

Transformar el sistema tributario



El país enfrenta una grave carencia de recursos. Una manera de mejorar esto es una profunda reforma del sistema tributario, que permita al Estado recaudar fondos de manera más justa y eficiente. Para esto es fundamental reevaluar el actual sistema de exoneraciones y exenciones, así como también los mecanismos de devolución del IVA. La educación es uno de los sectores que más claramente se beneficiarían de esta reforma, que volvería posible la asignación del 7% del PIB en el sistema de escuelas públicas.

Coordinadora Civil
Dr. Adolfo José Acevedo Vogl

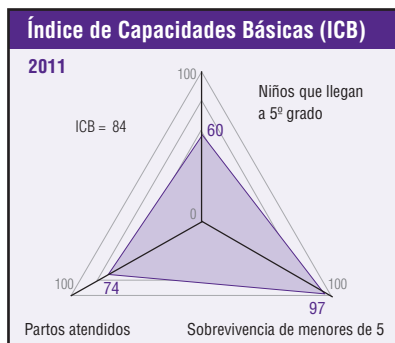
El país necesita un volumen mucho mayor de recursos para implementar políticas públicas que promuevan el desarrollo con equidad; por ello, se vuelve necesaria una transformación del sistema tributario. Esto es necesario, también, para contrarrestar la tendencia al descenso de la cooperación externa, en términos absolutos y como porcentaje del PIB.

Para que el Estado cuente con el financiamiento necesario para sostener niveles adecuados de inversión en capital humano, infraestructura básica y protección social, y para que se logren los efectos esperados en materia de equidad es fundamental que la estructura de financiamiento de este gasto descansa con mayor fortaleza relativa sobre los estratos de mayores ingresos de la sociedad, en lugar de que lo haga sobre los estratos medios y bajos.

La propuesta de Coordinadora Civil

La propuesta se sustenta en tres principios fundamentales:

- *El principio de generalidad de los tributos.* Para poder financiar la ampliación del gasto de inversión en capital humano, infraestructura básica y protección social será preciso expandir al máximo la base gravable del sistema. Esto significa que, en principio, todos los residentes del país que estén en capacidad económica de hacerlo, deben contribuir al financiamiento de los servicios que presta el Estado. También los no residentes que obtengan rentas del país tienen la obligación de hacerlo. Lo anterior implicaría una profunda revisión del extenso y generoso sistema de exenciones y exoneraciones que sacan del alcance del sistema tributario a sectores enteros de la economía, generalmente los más dinámicos y redituables.
- *El principio de equidad vertical.* Las personas con mayor capacidad contributiva deben hacer un aporte relativo mayor que las personas de menores recursos. Esto implicaría revisar el tratamiento preferencial que reciben las rentas o ingresos del capital, las cuales se encuentran



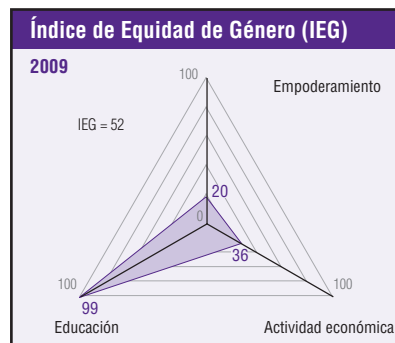
altamente concentradas en los estratos de mayores ingresos de la población.

- *El principio de equidad horizontal.* Las personas con una capacidad económica similar deben ser tratadas de manera similar por el sistema tributario: se considera injusto que, si dos personas tienen la misma capacidad contributiva, tributen de manera diferente (uno más que el otro, o uno menos que el otro) o que uno sea gravado, y el otro no.

Para materializar estos principios, se propone una transformación profunda de los dos pilares básicos del sistema tributario, el impuesto sobre la renta y el impuesto al valor agregado.

En el caso del primero, la propuesta apunta a que el sistema de imposición sobre la renta sea modificado del actual sistema sustentado en un tratamiento separado y preferencial a las rentas pasivas del capital (el cual resulta altamente discriminatorio de las rentas salariales, que son las únicas que quedan sometidas a la escala de tasas marginales progresivas) a un sistema de imposición de carácter global; y también desde el criterio jurisdiccional territorial al principio jurisdiccional de renta mundial.

Adoptar un sistema de imposición global sobre la renta significa que, en principio, cada contribuyente debería integrar o sumar en su base imponible la totalidad de sus fuentes de renta, independientemente del origen de éstas. La adopción de un principio jurisdiccional de renta mundial significa que los contribuyentes residentes deben integrar a su base imponible todas sus fuentes de renta, ya sean obtenidas en el territorio o en el exterior. Esto



permitirá que la tributación sobre la renta aplique plenamente el principio de capacidad contributiva, lo cual no solo tendría un rendimiento recaudatorio mucho mayor que la que se obtiene bajo el actual sistema, incrementando con ello la capacidad redistributiva de este impuesto, sino que permitiría lograr una mayor equidad, tanto horizontal como vertical.

En caso de las rentas de no residentes, el tratamiento se correspondería con la tendencia internacional de utilizar el fundamento en el principio del beneficio para justificar la imposición en la fuente de los no residentes y el principio de capacidad contributiva de la tributación en la residencia. Se trata de distribuir el poder tributario entre ambos principios, como subyace en el contexto de los Convenios para Evitar la Doble Imposición Internacional.

