

DICTAMEN DE MINORÍA

Managua, 28 de Noviembre del 2012.

Ingeniero

René Núñez Téllez

Presidente – Asamblea Nacional

Su Despacho

Señor Presidente:

La Comisión de Producción, Economía y Presupuesto de la Asamblea Nacional, recibió el mandato del plenario de este Poder del Estado el día 20 de noviembre del año 2012, para dictaminar el Proyecto de Ley de Concertación Tributaria. Esta Comisión, en sesión realizada el día 26 de Noviembre, dictaminó de manera favorable dicha iniciativa. En vista de la potestad que me concede el Artículo 101 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, como miembro de dicha Comisión, presento ante Usted un Dictamen de Minoría que espero siga el trámite que corresponde conforme a Ley.

I

Informe

1. Antecedentes

El Proyecto de Ley de Concertación Tributaria, fue remitido por el Poder Ejecutivo a la Asamblea Nacional el 15 de Octubre del 2009. De acuerdo al razonamiento del Poder Ejecutivo, este proyecto de Ley de Concertación Tributaria nace como una necesidad de obtener recursos adicionales para hacerle frente al impacto de la crisis financiera internacional que inició en el año 2007 y afectó las principales economías del mundo, impactando también la economía nicaragüense, contrayendo en el año 2009 el Producto Interno Bruto (PIB) en -1.44 por ciento, afectando directamente la recaudación tributaria.

Aduciendo el contexto económico adverso en que fue presentada esta propuesta de ley tributaria, el Gobierno, sus autoridades fiscales, los agentes económicos consultados y la Asamblea Nacional, consideraron que no era el momento ni la coyuntura económica adecuada para discutir y aprobar una iniciativa de esa naturaleza, razón por la que acordaron presentar una reforma a la Ley No. 453, Ley de Equidad Fiscal, en noviembre del 2009, que respondieran exclusivamente a la recaudación necesaria para enfrentar la crisis generada por la recesión económica internacional, postergando la reforma estructural del sistema tributario para un segundo momento.

La iniciativa de ley fue aprobada por la Asamblea Nacional el 3 de diciembre del 2009 y publicada en La Gaceta No. 241 del 17 de diciembre de ese mismo año. Esa Ley fue limitada en sus alcances con respecto al proyecto original y se centró especialmente en lograr una mayor recaudación en el impuesto sobre la renta, y en menor medida el Impuesto Selectivo al Consumo. De igual forma las medidas incorporadas en la ley, estaban dirigidas a ampliar la base de contribuyentes y a

realizar ajustes en ciertas tasas impositivas para garantizar una recaudación equivalente al 0.7 por ciento en proporción del Producto Interno Bruto (PIB).

Los aspectos fundamentales establecidos en la ley, fueron entre otros, los siguientes.

- ✓ Aumentar mínimo exento para los asalariados de C\$50.0 mil a C\$75.0 mil córdobas.
- ✓ Incorporar el pago mínimo definitivo del 1.0% de los ingresos brutos en sustitución definitiva de la tasa del 1% sobre los activos y del 0.6% para los depósitos del sector financiero.
- ✓ Tasa del 10.0% sobre los dividendos y/o utilidades pagadas.
- ✓ Retención definitiva del 10.0% a los intereses por todo tipo de depósito.
- ✓ Retención definitiva del 10.0% a intereses percibidos por préstamos a residentes y no residentes.
- ✓ Incrementar a la tasa de retención definitiva del 1.0% al 1.5% sobre bienes primarios, y del 1.5% al 2.0% para los demás bienes autorizados para transar en bolsa agropecuaria.
- ✓ Impuesto a los casinos.
- ✓ Retención a cuenta del Impuesto sobre la renta del 1% por ventas con tarjetas de crédito.
- ✓ Retención a cuenta del Impuesto sobre la renta del 1%, 2% y 3% por la transmisión del dominio de dominio a bienes inmuebles y muebles sujetos a registro público.
- ✓ Eliminación de exoneraciones a licores, tabacos, perfumes, joyas, cosméticos, aeronaves y yates de uso privado.

Según información oficial, estas medidas produjeron como resultado una recaudación de 0.81 por ciento en proporción del Producto Interno Bruto, equivalente a un rendimiento recaudatorio de C\$1,322.2 millones. De conformidad al Informe de Liquidación Presupuestaria del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), el Impuesto sobre la Renta obtuvo una tasa de crecimiento en el año 2011 de 33.65 por ciento, en contraste con el 2010 que alcanzó un crecimiento de 8.18 por ciento; con respecto a la proporción del Producto Interno Bruto en el 2011 alcanzó 5.43 por ciento, mientras que en el 2010 se situó en 4.71 por ciento; finalmente su participación porcentual con respecto al total de ingresos tributarios en 2011 fue de 35.70 por ciento, mientras que el 2010 se ubicó en 33.21 por ciento.

