Avendaño, "Un análisis del Proyecto de Ley de Presupuesto General de la República para el año 2004", Noviembre de 2003).

En efecto, desde el punto de vista económico no existe manera alguna de explicar que, con una tasa esperada de crecimiento del PIB de 3.7% en términos reales y de 9.9% en términos nominales, en el Presupuesto General de la República para el año 2004 se proyecte una cifra de ingresos tributarios que suponga una brusca caída en la recaudación tributaria como proporción del PIB, en comparación al año 2003.

Conforme la evidencia empírica, en fases de recuperación y crecimiento económico, *lo mínimo* que cabe esperar es que la recaudación tributaria crezca en la misma proporción que el PIB corriente, y que por tanto se mantenga al menos invariable la carga tributaria media de la economía, esto es, la recaudación tributaria como proporción del PIB. *Jamás* se puede esperar una brusca caída de la carga tributaria, en circunstancias como esta, a menos que se prevea con alguna certeza un evento extraordinario o catastrófico, los cuales tienen normalmente la característica de ser precisamente *imprevisibles*.

Se dice que esto es *lo mínimo* que sensatamente cabe esperar, porque un crecimiento de la recaudación impositiva en una proporción similar al crecimiento del PIB corriente, implica una elasticidad global (bouyancy) del crecimiento de la recaudación tributaria de apenas 1 – esto es, que la recaudación crece 1%, por cada 1% de crecimiento del PIB corriente -.

Pero de hecho la elasticidad global o "bouyancy" empíricamente observada, en el caso de nuestra economía, en fases de recuperación y crecimiento económico – y sobre todo en fases posteriores a reformas tributarias - es normalmente superior a 1, con lo cual la carga tributaria media de la economía, en vez de permanecer constante o invariable, como ocurriría si la elasticidad fuese sólo de 1, tiende a elevarse un poco.

"BUOYANCY" O "FLOTABILIDAD" DE LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA

Los economistas usan un término muy gráfico para referirse a la relación global que existe entre el crecimiento del PIB corriente y el de la recaudación global de impuestos: bouyancy (flotabilidad).

El término es gráfico, y recuerda la relación de "flotabilidad" que existe entre un objeto plástico (flotable) y el nivel del agua en la que flota. Cuando el nivel del agua sube, el objeto plástico flotante sube en la misma proporción, de manera que su relación con el agua se mantiene constante.

De manera similar, cuando el PIB corriente crece, la recaudación tributaria muestra una "buoyancy" de al menos 1, es decir crece al menos en la misma proporción que el PIB corriente, de manera que, como mínimo, la carga tributaria (la relación recaudación de impuestos/PIB) como mínimo se mantiene constante. Una buoyancy de 1 implica que, puesto que el PIB corriente y la recaudación tributaria crecen en la misma proporción, la carga tributaria (relación recaudación global/PIB) se mantiene invariable.

Pero la proyección del Presupuesto para 2004 ni siquiera asume esta buoyancy mínima de 1: implica una drástica caída en la carga tributaria, que pasa de 16% del PIB en 2003 a sólo 15% del PIB en 2004 – lo cual implica que la recaudación, en una fase de crecimiento económico, crecería en muchísima menor proporción que el PIB corriente; esta caída no resulta verosímil, en condiciones en que se espera un crecimiento del PIB real de 3.7% y de 9.9% del PIB corriente – en cuyo caso, como mínimo los ingresos tributarios deberían crecer al menos 9.9% -, y además en condiciones en que una parte del aumento de recaudación de la reforma tributaria de 2003 por un monto esperado equivalente al 0.4% del PIB se producirá en 2004, y en que está aumentando fuertemente el universo de contribuyentes!!!

Esta cifra de ingresos tributarios para 2004 sencillamente *no puede ser correcta*

En realidad, la "buoyancy" de la recaudación tributaria global con respecto al PIB corriente tiene una peculiaridad: en fases de recuperación y crecimiento, la recaudación tiende a crecer un tanto por encima del crecimiento del PIB corriente (buoyancy mayor que 1), mientras que en fases de desaceleración económica tiende a crecer un poco por debajo del PIB corriente (buoyancy un poco por debajo de 1).

Nuestra propia estimación, utilizando una buoyancy de 1.3, para un crecimiento de la recaudación del 12.87%, arrojaba una recaudación esperada para 2004 de cerca de C\$ 11,200 Millones para 2004, lo cual nos llevó a concluir, preliminarmente, que el faltante de ingresos tributarios en el Presupuesto alcanzaba al menos los C\$ 1,000 Millones.

Concepto	Producto Interno Bruto (C\$ Millones)	Ingresos Tributarios (C\$ Millones)	Carga Tributaria Media (% del PIB)	Crecimiento Del Producto Interno Bruto (%)	Crecimiento De La Recaudación Tributaria (%)	Elasticidad Global O Buoyancy
1994	20,008.4	2,382.9	11.91%	11.40%	15.52%	1.36
1995	24,029.4	2,933.0	12.21%	20.10%	23.08%	1.15
1996	28,008.5	3,452.3	12.33%	16.56%	17.71%	1.07
1997	31,967.1	4,392.6	13.74%	14.13%	27.24%	1.93
1998	37,804.4	5,638.9	14.92%	18.26%	28.37%	1.55
1999	44,197.9	6,483.7	14.67%	16.91%	14.98%	0.89
2000	50,144.6	7,264.3	14.49%	13.45%	12.04%	0.89
2001	53,653.5	7,354.5	13.71%	7.00%	1.24%	0.18
2002	57,051.2	8,307.6	14.56%	6.33%	12.96%	2.05
2003	61,926.6	9,851.0	15.91%	8.55%	18.58%	2.17
2004	68,077.3	11,350.0	16.67%	9.93%	15.22%	1.53

El amarillo representa años de fuerte desaceleración económica por derrumbe de los precios del café y crisis bancarias; además hubo una fuerte desgravación del ISC sobre bienes de industria fiscal, de los cuales el fisco exhibe una gran dependencia.

LOS AUMENTOS EN LA RECAUDACION TRIBUTARIA DEPENDEN:
□ DEL CRECIMIENTO DEL PIB REAL Y NOMINAL
<p>EN 2004 EL PIB REAL 3.7% Y EL PIB CORRIENTE O NOMINAL 9.9%:</p> <p>CUANDO LA ECONOMIA CRECE, EN TERMINOS REALES, LA RECAUDACION COMO MINIMO CRECE EN PROPORCION AL CRECIMIENTO DEL PIB CORRIENTE Y USUALMENTE CRECE UN POCO MAS QUE PROPORCIONALMENTE QUE EL PIB</p> <p>EN ESTAS CONDICIONES, LA CARGA TRIBUTARIA COMO MINIMO PERMANECE ESTABLE, PERO USUALMENTE SE ELEVA UN POCO.</p>
□ DE LOS CAMBIOS EN LA BASE Y EN LA TASA DE LOS IMPUESTOS (REFORMA TRIBUTARIA)
<p>LA REFORMA TRIBUTARIA 2003 IMPACTARA RECAUDACION DE 2004: EN LOS AÑOS DE REFORMA Y POSTERIORES LA BOUYANCY SE ELEVA BASTANTE</p>
□ DE LA EFICACIA MEDIA DE LA RECAUDACIÓN
<p>NO EXISTE RAZON ALGUNA PARA ESPERAR CAIDA SIGNIFICATIVA DE EFICACIA MEDIA EN LA RECAUDACION. AL CONTRARIO, EL UNIVERSO DE CONTRIBUYENTES AUMENTO EN MAS DE 13,000 PERSONAS EN 2003 Y SE ESPERA AUMENTARLO MUCHO MAS EN 2004.</p>

La brusca caída de la carga tributaria media de la economía nicaraguense que el Proyecto de Ley de Presupuesto aparecía proyectando para 2004 resultaba todavía más inverosímil en circunstancias en que, además de que se esperaba un claro crecimiento de la economía, se ha venido ampliando fuertemente el universo global de contribuyentes – el cual aumentó en más de 13,000 personas (naturales y jurídicas) en 2003 -; y cuando, además, parte del impacto recaudatorio de la Reforma Tributaria de 2003 deberá producirse en el año 2004, por un monto estimado equivalente a 0.4% del PIB, tal y como aparece reflejado en todas las proyecciones de recaudación asociadas a la “Ley de Equidad Fiscal” de Mayo del 2003.