En cuanto a la modernización en el diseño del Impuesto a la Renta se propone incorporar normas que estén acordes con la apertura financiera y comercial operada durante la década pasada, tales como regulaciones sobre precios de transferencia entre partes relacionadas, capitalización delgada y transacciones con paraísos fiscales.

Exoneraciones y exenciones¹

Un punto central de la propuesta es la ampliación de la base gravable del impuesto, a través de la revisión del exagerado y oneroso sistema de exenciones y exoneraciones. Estos regímenes preferen-

¹ Por exoneración se entiende la dispensa total o parcial del cumplimiento de la obligación tributaria garantizada por el Poder Ejecutivo; la exención, en cambio, es otorgada por la ley.

ciales facilitan todo tipo de operaciones de evasión y elusión por parte de empresas relacionadas, integrantes de un mismo grupo económico. La existencia de empresas exoneradas de impuestos siempre permite que se traspasen utilidades hacia ellas de otras empresas del mismo grupo económico o se creen derechos a devolución de créditos fiscales de IVA por operaciones ficticias.

Este sistema tan extenso de exenciones y exoneraciones tiene otras implicaciones. Para compensar la enorme pérdida de recaudación ocasionada por estos regímenes preferenciales, la carga tributaria tiene que recaer con mayor fuerza relativa sobre el resto de sectores y agentes económicos que no reciben estos beneficios. Paradójicamente, dado que los sectores y agentes económicos beneficiarios de estos regímenes excepcionales suelen ser los más dinámicos y redituables, la presión tributaria recaerá con mayor fuerza relativa sobre los sectores menos dinámicos y menos capacitados para soportarla, o sobre aquellos que no puedan evadirla.

Se propone asimismo un régimen simplificado y preferencial del Impuesto a la Renta para las pequeñas empresas, cuya participación en el pago del mismo actualmente es superior a la que le correspondería por su volumen de ingresos. Esto permitiría a la administración tributaria concentrar sus esfuerzos de fiscalización y control en los grandes contribuyentes, y volvería al sistema más equitativo, al reducir el sesgo en contra de las pequeñas y medianas empresas.

En el caso del IVA, la propuesta apunta también a ampliar la base gravable, revisando las exenciones que benefician a los sectores que concentran más del 60% del consumo y manteniendo aquellas que afectan los bienes básicos y tienen por tanto mayor incidencia sobre el consumo de los hogares de menores ingresos. Asimismo, la Sociedad Civil propone limitar las devoluciones a los exportadores

EL DETERIORO EDUCATIVO

Una encuesta divulgada en mayo y realizada por la consultora M&R muestra un panorama desalentador para la educación en Nicaragua. Los encuestados, en su gran mayoría, perciben al sistema educativo como arrojado a un estado de grave deterioro en el que el acceso a los servicios básicos se ve severamente comprometido, y a esto se suma la constatación de que los maestros perciben salarios muy por debajo del salario promedio nacional. La calidad de la enseñanza ofrecida también es percibida como muy pobre y de escasa pertinencia.*

El 78,9% de los encuestados, de hecho, opina que el estado de la infraestructura escolar es malo o pésimo, a la vez que el 70,8% califica de idéntica manera a la calidad de la educación impartida. En cuanto al salario de los docentes, el 91,8% de los encuestados juzgó de la misma manera la remuneración percibida por los maestros de las escuelas públicas primarias, mientras que el 89,4% calificó también como malo o pésimo el salario de los docentes de escuelas públicas secundarias.

Asimismo, los encuestados coinciden en que incrementar de manera significativa la inversión pública en educación básica y media (llevándola al menos al 7% del PIB) podría mejorar la situación y garantizar que sea impartida una enseñanza de mayor cobertura y calidad. El 92,8% de los encuestados opina que el Gobierno debe incrementar significativamente la asignación presupuestaria a la educación.

Asimismo, el 93,5% señaló que el país necesita establecer un gran acuerdo nacional a largo plazo que, independientemente de la orientación política del gobierno de turno, asegure que se respete y se de continuidad a cualquier política destinada a mejorar la educación.

* Ver: <www.ccer.org.ni/noticias?idnoticia=769>.

directos y a los sujetos que gozan directamente de exoneraciones.

También en cuanto a las devoluciones del IVA, es necesario señalar que el diseño técnico del actual sistema tributario puede implicar elevados costos fiscales y crear extensas oportunidades de fraude, elusión y/o evasión a través de una planificación fiscal agresiva por parte de empresas relacionadas o de la simple colusión entre funcionarios y empresarios. Peor aun si las empresas pertenecen al mismo grupo de poder que los funcionarios. En este momento coexisten diversos regímenes que determinan cuando el IVA pagado puede ser de-

vuelto, lo cual crea, además de un gigantesco costo fiscal, una enorme sobrecarga sobre la administración tributaria ante la dificultad de controlar las devoluciones y evitar el fraude en gran escala.

Además es necesario dejar en claro que los resultados efectivos que se obtengan dependerán de la capacidad de la administración tributaria de hacer cumplir lo estipulado por la ley, a través del fortalecimiento de su capacidad de control, fiscalización y cobro de los impuestos. La eficacia con la que se aplique el sistema tributario depende de la capacidad de gestión de la administración en las funciones de recaudación, fiscalización y cobro de los tributos. ■