Por otra parte es importante explicar que, tras la caída mostrada en diversas actividades económicas como producto del impacto de la crisis financiera internacional, la economía comenzó a recuperarse en el 2010, observándose un crecimiento real del PIB de 3.14 por ciento; en el 2011 la tasa de crecimiento económico se ubicó en 5.1 por ciento y para el 2012 se estima un crecimiento de 4.0 por ciento. Pese al escenario adverso de la situación económica internacional, el Gobierno impulsó nuevamente la iniciativa de ley que había introducido a la Asamblea Nacional desde octubre del 2009, para alcanzar mayores niveles de recaudación tributaria.

En ese sentido, el pasado 12 de julio del corriente año, el Gobierno empezó a discutir los cambios que podría tener esa propuesta con un grupo exclusivo de representantes gremiales. Estas reuniones dieron como resultado un conjunto de acuerdos que fueron incorporados en esta iniciativa de Ley presentada por el Ejecutivo. Una vez que las modificaciones fueron presentadas el pasado 20 de Noviembre, en la Comisión se presentó un borrador de Dictamen sin haber pasado por un proceso amplio de consulta en que se pudiera escuchar la voz y las ideas de técnicos experimentados en el tema y de otras representaciones gremiales y sociales que están directamente interesadas en los impactos que esta reforma puede tener.

Ante el atropellado proceso que se ha seguido en la Comisión y el Dictamen que se solicitó fuera aprobado sin espacio para que la gente se informara o se produjera un debate público, hemos decidido emitir, en este Dictamen de Minoría, diversos criterios y consideraciones sobre la iniciativa denominada Ley de Concertación Tributaria.

II Consideraciones

1. El proceso que se ha seguido para la consideración de esta propuesta dentro de la Comisión de Producción, Economía y Presupuesto, ha sido irregular. Presentada oficialmente el pasado 20 de Noviembre, no fue sino hasta el 23 de ese mismo mes que los miembros de la Comisión tuvieron en mano la propuesta que incluía al mismo tiempo un borrador de Dictamen. Ese borrador se sometió a consideración de la Comisión el Lunes 26 de Noviembre para su aprobación, sin que haya mediado el tiempo necesario para una deliberación detenida y detallada de cada uno de los aspectos de la propuesta. Consideramos que un tema tan importante para la vida de los y las nicaragüenses no debe ser abordado por esta Comisión de una forma tan atropellada, puesto que al menos debemos escuchar los criterios de especialistas en la materia y considerar puntos de vista diferentes a los que tienen las representaciones gremiales que fueron seleccionadas por el Gobierno para discutir el contenido de la reforma al sistema tributario.
2. Nos parece positivo que cualquier iniciativa de Ley tributaria tenga como objetivo fundamental, el ordenamiento del sistema tributario nacional, la reducción de la dependencia de recursos externos, la creación de un ambiente favorable a la inversión nacional y extranjera y el estímulo a una mayor participación de los recursos del tesoro en el financiamiento del gasto público, a través de la ampliación de la base tributaria y la reducción de la evasión fiscal. Sin embargo, prevemos que algunas de las medidas presentadas en esta iniciativa generarán restricciones y dificultades a amplios sectores de asalariados y capas de ingreso medio de la población, que contribuirán a una reducción de la capacidad adquisitiva de las familias nicaragüenses y, por tanto, impactarán negativamente en amplios sectores de la población. Tal es el caso de la insuficiente elevación del techo exento del IR para las personas naturales asalariadas y la eliminación de exenciones a diversos productos alimentarios.
3. Uno de los objetivos que se pretende obtener con esta iniciativa de Ley es el de fortalecer la fiscalización tributaria para disminuir la evasión fiscal, a través de la modernización de la administración tributaria y de controles fiscales establecidos mediante la ley y el Estado de Derecho. Según estimaciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público la evasión del impuesto sobre la renta en el 2010 ascendió a C\$8,321.85 millones, significando un coeficiente de 46.4 por ciento y equivalente a 4.62 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB); esta misma fuente señala que el monto de evasión del Impuesto General al Valor fue de C\$2,235 millones, que corresponde a un coeficiente de evasión de 17.8 por ciento, equivalente a 1.24 por ciento del PIB. Esta evasión continúa erosionando la base impositiva y se requiere aplicar medidas efectivas para minimizar sus efectos negativos, que a su vez disminuye el financiamiento del gasto social destinados a los sectores vulnerables de la población. Desafortunadamente, la iniciativa presentada mantiene

prácticamente intacto el sistema de exoneraciones y exenciones para los sectores de mayores ingresos y, en algunos casos, como el sector automotriz, les reducen impuestos, con lo que se impide la incorporación de montos elevados de tributación a las arcas del Estado.