UNIVERSO DE CONTRIBUYENTES

Serie histórica

Año / Mes	Activos			Inactivos por									Total		
				Baja			Obligación cerrada			Suman					
	Jurídico	Natural	Total	Jurídico	Natural	Total	Jurídico	Natural	Total	Jurídico	Natural	Total	Jurídico	Natural	Total
1996	4,921	39,406	44,327	933	5,477	6,410	987	6,834	7,821	1,920	12,311	14,231	6,841	51,717	58,558
1997	6,529	49,564	56,093	1,169	6,862	8,031	1,236	8,562	9,798	2,405	15,424	17,829	8,934	64,988	73,922
1998	7,732	55,181	62,913	1,603	1,915	3,518	1,102	19,600	20,702	2,705	21,515	24,220	10,437	76,696	87,133
1999	8,454	60,690	69,144	1,770	3,067	4,837	1,614	21,711	23,325	3,384	24,778	28,162	11,838	85,468	97,306
2000	9,464	63,395	72,859	1,942	12,927	14,869	2,052	15,792	17,844	3,994	28,719	32,713	13,458	92,114	105,572
2001	10,122	66,591	76,713	2,076	15,640	17,716	2,630	18,435	21,065	4,706	34,075	38,781	14,828	100,666	115,494
2,002	11,143	72,873	84,016	2,059	5,649	7,708	3,334	32,965	36,299	5,393	38,614	44,007	16,536	111,487	128,023
2,003	12,775	81,720	94,495	2,124	6,856	8,980	3,337	34,565	37,902	5,461	41,421	46,882	18,236	123,141	141,377
Enero /04	12,887	82,626	95,513	2,125	6,900	9,025	3,348	34,593	37,941	5,473	41,493	46,966	18,360	124,119	142,479
Crecimiento															
Porcentual	0.9	1.1	1.1	0.0	0.6	0.5	0.3	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.7	0.8	0.8
Absoluto	112	906	1,018	1	44	45	11	28	39	12	72	84	124	978	1,102

Elaborado: Estadísticas DGI

Fuente : DE, Administraciones de rentas

Ref. : C:\Recardo\Boletines\2004\EB-04\Univer-Contrib\B2

Nota : El crecimiento es a enero 2004 Vs. diciembre 2003.

Cada año cortado al 31 de diciembre, cada mes cortado al último día.

Cuadro 3. Nicaragua: Reforma Tributaria y Medidas 2002 - 2003

Leyes / Medidas	2002		2003		Total	2002		2003		Total
	Base Anual	Oct- Dic	Base Anual	May- Dic	Base Anual	Base Anual	Oct- Dic	Base Anual	May- Dic	Base Anual
	Millones de córdobas					Relación con el PIB				
TOTAL	1,351.0	220.1	723.7	494.2	2,074.7	2.4	0.4	1.2	0.8	3.5
Reforma Tributaria: Ley de ABT y Ley de EF ^{1/}	1,019.0	124.3	679.0	464.5	1,698.0	1.8	0.2	1.1	0.8	2.8
Impuesto sobre la Renta (IR)	244.3	30.9	269.3	187.4	513.6	0.5	0.1	0.4	0.3	0.9
Impuesto General al Valor (IGV) / Impuesto al Valor Agregado (IVA)	79.8	-43.0	303.9	204.4	383.7	0.1	-0.1	0.5	0.3	0.6
Impuesto Específico al Consumo (IEC) / Impuesto Selectivo al Consumo (ISC)	21.0	5.3	53.3	37.0	74.3	-	-	0.1	0.1	0.1
Derechos Arancelarios de Importación (DAI)	673.9	131.1	6.9	4.4	680.8	1.2	0.2	-	-	1.2
Regímenes especiales	-	-	45.6	31.3	45.6	-	-	0.1	0.1	-
a) Por impuestos	-	-	-1.8	-0.3	-1.8	-	-	-	-	-
b) Tasas por servicios	-	-	47.4	31.6	47.4	-	-	0.1	0.1	-
Medidas de Aplicación de Ley	134.8	9.6	16.9	11.2	151.7	0.2	-	0.0	0.0	0.2
Medidas Administrativas y de Austeridad	197.2	86.2	27.8	18.5	225.0	0.4	0.2	0.1	0.1	0.5

1/: Ley de Ampliación de la Base Tributaria 2002 (Ley No. 439, La Gaceta No. 177), Ley de Equidad Fiscal 2003 (Ley No. 453, La Gaceta No. 82).

En el curso de todo estos acontecimientos tuvimos acceso - a través de un Documento del MHCP, fechado en Octubre de 2003, titulado “Programa Económico y Financiero 2003-2004” - a los supuestos macroeconómicos, metas y cifras indicativas para 2004 que el Gobierno de Nicaragua había preparado, en conjunto con la correspondiente misión técnica del FMI, y que constituyen - en el marco de un Programa con el FMI - la base en que se sustenta la formulación del Presupuesto, así como el conjunto de la política económica del país, la cual queda subordinada por completo a dicho Programa.

En este documento encontramos que la meta indicativa de “Gasto Primario” del Gobierno Central (Gasto Total menos el Servicio de la Deuda) acordada con el FMI para 2004 ascendía a C\$ 12,729 Millones, cifra equivalente, como era de esperar, al “Gasto Primario” implícito en el PGR 2004.

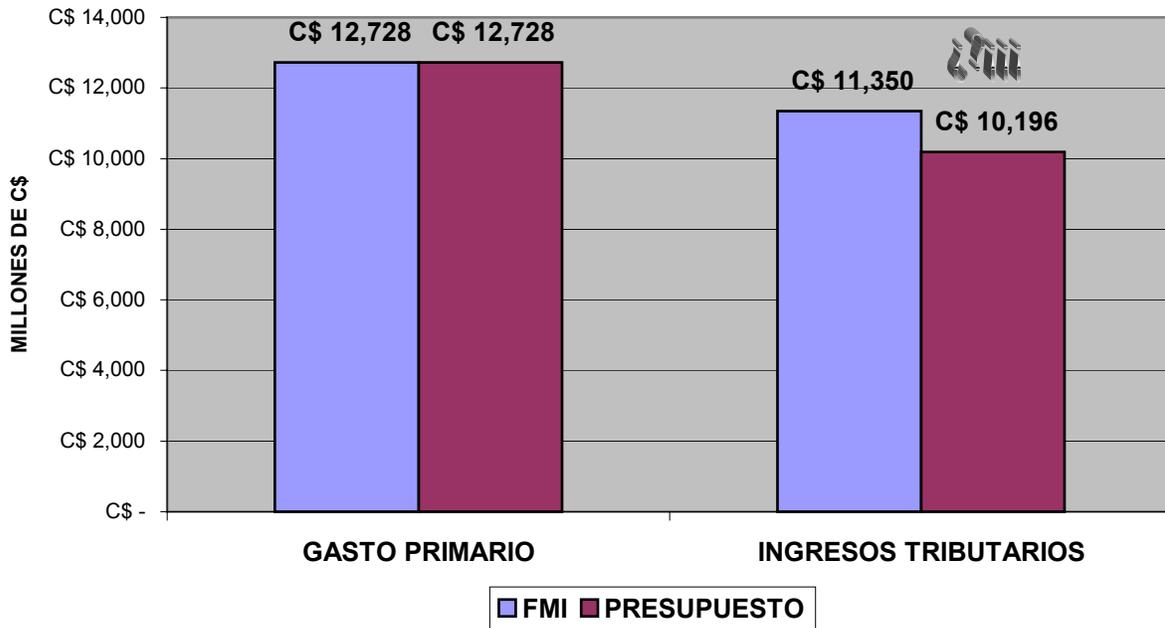
Sin embargo, mientras por el lado del Gasto había plena concordancia con la meta acordada con el FMI, por el lado de los ingresos tributarios aparecía una discrepancia *demasiado* significativa, e igualmente inexplicable.

En efecto, la “meta indicativa” de Ingresos Tributarios del Gobierno Central acordada con el FMI para 2004 ascendía a C\$ 11,350 Millones, equivalente al 16.7% del PIB, en el PGR 2004 sólo aparecía reflejado un monto de ingresos tributarios por C\$ 10,196 Millones, equivalente apenas al 15% del PIB.

La diferencia era, como puede apreciarse, demasiado significativa.

En el “Grupo Consultivo” efectuado en Managua, a fines de Octubre, con la comunidad cooperante, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público hizo una presentación, en nombre del Gobierno de Nicaragua, titulada "Política Económica y Social", donde aparecen las metas del Programa con el FMI para 2004. Allí aparece la meta de ingresos tributarios del gobierno central, para 2004, y nuevamente la carga tributaria esperada, de manera consistente con el crecimiento de la economía estimado para el año 2004, y con el conjunto de factores que la determinan, aparece elevándose al 16.7% en 2004. Nuevamente las discrepancias con la cifra de ingresos tributarios presupuestada era de una magnitud injustificable, y *demasiado* significativa.

METAS FISCALES 2004



Con esto obtuvimos la confirmación palmaria de que, mientras se acordaba con la misión técnica del FMI, como base del Programa para 2004, una meta de ingresos tributarios por C\$ 11,350 Millones, equivalente al 16.7% del PIB, y utilizando una “bouyancy” implícita de 1.5 para la estimación - de manera consistente con las proyecciones de crecimiento económico y de variación del nivel general de precios para 2004, formuladas por las autoridades gubernamentales en conjunto con el FMI, y teniendo en cuenta los otros factores determinantes mencionados -, por otra parte, y al mismo tiempo, en el Proyecto de Ley de Presupuesto para 2004 se registraba otra cifra, muy diferente, de apenas C\$ 10,196 Millones en ingresos tributarios para el año 2004, equivalente a sólo 15% del PIB (desde un 16% en 2003) - que implicaba una “bouyancy” increíble e insignificante, de apenas 0,35 -.

Esta cifra, registrada en el Proyecto de Presupuesto, resultaba inferior en C\$ 1,153.6 Millones a la acordada con la misión del FMI como meta para 2004.

Table 5. Nicaragua: Summary Operations of the Central Government

(In percent of GDP)

	2000	2001	Prel. 2002	2003		2004	
				Prog. 1/	Proj.	Prog. 1/	Rev. Prog.
Total current revenue	18.9	14.2	15.0	16.7	16.5	17.1	17.1
Tax revenue	18.2	13.7	14.3	16.3	16.0	16.7	16.7
Nontax revenue and current transfers	0.7	0.5	0.7	0.4	0.5	0.4	0.4
Total current expenditures	17.1	17.2	16.8	15.9	15.9	12.7	12.7
Consumption and transfers	13.7	12.3	11.1	10.8	10.8	10.5	10.5
<i>Of which: wages and salaries</i>	4.7	3.9	4.4	4.5	4.5	4.3	4.2
Interest payments 2/	3.3	4.9	5.7	5.1	5.1	2.1	2.1
Savings	1.8	-3.0	-1.8	0.8	0.6	4.4	4.4
Capital expenditure and net lending (net of capital revenue)	12.8	9.4	6.8	7.7	7.3	8.2	8.2
Primary balance before grants	-7.6	-7.5	-2.9	-1.8	-1.6	-1.6	-1.6
Overall balance before grants	-11.0	-12.4	-8.6	-6.9	-6.7	-3.7	-3.7
Grants	4.7	3.5	4.5	4.5	4.6	2.5	2.5
<i>Of which: HIPC interim relief 3/</i>	0.0	1.1	2.0	1.9	1.9	0.0	0.0
Overall balance after grants	-6.3	-8.8	-4.1	-2.3	-2.1	-1.2	-1.2
Financing	6.3	8.8	4.1	2.3	2.1	1.2	1.2
Privatization and external (net) 3/	8.5	4.3	4.1	5.8	6.0	5.4	5.4
Domestic (net)	-2.2	4.5	0.0	-3.5	-3.9	-4.2	-4.2
Memorandum items:							
Total expenditure	29.8	26.6	23.7	23.6	23.3	20.8	20.8
Total primary expenditure	26.5	21.7	17.9	18.5	18.2	18.7	18.7
Total primary current expenditure	13.7	12.3	11.1	10.8	10.8	10.5	10.5

Sources: Ministry of Finance; Central Bank of Nicaragua; and Fund staff estimates/projections.

1/ As stated in the Staff Report (10/3/03).

2/ Includes the interest cost of bank resolution (accrual basis for 2003 and cash basis for 2004).

3/ For 2001-03, HIPC interim debt relief from multilaterals is recorded as grants. The projections assume that the HIPC stock-of-debt operation will take place at end-2003. This will result in lower interest and amortization payments from 2004 onward.

Fuente: Documento de Informe de la IV Revisión (Diciembre 2003) del Programa con el FMI, elaborado por el staff del FMI para ser sometido al Directorio Ejecutivo de dicho organismo.

Table 7. Nicaragua: Summary Operations of the Central Government - Quarterly

(In millions of cordobas)

	2003						2004				
	Prel.		QIII		QIV		QI		Revised Program		
	QI	QII	Prog. 1/	Prel.	Prog. 1/	Rev. Prog.	Prog. 1/	Rev. Prog.	QII	QIII	QIV
Total current revenue	2,453	2,279	2,862	2,764	2,742	2,752	2,752	2,752	2,800	3,041	3,037
Tax revenue	2,583	2,234	2,835	2,656	2,627	2,637	2,683	2,683	2,730	2,970	2,969
Nontax revenue and current transfers	70	45	27	107	115	115	69	69	70	71	69
Total current expenditures	2,483	2,259	2,712	2,710	2,411	2,419	2,128	1,999	2,133	2,161	2,332
Consumption and transfers	1,517	1,640	1,705	1,696	1,850	1,850	1,676	1,676	1,763	1,756	1,978
<i>Of which: wages and salaries</i>	601	659	674	697	849	826	650	650	660	659	902
Interest payments 2/	966	619	1,007	1,014	562	569	453	323	370	405	354
Savings	-30	20	150	54	331	333	624	753	667	880	705
Capita. expenditure and net lending (net of capital revenue)	794	1,210	1,463	1,166	1,264	1,364	1,084	1,084	1,573	1,508	1,372
Primary balance before grants	142	-571	-306	-98	-371	-462	-8	-8	-536	-223	-313
Balance before grants	-824	-1,190	-1,313	-1,112	-933	-1,030	-461	-331	-906	-628	-668
Grants	301	860	954	1,019	697	697	247	241	507	355	622
<i>Of which: HIPC interim relief 3/</i>	102	388	467	483	192	188	0	0	0	0	0
Balance after grants	-522	-330	-359	-93	-236	-333	-220	-90	-400	-273	-45
Financing	-522	330	359	93	236	333	220	90	400	273	45
Net external financing	648	1,001	632	742	718	686	1,058	1,058	944	952	484
Privatization	0	0	17	18	604	604	0	0	17	0	248
Domestic (net)	125	-671	-291	-667	-1,086	-957	-838	968	-561	-679	-653

Sources: Ministry of Finance, Central Bank of Nicaragua; and Fund staff estimates/projections.

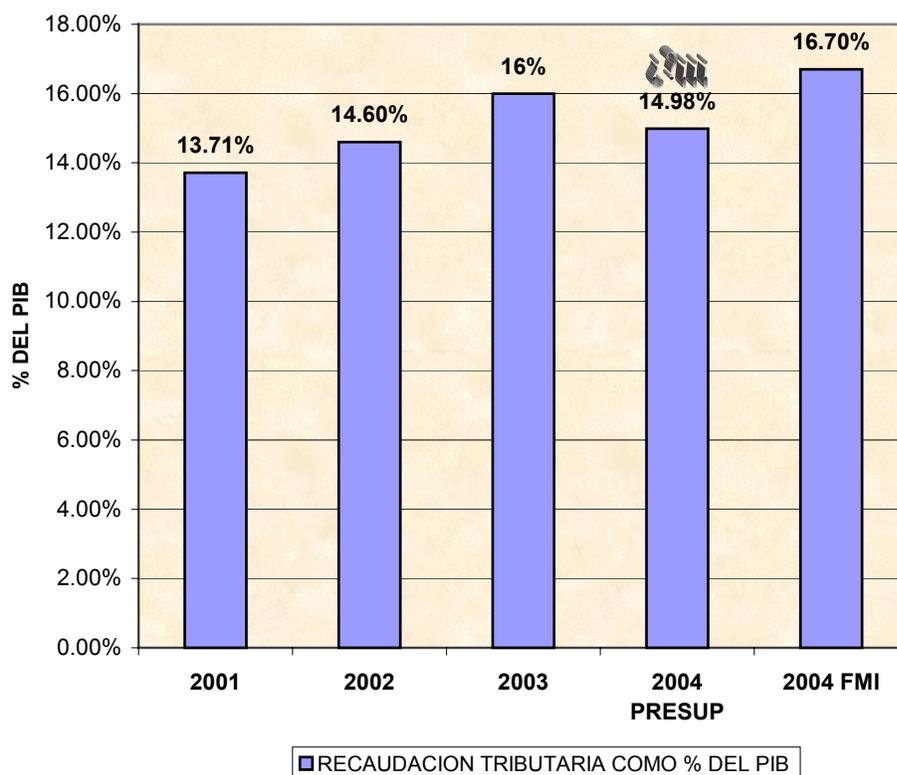
1/ As stated in the Staff Report (10/3/03).

2/ Includes the interest cost of bank resolution (accrual basis for 2003 and cash basis for 2004).

3/ HIPC interim debt relief from multilaterals creditors is recorded as grants.

Fuente: Documento de Informe de la IV Revisión (Diciembre 2003) del Programa con el FMI, elaborado por el staff del FMI para ser sometido al Directorio Ejecutivo de dicho organismo.

EVOLUCION DE LA CARGA TRIBUTARIA



Fiscal Indicators 1/ (In percent of GDP)

	2002	2003		2004	
	Prel.	Prog. 2/	Proj.	Prog. 2/	Assuming no Pension Reform
Combined public sector deficit after grants	-5.5	-3.8	-3.2	-3.8	-3.2
Combined public sector deficit before grants	-10.5	-8.9	-8.4	-6.8	-6.2
Combined public sector savings	-2.5	0.3	0.2	2.9	3.5
Combined public sector primary savings	4.7	6.7	6.6	6.7	7.3
Combined public sector primary expenditure	23.6	24.5	23.9	24.9	24.9
Tax revenues of the central government	14.3	16.3	16.0	16.7	16.7
Total poverty-reducing spending	10.2	11.0	11.0	11.4	11.4

Sources: Central Bank of Nicaragua; and Ministry of Finance.

1/ Assumes HIPC completion point is reached at end-2003.

2/ As outlined in our letter of Intent and SMIFP of October 2, 2003.

FUENTE: GOBIERNO DE NICARAGUA, "MEMORANDUM SUPLEMENTARIO DE POLÍTICAS ECONOMICAS Y SOCIALES", DIRIGIDO AL DIRECTOR GERENTE DEL FMI, SR. HORST KOLHER, CON FECHA 22 DE DICIEMBRE DE 2003, 13 DÍAS DESPUÉS DE LA APROBACIÓN DEL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO POR PARTE DE LA ASAMBLEA NACIONAL.

¿A quien se le proporciona la información correcta?