Entre otros asuntos, consideramos que deben darse pasos consistentes para aplicar la denominada renta mundial, siendo esto lo ideal en todo sistema tributario para promover la inversión nacional en lugar de la extraterritorial, lo que todavía no se lograría con la presente iniciativa de ley que se queda a mitad de camino entre la renta mundial y la renta territorial propiamente dicha.

4. La iniciativa de Ley de Concertación Tributaria contempla el incremento de la base imponible del IR de las rentas del trabajo, desde 75 mil córdobas hasta 100 mil córdobas; este monto se irá incrementando por la cantidad de 5 mil córdobas por año, hasta alcanzar la suma de 120 mil córdobas. Según las autoridades, esta última medida será aplicable mediante la deducción de gastos del asalariado en el área de educación y salud, la que será efectiva del año 2014 hasta el año 2017.

Es muy importante recordar que el 15 de Mayo de 1997, cuando se aprobó la Ley de Justicia Tributaria y Comercial en la que se estableció la tabla progresiva del IR para las personas naturales, entre ellas los asalariados, que dejaba exentos del pago de este impuesto a los que tenían un ingreso anual igual o menor a los C\$ 50,000.00. Este monto equivalía, al Tipo de Cambio del momento de C\$ 9.3056 Córdobas por Dólar, a US\$ 5,373.11 Dólares. A lo largo de los años el valor adquisitivo del Córdoba se ha deteriorado y los asalariados han recurrido a montos superiores de gastos para cubrir sus necesidades básicas muy por encima del monto exento, con lo que la parte no exenta y sobre la que se paga el IR tiene también que ser utilizada para cubrir esas necesidades. Si se trata de elevar el techo exento del pago del IR para los ingresos de las personas naturales, al tipo de cambio actual ese techo debería ser de, al menos, C\$ 130,000.00 Córdobas, sin considerar aún el impacto que ha tenido la dinámica inflacionaria anual sobre el poder adquisitivo de los salarios.

A propósito, es notorio en la iniciativa que no se contempla indexar el monto y mínimo exento, conforme las variaciones en la tasa de inflación y la relación del Tipo de Cambio entre el Córdoba y el Dólar.

5. De acuerdo a esta iniciativa de Ley, también se asegurará la exención de las indemnizaciones contempladas en el Código del Trabajo hasta cinco meses, gravando con la tarifa progresiva de rentas del trabajo los meses en exceso cuando superen los 350 mil córdobas. En aras de proteger a los trabajadores de ingresos medios, consideramos necesario elevar esa cifra al menos a los 500 mil Córdobas.
6. Se pretende en este proyecto de ley la disminución gradual anual de la tasa impositiva de 1 por ciento a la renta del trabajo hasta alcanzar una alícuota de 25 por ciento, la que será aplicada en el período del año 2018 al año 2022. Esta medida, en general, puede verse como positiva, aunque no repercute en la pérdida de poder adquisitivo del tramo mínimo exento de los ingresos de las personas naturales asalariadas.

7. Un punto relevante en la iniciativa de ley que desde nuestro punto de vista mantiene tratamientos desiguales y diferencias a los ingresos individuales, es el tratamiento al gravamen de las rentas del capital y ganancias y pérdidas de capital, es decir, a los dividendos, intereses, alquileres, derechos y ganancias de capital, fundamentalmente. Mientras a los asalariados se les mantiene una tasa progresiva que llega hasta el 30% del IR sobre los ingresos netos, a las ganancias y dividendos, intereses, etc., se les gravará con una tasa lineal baja del 10 por ciento. Consideramos que el pago de este impuesto también debe ser progresivo, teniendo como un techo máximo el 30%.
8. Consideramos correcta la política tributaria que se pretende aplicar al régimen especial de cuota fija a pequeños contribuyentes. En el proyecto de ley de concertación tributaria, se establece un nuevo techo de ingresos anuales de 1.2 millones de córdobas, para pertenecer al régimen especial de cuota fija. Sin embargo, la exención que se está otorgando es irrisoria, pues sólo abarca a los contribuyentes con ingresos menores de 10 mil córdobas mensuales, dueños de pequeños negocios con o sin local formal, pequeñas pulperías y pequeños contribuyentes mayores de 60 años.
9. Consideramos positivo el hecho de mantener las exoneraciones por un período de 2 años, a los sectores agropecuarios, pesca, micro, pequeña y mediana empresa, pudiendo renovarse este beneficio fiscal bajo los resultados siguientes: productividad, exportaciones, empleo y renovación tecnológica. Esta política tributaria se enmarca en la necesidad de promover incentivos tributarios que fortalezcan el crecimiento y desarrollo económico del país.
10. Un tema que nos preocupa de forma particular es el referido al tratamiento que se está dando a los productores que transan en la bolsa agropecuaria. La propuesta de ley establece que las ventas menores a C\$ 40.0 millones pagaran una tasa de IR del 1.5 por ciento definitivo. Para aquellas operaciones superiores a los C\$40.0 millones, pagarán la misma tasa del 1.5 por ciento, pero con la diferencia que será como anticipo a cuenta del IR. Asimismo, es importante mencionar que se hará una ampliación a la lista de bienes transables en bolsa agropecuaria. De igual manera, se suprime la exención a los productos agropecuario vendidos y no transados en la bolsa agropecuaria de la retención del tres por ciento sobre la venta, al estarse fraccionando las facturas para evadir esta alícuota. Considerando que los empresarios que transan sus bienes en la bolsa agropecuaria no son la mayoría de los productores, consideramos discriminatorio el trato que se da a los productores que de forma mayoritaria no transan en bolsa, por lo que valoramos que esta medida de política tributaria no contribuirá al desarrollo de la actividad agropecuaria sobre todo de los pequeños productores que no concurren a la Bolsa.
11. Queremos poner especial énfasis en el tema de la canasta básica. Con la iniciativa de Ley de Concertación Tributaria, el Poder Ejecutivo revirtió la exención de algunos productos de la canasta bajo el supuesto de que están incluidos productos no básicos e importados, que deben estar sujetos al pago de impuestos. Aunque debe revisarse las exenciones a los productos de la canasta desde el punto de vista de un análisis de incidencia, para saber si las exenciones están realmente beneficiando a los consumidores de menores ingresos, no estamos de acuerdo con gravar productos como el aceite de ajonjolí o de maíz, a la carne molida y a diversos otros alimentos, al gas butano en sus presentaciones mayores a las 25