En el cuadro de arriba se encuentra un cuadro que el Gobierno de Nicaragua incluyó en su memorándum suplementario de políticas al FMI del 22 de Diciembre de 2003. Como se ve, los ingresos tributarios del Gobierno Central alcanzaron el 14.3% del PIB en 2002. Esta es la misma cifra que uno encuentra en el sitio web del BCN. A la Asamblea Nacional, el Gobierno de Nicaragua le informó que en 2002 sólo había recaudado un monto equivalente al 13.5% del PIB, y este monto lo vuelve a repetir en el informe de liquidación presupuestaria 2003 preparado para entregar a la Asamblea en Marzo 2004.

En efecto, en el informe de liquidación del PGR 2002 a la Asamblea Nacional, se informa de una recaudación de C\$ 7,708 Millones, equivalente al 13.51% del PIB. En el informe del BCN, aparece una recaudación tributaria para 2002 de C\$ 8,137 Millones, o sea el 14.3% del PIB

En 2003, según estimaba el Gobierno - y también el FMI - en Diciembre, los ingresos tributarios alcanzaron el 16% del PIB, lo cual es consistente con el impacto en 2003 de la reforma tributaria de septiembre de 2002 y el impacto en 2003 de la reforma tributaria de mayo de 2003, y con la tasa de crecimiento observada de la economía. El BCN en su estimación más reciente informa que los ingresos tributarios alcanzaron el 15.91% del PIB en 2003 (VER ANEXO EN PAGINA 26).

El Gobierno se prepara para proporcionarle nuevamente información distorsionada a la Asamblea Nacional, en su Informe de Liquidación Presupuestaria 2003, donde establecerá, falseando la información, que la recaudación tributaria sólo fue del 15% del PIB.

El Gobierno colocó en el Presupuesto para 2004 una cifra de ingresos tributarios equivalente al 15% del PIB. Comprometió una meta con el FMI de 16.7% del PIB para 2004.

- 2. El Proyecto de Ley de Presupuesto General de la República fue aprobado el 9 de Diciembre de 2003, sin posibilidad alguna de ser discutido con los diversos sectores nacionales e instituciones afectadas, debido a que el gobierno estableció una apremiante fecha “tope” para su aprobación, so pena de que, de no ser así, el país perdería el “Punto de Culminación” de la Iniciativa HIPC.**

Dicho Proyecto de Ley, aprobado sin modificaciones en este rubro, registraba una cifra de ingresos tributarios por C\$ 10,196 Millones, que significaban, como ya se dijo, una caída inexplicable - y sin justificación plausible alguna - de la carga tributaria media de la economía, desde 16% del PIB en 2003, al 15% del PIB en 2004.

Esta brusca caída equivalía a “borrar” de un plumazo todo el aumento de la carga tributaria derivado de la reforma tributaria de 2003, estimado en 0.8% del PIB para el propio año 2003 - el cual en efecto se materializó -, y a eliminar inexplicablemente el incremento de la carga tributaria de 0.4% del PIB esperado para 2004, como efecto exclusivo de dicha reforma, sí como a hacer igual a *menos que cero* el efecto del crecimiento económico real sobre la recaudación tributaria real.

El 22 de Diciembre de 2003, 13 días después de aprobado el Presupuesto, el Gobierno de la República remitía al Director Gerente del FMI, para ser sometido a consideración del Directorio Ejecutivo de ese organismo, un “memorándum suplementario de políticas económicas y sociales” en el cual aparecen el conjunto de metas y compromisos que el gobierno formalmente asume con el Fondo Monetario Internacional, para el año 2004.

Allí, el Gobierno aparece comprometiendo ante el FMI, de manera formal – comprometiendo en ello el crédito de la nación - la meta de ingresos tributarios por C\$ 11,350 Millones – o 16.7% del PIB -, tanto en montos anuales absolutos, como de manera trimestralizada, esto ultimo para que dicha meta pueda ser objeto de un estrecho monitoreo trimestral por parte de las misiones técnicas de revisión de este organismo.

META DE INGRESOS TRIBUTARIOS DEL GOBIERNO CENTRAL	(CIFRAS EN MILLONES DE CORDOBAS)
Ingresos Tributarios del Gobierno Central, acumulados al 31 de Marzo de 2004	C\$ 2,683
Ingresos Tributarios de Gobierno Central, acumulados al 30 de Junio de 2004	C\$ 5,412
Ingresos Tributarios del Gobierno Central, acumulados al 30 de Septiembre de 2004	C\$ 8,328
Ingresos Tributarios del Gobierno central, acumulados al 31 de Diciembre de 2004	C\$ 11,350

FUENTE: GOBIERNO DE NICARAGUA, “MEMORANDUM SUPLEMENTARIO DE POLÍTICAS ECONOMICAS Y SOCIALES”, DIRIGIDO AL DIRECTOR GERENTE DEL FMI, SR. HORST KOLHER, CON FECHA 22 DE DICIEMBRE DE 2003, 13 DÍAS DESPUÉS DE LA APROBACIÓN DEL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO POR PARTE DE LA ASAMBLEA NACIONAL.

Table I. Nicaragua: Quantitative Performance Criteria for PRGF-Supported Program

	Cumulative Flows from January 1, 2002				Cumulative Flows from January 1, 2004							
	September 30, 2003			Dec. 31, 2003	March 31, 2004		June 30, 2004		September 30, 2004		Dec. 31, 2004	
	Prog. 1/	Actual	Deviation (-)	Prog. 1/	Prog.	Rev.	Prog.	Rev.	Prog.	Rev.	Prog.	Rev.
							Indicative		Indicative		Indicative	
	(In millions of cordobas)											
Net domestic financing of the combined public sector (ceilings)	-61	-805	744	-927	-545	-861	-724	-1,146	-911	-1,406	-1,144	-1,555
Savings of the combined public sector (floors)	-1,438	-1,414	24	-1,332	389	723	775	1,199	1,243	1,740	1,538	1,954
Net domestic assets of the central bank (ceilings)	-806	-1,282	476	-126	-202	-201	-391	-308	-108	-273	-90	-94
	(In millions of U.S. dollars)											
Net international reserves of the central bank (floors)	46	85	39	34	0	0	10	4.9	-9	1	20	20
Net repayment of public domestic debt (+) (floors) 2/	13	68	55	103	0	39	12	47	23	58	41	86
Disbursements of nonconcessional external debt contracted 3/ or guaranteed by the public sector (ceilings)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Stock of external payments arrears (ceilings) 3/	0	2	-2	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	(In millions of cordobas)											
Indicative targets												
Tax revenue of the central government (floors)	15,724	15,410	-314	18,217	2,683	2,683	5,412	5,412	8,382	8,382	11,350	11,350
Total primary expenditure of the central government (ceilings)	18,105	18,269	-164	21,700	2,766	2,766	6,090	6,109	9,369	9,379	12,728	12,729
Deficit of the combined public sector, before grants (ceilings)	-9,856	-9,621	235	-11,501	-874	-614	-2,376	-2,018	-3,754	-3,253	-5,019	-4,638
Net domestic financing of the nonfinancial public sector (ceilings) 4/	-3,478	-3,753	275	-3,910	-591	-1,204	1,321	-1,884	-1,725	-2,463	-2,437	-2,961
Memorandum items												
Net repayment of public domestic debt of the central bank	13	68	55	103	0	18	12	18	23	24	41	46
Net repayment of the public domestic debt of the central government	26	28	2	36	14	21	20	29	24	33	36	40

Sources: Central Bank of Nicaragua; Ministry of Finance; and Fund staff estimates.

1/ Program as stated in EBS/03/138.

2/ In 2003 and 2004, program and indicative columns (from FRS/03/138) only include central bank debt. Revised program and revised indicative columns include central bank and central government debt.

3/ Measured on a continuous basis.

4/ On a cash basis.

Esta meta establece, con toda claridad, el hecho de que el Gobierno de Nicaragua espera obtener una recaudación tributaria efectiva para 2004 por un monto de C\$ 11,350 Millones, y en base a ello ha comprometido esta cifra como meta del Programa con el FMI, y sobre la base de esta meta, ha comprometido otro conjunto de metas, todas ellas clave para el cumplimiento del Programa con el FMI para 2004.

La magnitud de la discrepancia entre la meta de ingresos tributarios del Gobierno Central comprometida con el FMI el 22 de Diciembre de 2003, (de hecho, acordada previamente con la misión técnica de dicho organismo y luego formalmente asumida como compromiso por el gobierno en el correspondiente memorándum de políticas), y la cifra de ingresos tributarios que aparece en el Presupuesto General de la República aprobado el 9 de Diciembre de ese mismo año, es de un monto impresionante: C\$ 1,153.6 Millones.

Se trata de una diferencia enorme, e inexplicable. Mas aún, por completo injustificable. No se puede explicar por un modesto margen o “error” de previsión. Equivale a aproximadamente el 67% del Presupuesto total asignado al Ministerio de Educación. Un Presupuesto elaborado con un margen de error de esa magnitud, cae más allá de cualquier límite o “corredor” de lo creíble.

Es preciso subrayar que la meta de ingresos tributarios que se acuerda con el FMI no es “una mera proyección estadística” sin mayores consecuencias. De su cumplimiento depende, en una medida fundamental, el cumplimiento de los techos de ahorro del sector público, de déficit global antes de donaciones, y sobre todo de transferencia neta de recursos del sector público al BCN – que aparece definida como “meta de financiamiento al sector público no financiero”, que al tener signo negativo implica una transferencia de recursos en sentido contrario que lo que parecería indicar esta designación -, así como la meta de repago neto de la deuda interna y la de variación de reservas internacionales, acordados con el FMI.

Las desviaciones de lo obtenido con respecto a esta meta, fuerzan a severos reajustes en todo el Programa, principalmente mayores restricciones o “ajustes” al techo de gasto.

Por ello esta meta adquiere una gran relevancia, y se le da un estrecho seguimiento.

Debe hacerse notar que dicho “memorándum” quizá sea el más importante que cualquier Gobierno de Nicaragua haya enviado al FMI, pues se trata del mismo a través del cual se informa al Directorio Ejecutivo del FMI del cumplimiento de las metas y criterios de desempeño que quedaban pendientes para alcanzar el Punto de Culminación de la Iniciativa HIPC, y se solicita sea aprobado, mientras se comprometen formalmente ante el Directorio Ejecutivo las metas y compromisos que asume el Gobierno de Nicaragua para el año 2004.

- 3. Se ha procurado explicar esta discrepancia por C\$ 1,153.6 Millones entre la meta que Gobierno comprometió con el FMI, y la reflejada en el Presupuesto General de la República aprobado el 9 de Diciembre, obedece a que ambas cifras habían sido formuladas en períodos muy diferentes de tiempo, siendo la más reciente y la más actualizada la del Presupuesto.**

Pero lo cierto es que los períodos presupuestarios y los períodos de trabajo conjunto del Gobierno con el FMI no son tan “discrepantes”, que se diga. Todo lo contrario, están programados para coincidir estrechamente en el tiempo. La revisión trimestral del cumplimiento presupuestario (Marzo, Junio, Septiembre y Diciembre) coincide con los períodos trimestrales en que la misión técnica del FMI arriba a Nicaragua a revisar, junto a los funcionarios del gobierno, el cumplimiento del Programa con el FMI, entre ellas, muy especialmente, el cumplimiento de las metas fiscales. Es más, en 2003, la fecha que se menciona como de preparación final del Presupuesto, Octubre, coincidió en 2003 con la fecha de arribo de la misión de revisión del FMI, y otra arribó en Diciembre.

En Octubre, fecha mencionada por los funcionarios que han proporcionado esta explicación, como la de la formulación final presupuestaria, el Gobierno presentó al Grupo Consultivo la meta de recaudación para 2004 del Programa con el FMI, de manera que la enorme discrepancia no obedece a una “discrepancia de períodos”. Esta misma meta también aparecía en el Documento de Octubre del MHCP “programa económico y financiero 2003-2004”.

En todo caso, un hecho irrefutable permanece: en Diciembre de 2003, el Gobierno aparece comprometiendo, al mismo tiempo, dos cifras diferentes de ingresos tributarios del Gobierno Central para 2004: una en el Presupuesto General de la República para 2004 aprobado e 9 de Diciembre, por C\$ 10,196 Millones, y otra por C\$ 11,350 Millones, comprometida con el FMI en el memorándum que envía al Director Gerente de ese organismo, el 22 de Diciembre.

Una cifra se compromete con el FMI, otra se muestra a la nación: una es consistente con la tasa de crecimiento esperado, y con la lógica económica más elemental, la otra no tiene el más mínimo viso de verosimilitud.

Es importante en efecto hacer notar que la meta de ingresos tributarios comprometida con el FMI para 2004, sí resulta consistente con propios supuestos macroeconómicos del Programa Económico – en términos de tasa de crecimiento del PIB real y nominal - en que se basa la formulación del Presupuesto General de la República, y con el impacto de recaudación esperado para 2004 de la reforma tributaria de 2003

Para apreciar mejor esto es importante poner hechos centrales de relieve. En 2003 los ingresos tributarios crecieron en C\$ 1,698 Millones en relación al año 2002 - con un estimado de impacto de recaudación de alrededor de C\$ 500 Millones debidos exclusivamente a la Reforma Tributaria aprobada en Mayo de 2003 -.

En la cifra de ingresos tributarios del Presupuesto para 2004 apenas se proyecta un aumento de la recaudación de apenas C\$ 361 Millones con respecto a 2003, lo cual resulta inverosímil, con una tasa de crecimiento económico esperada que es casi el doble de la observada de 2003, y con alrededor de C\$ 200 Millones estimados de impacto recaudatorio de dicha reforma de 2003, pendientes para 2004.

Este crecimiento tan reducido de la recaudación, de apenas 3.5% en relación a 2003, es muy inferior al crecimiento esperado del PIB corriente del 9.9%, lo cual implica una caída injustificable de la recaudación impositiva, desde un 15.91% del PIB en 2003 al 14.98% del PIB en 2004. Este crecimiento tan insignificante de la recaudación no tiene en cuenta, ni el crecimiento real de la economía, ni del nivel general de precios, ni del incremento esperado de la carga tributaria como resultado del impacto en 2004 de la reforma tributaria de 2003. Esto no resulta consistente, en lo absoluto. No es verosímil.

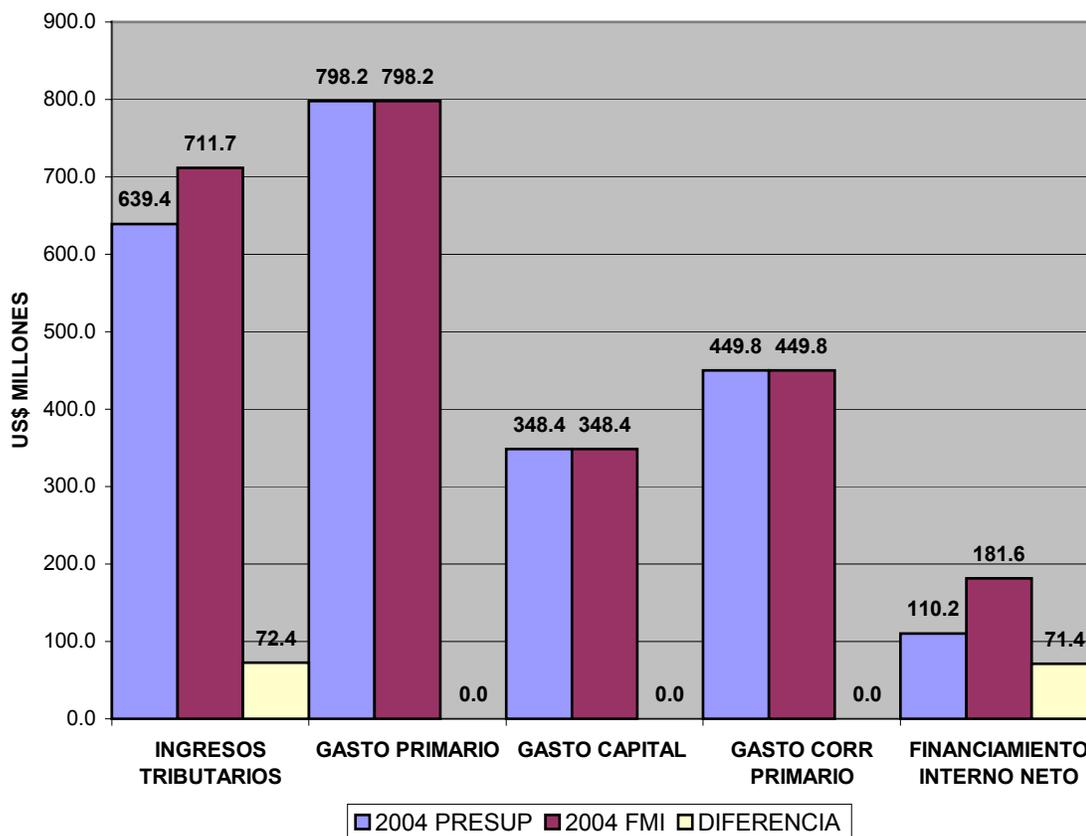
Por el contrario, la meta con el FMI implica un crecimiento de la recaudación de C\$ 1,515 Millones, lo cual resulta mucho más consistente con los propios supuestos macroeconómicos que sustentan el Presupuesto, e implica que la carga tributaria, en vez de caer, se elevaría al 16.7% del PIB, como suele ocurrir en fases de crecimiento.

- 4. Aunque las cifras del Gasto Primario y del Gasto Primario Corriente, así como del Gasto de Capital, coinciden, tanto en la meta del FMI como en las que aparecen reflejadas en el Presupuesto, la cifra de ingresos tributarios no es, vale la pena destacar, la única cifra discrepante de importancia central entre las metas comprometidas con el FMI, y las del Presupuesto General de la República.**

Existe otra meta clave, cuyo monto discrepa del monto establecido en el PGR en un monto muy similar al monto en que la meta de ingresos tributarios discrepa de la cifra que aparece registrada en el Presupuesto.

Dicha meta, la cual resulta fundamental en un Programa con el FMI, es la meta de “financiamiento interno neto” del Banco Central al Gobierno Central – meta que al mostrar un signo negativo representa, al contrario de lo que el término parecería indicar, una transferencia neta de recursos del Gobierno Central hacia el Banco Central -, y esta meta también es muy superior a cifra que aparece registrada en el Presupuesto General de la República.