libras. Desde nuestro punto de vista, esta medida repercutirá negativamente en la accesibilidad de importantes núcleos de población a esos productos.

12. Consideramos que esta iniciativa de Ley de Concertación Tributaria está encaminada a reforzar una tendencia que se ha venido manifestando a lo largo de los años y es la de mantener las exenciones y exoneraciones para los inversionistas de mayor capacidad económica sin que esto promueva y genere dinámicas de reinversión de utilidades o de transformación tecnológica ni de incrementos en la productividad, así como la tendencia ya habitual de afectar principalmente a los sectores de ingresos medios y a los trabajadores. De esa forma, la “transformación estructural” que se pretende lograr solamente refuerza viejos vicios estructurales dentro del sistema tributario que terminan por concentrar más aún la riqueza en minorías sociales y crear ilusiones de mejoras graduales para los sectores de menores ingresos que sin protección alguna son persistentemente golpeados por la inflación y la devaluación monetaria.

13. Somos del criterio de que todo cambio en el sistema tributario debe procurar la obtención de recursos a través de un sistema realmente progresivo que suprima los privilegios de los sectores de muy elevados ingresos que gozan de exenciones y exoneraciones que ya consideran parte de sus utilidades y que han contribuido al estancamiento de la Nación en un sistema de muy baja productividad, muy baja calificación de la fuerza laboral, de parasitismo en relación al gasto fiscal y, por tanto, muy bajas perspectivas de desarrollo futuro. El apremio que las autoridades del Gobierno central y los Diputados oficialistas en la Asamblea Nacional están imprimiendo a la presente reforma, hace ya imposible formular una propuesta detallada alrededor del sistema actual de exenciones y exoneraciones. Sin embargo, instamos a los Diputados y Diputadas del Poder Legislativo, a crear una Comisión Especial que revise en conjunto con los órganos gubernamentales correspondientes y profesionales especializados en el tema, la pertinencia de cada una y los límites de su vigencia de acuerdo a criterios técnicos y a un espíritu de compromiso con el futuro nacional. Por lo pronto, la agenda estructural que se está siguiendo no es la correcta. Las grandes inversiones que requiere el país en Educación, Salud, Infraestructura, Ciencia y Tecnología que hagan posible dar el salto cualitativo y cuantitativo que se requiere, quedarán aún pendientes si se aprueba el Dictamen que se ha firmado en la Comisión.

III

Nuestro Dictamen

En virtud de las consideraciones generales expuestas en este dictamen, los suscritos miembros de la Comisión de Producción Economía y Presupuesto y Presupuesto de la Asamblea Nacional, con fundamento en el artículo 101 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, emitimos un Dictamen desfavorable para el Proyecto de Ley de Concertación Tributaria. Al mismo tiempo, presentamos una propuesta alternativa que sometemos a su consideración y sobre la que solicito el mayor respaldo.

Enrique Sáenz Navarrete
Diputado

Eliseo Núñez M.
Diputado

Carlos Langrand H.
Diputado

Maria Eugenia Sequeira Balladares
Diputada