PRESUPUESTO 2004 Y METAS FMI



Esto tiene una implicación fundamental.

Según esta meta comprometida con el FMI, el Gobierno deberá transferir al Banco Central, una cifra de recursos muy superior a la que aparece registrada en el Presupuesto, en un monto bastante similar a la discrepancia entre la meta de ingresos tributarios comprometida con el FMI, y la registrada en el Presupuesto General de la República (el monto en que la meta de ingresos tributarios comprometida con el FMI supera a la cifra presupuestaria, es equivalente a US\$ 72 Millones, mientras que la de financiamiento interno neto supera a la presupuestada en US\$ 71.4 Millones).

El Gobierno Central transfiere recursos al BCN para “fortalecer la posición de reservas” de este organismo. En la página 38 del Informe de la IV Revisión (Diciembre) del Programa con el FMI, se define el “fortalecimiento de la posición de reservas del BCN” como la sumatoria de la meta de acumulación de reservas internacionales netas (RINAS) más el repago neto de la deuda del BCN. Esto también se denomina “para fines de balanza de pagos”.

Por lo tanto, a la vista de este conjunto de hechos, hay elementos que parecen ilustrar las razones de este manifiesto ocultamiento de ingresos a la nación.

En primer término, parece evidente que existe una voluntad de acatar, por encima de cualquier otra consideración, el techo de gasto corriente primario comprometido con el FMI. Si se registrasen en el Presupuesto, de manera transparente, como correspondería, C\$ 1,153.6 Millones en ingresos tributarios, de hacerlo, este monto de recursos quedaría sujeto al andamiaje constitucional y legal de nuestro país, es decir, debería aplicársele plenamente el 6% del Presupuesto General de Ingresos que por mandato constitucional corresponde a las universidades, el 4% al Poder Judicial, y el 4% de los ingresos corrientes que la Ley establece en transferencias para las municipalidades.

De registrarse en el Presupuesto General de la República, estos recursos quedarían sujetos también a las legítimas presiones por aumentar las partidas de gasto de educación y salud.

Si ocurriese esto – como legal y constitucionalmente tendría que ocurrir - no se podría sostener el rígido “techo” implícito de gasto primario corriente que el Gobierno comprometió con el FMI, el cual aparece disminuyendo del 10.8% del PIB en 2003 al 10.5% del PIB en 2004.

En el citado memorándum de políticas del 22 de Diciembre de 2003 las autoridades nicaragüenses se comprometen a *"mantener el techo de gasto corriente presupuestario, a pesar del costo adicional de las transferencias municipales y las elecciones municipales"*.

En efecto, tanto las transferencias municipales, como las elecciones municipales, que representan "costos adicionales" en relación a 2003, como cualquier aumento del gasto por cualquier otra razón legal, o por atender a legítimas demandas sociales, pese a que hayan mayores ingresos tributarios para financiarlos de manera sana, significarían romper dicho “techo”

Lo cierto es que la voluntad de acatar este "techo" de gasto primario corriente, acordado con el FMI de espaldas a la nación, no justifica violentar el marco legal y constitucional de la República, primero, al no registrar de manera transparente, y ocultar a la nación, una masa de recursos de esa envergadura; y segundo, al escamotear, por esta vía, el acatamiento al 6% que corresponde a las universidades, el 4% a las municipalidades, el financiamiento del costo de las elecciones municipales, y las legítimas demandas por aumentar significativamente las partidas de educación y salud, que representa, en su monto actual, una verdadera indecencia nacional.

El gobierno había expresado, ya en el “memorándum suplementario de políticas” enviado en Junio de 2003 al FMI, **su disposición de no responder a estas demandas sociales, con aumentos en el techo de gasto, aunque dicho aumento pudiese ser plenamente financiado, de manera “sana”, con los ingresos tributarios de la nación** (que no son de los funcionarios, son de la nación: los funcionarios no pueden decidir por sí y ante sí en qué emplearlos o no): **"increases in spending not directed at**

poverty reduction or enhanced growth opportunities, even when fully financed by tax revenue, cannot be viewed as a sustainable strategy to address social pressures”.

Este párrafo se refiere a los aumentos en el techo de gasto que el gobierno se vio forzado a realizar, durante 2003, para responder a las demandas por aumentos en las partidas de educación, salud, universidades, policía (para que este organismo pudiese afrontar las nuevas responsabilidades derivadas de la Ley de Transito, y otras) y poder judicial (para poder asumir los costos de la implementación del nuevo Código Penal, cuya aprobación fue condicionada por el propio FMI).

Según el FMI, sólo el 37.5% de los aumentos en el gasto (un 0.3% del PIB sobre un incremento total de 0.8% del PIB), a ser financiados con el aumento de ingresos de la reforma, se dirigirían a lo que el Gobierno y el FMI clasifican como “gasto en pobreza”, y cualquier aumento en rubros no orientados a “reducir la pobreza” resulta insostenible (pero el 53% de dicha reforma se orientaría a cubrir el servicio de la deuda interna, principalmente la deuda del BCN con los Bancos Comerciales, y el FMI y el Gobierno de Nicaragua no expresan preocupación alguna por este hecho, sólo por los aumentos a las universidades, la policía, y el poder judicial).

The additional spending totals 0.8 percent of GDP, with 0.4 percent of GDP in current spending (mostly wages for health workers, teachers, and security forces, and transfers universities) and 0.4 percent of GDP for investment (about 0.2 percent for poverty-reducing programs). As a result, poverty-reducing outlays are expected to reach 16.1 percent of GDP in 2003, 0.3 percent of GDP higher than originally programmed. The authorities intend to set up a high-level commission to review the quality of public spending and make recommendations on improving further the poverty-reducing and growth-enhancing orientation of the 2004 budget. Creation of the commission with suitable terms of reference is a structural benchmark (BM) for June, and presentation of its recommendations is a BM for September. The authorities are planning to request technical assistance for this commission from the World Bank.

FUENTE: Documento de Informe de la I y II revisión del Programa con el FMI, elaborado por el staff del FMI para ser sometido al Directorio Ejecutivo de dicho organismo.

Esto significa que, de espaldas a la nación, se ha comprometido ante el FMI un “techo” de gasto corriente primario que al parecer fuerza, para preservarlo, a no registrar de manera transparente, y ocultar una cifra de ingresos tributarios que equivale al 67% del Presupuesto del Ministerio de Educación, como única vía para eludir el acatamiento del marco constitucional y legal del país.

Resulta inadmisibles que los funcionarios afirmen que estos ingresos no registrados, de llegar a registrarse en el Presupuesto, como correspondería, **no pueden** destinarse a cumplir los mandatos constitucionales y legales del 6% a las Universidades, el 4% para

las Municipalidades y el 4% al Poder Judicial, o para cubrir necesidades fundamentales de la nación, en términos de educación, salud, vivienda, caminos rurales, o a financiar adecuadamente las Elecciones Municipales, porque esto iría contra la voluntad del FMI. En ningún artículo de la Constitución se dice: esta Constitución cesará de aplicarse en el momento en que el FMI tenga objeciones a su cumplimiento.

Inclusive, no sólo la Constitución es muy clara en estos mandatos, sino que la Ley de Municipios contempla ESPECIFICAMENTE este caso:

"Arto. 9 - Modificaciones Presupuestarias

En caso de realizarse modificaciones a la Ley Anual del Presupuesto General de la República que contengan modificaciones de los Ingresos tributarios, se deberán hacer los ajustes necesarios, para mantener el porcentaje del Presupuesto General de la República a favor de las municipalidades de acuerdo a lo establecido en el Arto. 5 en la presente Ley".

Al mismo tiempo, el ocultamiento a la nación de esta enorme masa de ingresos proyectados permitiría al Gobierno de Nicaragua transferir, eludiendo todo el proceso constitucional y legal establecido, más de C\$ 1,000 Millones adicionales al Banco Central – es decir, sin registrar tampoco de manera transparente en el Presupuesto este enorme monto de recursos adicionales que según lo acordado con el FMI serían transferidos a dicho Banco -, para que este organismo, como ya se dijo, pueda hacer frente a su enorme y onerosa deuda con los bancos comerciales, y cumplir otras “metas macroeconómicas”.

En la Ley de Presupuesto para 2004, quedó establecido que cualquier discrepancia, por exceso, entre los ingresos recaudados y la cifra presupuestada – que como parece obvio naturalmente ocurrirá – deberá transferirse automáticamente al Banco Central. La Asamblea, si no se reforma esta Ley, no estaría en capacidad de intervenir para que este exceso previsto se registre en el Presupuesto y se asigne conforme al proceso que establece la Constitución.

Hay que hacer notar que ésta discrepancia entre los ingresos tributarios presupuestados, y la meta de ingresos tributarios acordada con el FMI, también se produjo en 2003.

Hay que hacer notar que sólo la DGI recaudó un monto superior a C\$ 700 Millones por sobre la sumatoria de los impuestos que le compete recaudar, establecida en el presupuesto, pero que dicha recaudación estuvo más en línea con la meta de ingresos tributarios acordada con el FMI, en su segunda revisión al alza, que ascendió a C\$ 6,592 Millones. Inicialmente esta meta fue establecida en C\$ 5904 Millones en Noviembre 2004, se elevó a C\$ 6,410 Millones en Junio, tras la reforma presupuestaria de Mayo 2003,, hasta que finalmente fue establecida en C\$ 6,592 Millones.

Las tres metas eran ampliamente superiores a la cifra presupuestada, y las tres fueron ampliamente sobrecumplidas. Esto fue remarcado por el Director General de Aduanas en una entrevista a la Revista “Confidencial” en su Edición no. 368 del 07 al 13 de

Diciembre de 2003 : “Arteaga destacó que lograron sobrecumplir pese a que la meta fue reevaluada en dos ocasiones, pasando de los 5,900 millones en que comenzó en enero pasado, hasta los 6,600 millones donde está en este momento”.

DIRECCION GENERAL DE INGRESOS
CRECIMIENTO DE RECAUDACIÓN POR IMPUESTO
ENERO - DICIEMBRE

Millones de córdobas

TRIBUTOS	AÑOS		CRECIMIENTO	
	2,003	2,002	ABSOLUTO	%
IR.	2,469.5	1,652.6	816.9	149
IR.	506.4	365.5	140.9	139
Anticipo	566.0	414.4	151.7	137
Retenciones	1,397.0	872.7	524.3	160
I V. A.	1,824.8	1,669.9	154.9	109
I S. C.	2,231.9	1,954.3	277.6	114
Rones	99.2	90.5	8.7	110
Cerveza	266.9	223.6	43.4	119
Tabaco	123.2	137.5	-14.3	90
Gaseosas	107.1	82.6	24.6	130
Petróleo	1,593.1	1,396.1	196.9	114
Otros	42.4	24.0	18.4	177
OTROS TRIB.	162.5	119.8	42.7	136
TOTAL	6,688.7	5,396.6	1,292.1	124

Elaborado: Estadísticas-DGI

Nota: Diciembre Cifras Prelim. al 30/12/2003

La Rec. 2003 incluye C\$ 251.4 millones de Devolución- DGI y CCF por C\$54.3 Mill.

La Rec. 2002 incluye C\$ 226.3 millones de Devolución- DGI y CCF por C\$ 36.5 Mill.

5. El argumento de que dichos ingresos no se registran porque podrían posteriormente no cumplirse, o ser objeto de revisión con el propio FMI, nos parece inaceptable. Si la ejecución real posterior mostrase que con toda probabilidad habrá una disminución en los ingresos, en comparación a lo presupuestado, entonces la Constitución muestra el mecanismo para revisar esta cifra, en el propio Artículo 112, cuando establece que: “Toda modificación al Presupuesto General de la República que suponga aumento o disminución de los créditos, disminución de los ingresos y transferencias entre distintas instituciones requerirá la aprobación de la Asamblea Nacional”.

De manera que no es exclusivamente con la misión de revisión del FMI que se deben revisar los ingresos esperados, y decidir automáticamente con este organismo qué acciones tomar, sin pasar por la Asamblea Nacional, sino sometiendo la nueva cifra revisada a la Asamblea Nacional, es decir, informando a que de acuerdo a lo que muestra la ejecución, debido a las correspondientes razones, los ingresos que se esperan son menores a los presupuestados, y solicitando a la Asamblea que apruebe la disminución de la cifra de ingresos en el Presupuesto (lo mismo con los gastos).

Los funcionarios públicos no pueden tampoco alegar, aunque en efecto lo han hecho, que no se registran todos los ingresos que esperan, y que han comprometido con el FMI como meta, como una vía para tener recursos contingentes, en anticipación de acontecimientos imprevistos. De hacerlo violarían la Constitución, y no respetarían tampoco la Ley De Régimen Presupuestario, que manda a presupuestar los gastos de contingencia: “Artículo 20.- El ante-proyecto de presupuesto de egresos incluirá una partida denominada Imprevistos, para financiar gastos no previstos en el Presupuesto”.

No resulta tampoco aceptable el argumento de que la citada discrepancia se destinará a “financiar el déficit fiscal”. Todas las partidas de gasto que aparecen en el Presupuesto General de la República, se registran sólo en tanto tienen una fuente de financiamiento asegurada. Por lo tanto, el déficit que aparece en el Presupuesto se encuentra, por definición, plenamente financiado. Si hay algún déficit no registrado, que vaya a financiarse con estos ingresos no registrados, también se colocaría fuera del mandato constitucional. Si esta discrepancia se reserva para eventuales retrasos en desembolsos de préstamos o donaciones, tampoco es justificación para no registrarla.

6. El punto aquí planteado no se refiere al posible grado de exactitud en el cumplimiento o variación de los ingresos presupuestados, el cual nunca puede ser completamente exacto, porque los seres humanos carecemos del don de la previsión perfecta –aunque alegar que se trabaja con un “margen de error” de previsión de C\$ 1,154 Millones no resulta muy serio -. tampoco se refiere al hecho de que los ingresos proyectados puedan ser sujetos de posterior revisión.

En primer lugar, la responsabilidad de las autoridades gubernamentales ante la nación y los ciudadanos, es registrar en el Proyecto de Presupuesto General de la República proyecciones de ingresos conforme a las “normas generalmente aceptadas de calidad de los datos” y “las tendencias recientes de los ingresos y gastos, la evolución macroeconómica básica y compromisos bien definidos en materia de políticas”.

En segundo lugar, lo fundamental es que TODOS los ingresos esperados deben estar plenamente registrados en el Presupuesto General de la República, y no deben ocultarse jamás, por ningún motivo, ingresos esperados, ni su verdadera magnitud (mucho menos si son de semejante magnitud). No registrar ingresos esperados equivaldría a violentar deliberadamente la Constitución.

Esto establece la Constitución Política de la República de Nicaragua:

“Arto 112. La Ley del Presupuesto General de la República tiene vigencia anual y su objeto es regular los ingresos y egresos ordinarios y extraordinarios de la administración pública. La Ley determinará los límites de gastos de los órganos de Estado y deberá mostrar las distintas fuentes y destinos de TODOS los ingresos y gastos”.

Toda modificación al Presupuesto General de la República que suponga aumento o disminución de los créditos, disminución de los ingresos y transferencias entre distintas instituciones requerirá la aprobación de la Asamblea Nacional”.

El significado de esto es claro: todas las fuentes de ingresos, y sus destinos, deben aparecer registradas en la Ley del PGR, sin ninguna excepción. Los ingresos y egresos gubernamentales no presupuestados son inconstitucionales. No registrar deliberadamente ingresos esperados constituye una violación flagrante de la Constitución.

- 7. De manera que, más allá de cualquier otra cosa, permanece un hecho, irrefutable. El Gobierno proyecta percibir ingresos tributarios efectivos, para el año 2004, que superan en más de C\$ 1,000 Millones la cifra que aparece en el Presupuesto, y en ninguna parte aparece registrada, ni se informa a la nación, de manera clara y transparente, sobre esta enorme “discrepancia”, ni la forma en que será asignada. Porque, dado que los ingresos que entran al tesoro se gastan en cubrir los gastos y compromisos de pago del año en curso debe quedar claro en qué se utilizará esa enorme masa de recursos que se proyecta percibir, por parte del tesoro, y que en ninguna parte se registra.*

Por principio, el derecho y la facultad de asignar los recursos fiscales, en último análisis corresponde a la Asamblea Nacional. El Ejecutivo puede proponer una asignación de los recursos de la nación, pero ningún recurso fiscal puede ser asignado arbitrariamente por los funcionarios del Ejecutivo conforme a sus propias prioridades, aunque dicha asignación haya sido acordada en secreto con el FMI. En todo caso, el Ejecutivo tiene el deber de informar de manera transparente de esta discrepancia, a la nación y la Asamblea Nacional, registrarla adecuadamente, y PROPONER una asignación de estos recursos, de los que no puede disponer o asignar a su antojo, porque pertenecen a la Nación; y como tales, su asignación final corresponde, constitucionalmente, a la Asamblea Nacional.

Creemos firmemente, que ni los ciudadanos, ni los medios de comunicación, pueden extender un “cheque en blanco” a ningún gobierno para hacer semejante cosa. Hacerlo equivaldría a renunciar a su más esencial razón de ser. Más aún, guardar silencio, creo yo, equivaldría a la complicidad. Ningún acuerdo con el FMI, efectuado de espaldas a la nación, puede estar por sobre la decencia humana, la Constitución y las Leyes de la República.

BANCO CENTRAL DE NICARAGUA

Gerencia de Estudios Económicos

INGRESOS DEL GOBIERNO CENTRAL

(Millones de Córdobas)

Cuadro VII-5

Mes y Año	Ingresos													Total Ingresos
	Tributarios										No Tributarios	De Capital		
	S/ Renta	I.G.V	S/Bienes de Consumo						Otros	Importaciones			Total	
			Petróleo	Aguard y Ron	Tabaco	Cervezas	Aguas Gaseosas	Otros (a)						
1990	45.8	26.9	29.5	9.9	6.0	10.2	4.5	20.1	20.3	32.4	205.8	23.5	0.0	229.3
1991	205.1	159.0	208.9	48.5	72.0	85.9	48.5	104.1	118.3	266.7	1,317.0	115.0	14.7	1,446.7
1992	306.5	211.6	297.4	69.4	102.9	103.2	106.7	122.4	94.9	364.2	1,779.3	101.2	12.6	1,893.1
1993	266.7	320.5	409.6	60.0	104.9	106.2	91.1	99.7	160.5	443.6	2,062.7	100.5	58.7	2,221.9
1994	263.0	354.2	513.7	64.5	110.4	123.7	123.1	135.9	178.2	516.2	2,382.9	115.4	31.3	2,529.7
1995	400.5	409.4	574.3	77.8	127.8	147.2	144.0	149.5	223.3	679.1	2,933.0	135.3	68.1	3,136.4
1996	511.3	519.4	667.6	91.7	143.9	158.9	159.6	153.4	267.5	778.9	3,452.3	159.8	42.1	3,654.2
1997	675.3	703.3	858.8	81.6	155.1	150.1	134.6	376.1	198.9	1,058.8	4,392.6	242.4	24.6	4,659.6
1998 (b)	810.3	931.4	1,099.4	55.3	159.6	141.6	93.2	588.2	245.9	1,514.0	5,638.9	247.3	19.4	5,905.6
1999 (b)	985.9	1,182.9	1,339.7	68.0	99.6	168.1	104.1	280.7	339.0	1,915.7	6,483.7	246.6	8.6	6,738.9
2000 (b)	1,180.4	1,404.6	1,457.6	84.5	68.8	203.5	123.2	292.5	364.2	2,085.0	7,264.3	273.1	3.5	7,541.0
Enero	81.1	132.8	117.6	7.4	0.0	19.5	10.8	23.2	14.4	154.5	561.2	26.7	0.0	587.9
Febrero	82.1	103.5	129.3	4.4	0.0	8.4	9.7	26.5	25.2	172.3	561.4	28.5	1.1	591.0
Marzo	145.2	96.6	130.0	2.4	0.0	16.4	13.1	25.5	27.1	177.0	633.5	25.6	0.1	659.2
Abril	78.4	101.3	118.6	6.9	0.0	20.3	8.7	23.4	32.1	154.9	544.5	20.1	0.1	564.8
Mayo	84.6	124.3	143.9	6.3	8.4	16.4	13.0	25.5	36.4	191.0	649.8	20.8	0.0	670.7
Junio	87.4	104.0	130.8	11.6	5.9	22.1	9.9	27.5	28.0	173.0	600.1	35.5	1.3	636.9

Julio	95.4	113.8	109.1	6.1	8.5	14.4	6.7	25.0	37.4	179.4	595.9	24.5	0.9	621.3
Agosto	89.5	123.1	116.2	9.2	7.9	15.4	10.1	23.0	44.3	169.9	608.6	21.9	0.0	630.5
Septiembre	174.8	125.7	136.5	7.5	9.4	18.8	10.4	19.4	36.4	151.1	689.9	21.1	0.0	711.0
Octubre	90.5	114.1	118.5	7.8	10.5	14.6	8.0	22.0	32.8	176.7	595.5	20.5	0.0	616.0
Noviembre	87.6	120.6	111.7	7.5	8.6	13.4	9.7	23.1	30.1	186.1	598.5	14.8	0.0	613.3
Diciembre	83.8	144.7	95.5	7.4	9.7	23.6	13.0	28.5	20.0	199.2	625.5	13.0	0.0	638.5
2001 (b)	1,302.7	1,520.6	1,325.9	103.9	99.8	223.6	104.0	228.8	336.7	2,108.4	7,354.5	291.1	8.4	7,654.0
Enero	99.2	154.4	111.0	15.2	9.1	19.8	9.6	27.1	33.8	168.2	647.2	50.3	0.0	697.5
Febrero	97.8	134.4	145.1	2.3	6.1	15.2	7.6	21.3	25.7	172.2	627.8	15.0	2.1	644.9
Marzo	154.5	115.0	98.9	6.2	7.0	18.0	9.0	25.8	29.6	191.0	655.0	30.9	0.3	686.2
Abril	93.1	122.5	134.3	8.0	7.8	20.5	9.5	21.3	25.5	156.5	598.9	17.1	0.7	616.7
Mayo	101.9	116.3	113.0	11.5	10.0	22.8	10.5	22.2	29.3	185.8	623.3	15.8	0.4	639.5
Junio	110.4	114.1	107.0	9.9	6.3	18.8	7.8	19.6	26.8	174.7	595.4	17.5	1.0	613.9
Julio	96.7	120.0	95.3	6.7	7.7	15.8	7.5	16.0	30.1	164.1	559.8	19.1	0.0	579.0
Agosto	101.7	111.4	118.6	9.0	6.3	18.5	9.3	14.7	32.7	178.0	600.2	17.3	0.0	617.4
Septiembre	165.3	103.2	96.3	3.8	7.9	18.1	7.4	11.9	27.1	164.1	605.2	39.9	0.0	645.1
Octubre	93.5	100.8	118.6	7.9	10.8	17.0	8.4	16.6	29.0	177.1	579.8	22.3	3.9	606.0
Noviembre	92.6	164.0	103.3	10.1	10.7	19.6	8.6	15.2	26.6	180.7	631.4	28.9	0.0	660.3
Diciembre	96.1	164.4	84.4	13.2	10.1	19.5	8.7	17.2	20.7	196.0	630.5	17.1	0.0	647.6
2002	1,609.8	1,493.1	1,399.4	90.5	137.5	223.6	82.6	183.3	412.9	2,504.8	8,137.6	425.7	25.8	8,589.1
Enero	105.2	140.3	133.0	11.3	14.7	14.9	7.9	11.2	33.7	174.0	646.2	19.3	3.0	668.5
Febrero	100.8	125.5	116.7	2.7	13.2	13.9	5.9	12.5	37.7	179.8	608.7	21.9	0.0	630.5
Marzo	168.7	123.9	113.1	6.9	9.8	15.5	7.6	13.9	19.6	190.5	669.6	34.7	0.0	704.2
Abril	105.2	123.4	131.4	6.8	13.5	22.0	5.8	13.5	57.1	199.4	678.0	38.6	0.0	716.6

Mayo	106.8	126.3	114.6	8.0	11.3	19.2	9.3	17.7	35.1	218.4	666.7	26.0	0.0	692.7
Junio	112.0	127.8	121.4	7.3	8.5	18.8	3.5	18.7	25.6	183.9	627.4	17.1	5.6	650.1
Julio	172.4	147.7	102.0	6.4	15.7	18.6	4.7	14.5	37.9	185.1	705.0	34.0	2.1	741.1
Agosto	139.1	119.2	105.6	10.3	6.7	21.8	7.1	16.8	34.6	233.9	695.1	8.2	4.2	707.6
Septiembre	197.7	127.0	104.8	7.8	9.7	18.3	5.8	14.2	31.0	188.2	704.5	113.7	0.0	818.2
Octubre	132.7	125.5	125.6	8.0	14.1	20.0	9.1	14.6	38.5	231.8	720.0	38.6	2.9	761.4
Noviembre	133.8	108.4	107.8	5.7	6.7	17.6	7.3	17.3	34.7	260.8	700.1	22.2	2.7	725.0
Diciembre	135.5	98.1	123.3	9.5	13.6	23.1	8.5	18.2	27.4	259.2	716.5	51.5	5.1	773.1
2003	2,447.9	1,597.5	1,566.4	102.4	123.7	262.9	107.2	357.5	442.0	2,843.6	9,851.2	299.8	6.3	10,157.3
Enero	146.0	144.3	144.9	13.5	15.6	28.2	10.4	15.2	40.4	222.8	781.2	13.4	0.0	794.5
Febrero	166.3	119.1	125.1	5.5	11.0	18.6	7.6	15.0	34.2	232.2	734.8	14.1	1.9	750.7
Marzo	303.6	105.7	113.1	4.6	9.8	18.8	8.2	15.5	34.9	252.5	866.6	42.8	0.7	910.1
Abril	149.1	122.1	106.7	7.3	15.7	22.4	9.5	24.8	40.5	208.2	706.4	20.7	3.7	730.8
Mayo	165.0	123.5	143.5	8.0	6.3	26.4	8.8	23.8	36.4	235.3	777.0	12.0	0.0	788.9
Junio	166.0	136.5	140.0	7.7	9.2	18.5	9.7	31.3	32.4	199.6	750.7	11.9	0.0	762.6
Julio	182.7	146.0	118.9	6.0	9.6	15.1	7.5	45.7	41.9	277.9	851.3	24.8	0.0	876.1
Agosto	187.3	137.9	137.9	10.3	6.2	26.6	9.7	27.7	36.6	206.0	786.1	17.0	0.0	803.1
Septiembre	360.9	131.9	152.8	11.0	16.7	39.7	7.7	34.1	33.0	230.7	1,018.7	62.9	0.0	1,081.5
Octubre	228.1	120.5	109.3	9.1	6.0	8.4	8.3	35.5	41.1	253.8	820.0	19.2	0.0	839.3
Noviembre	200.0	150.3	98.3	5.5	6.4	10.1	7.0	41.2	35.9	258.2	813.0	14.6	0.0	827.6
Diciembre	192.9	159.8	175.8	13.9	11.3	30.1	12.8	47.7	34.7	266.5	945.5	46.5	0.0	992.0