

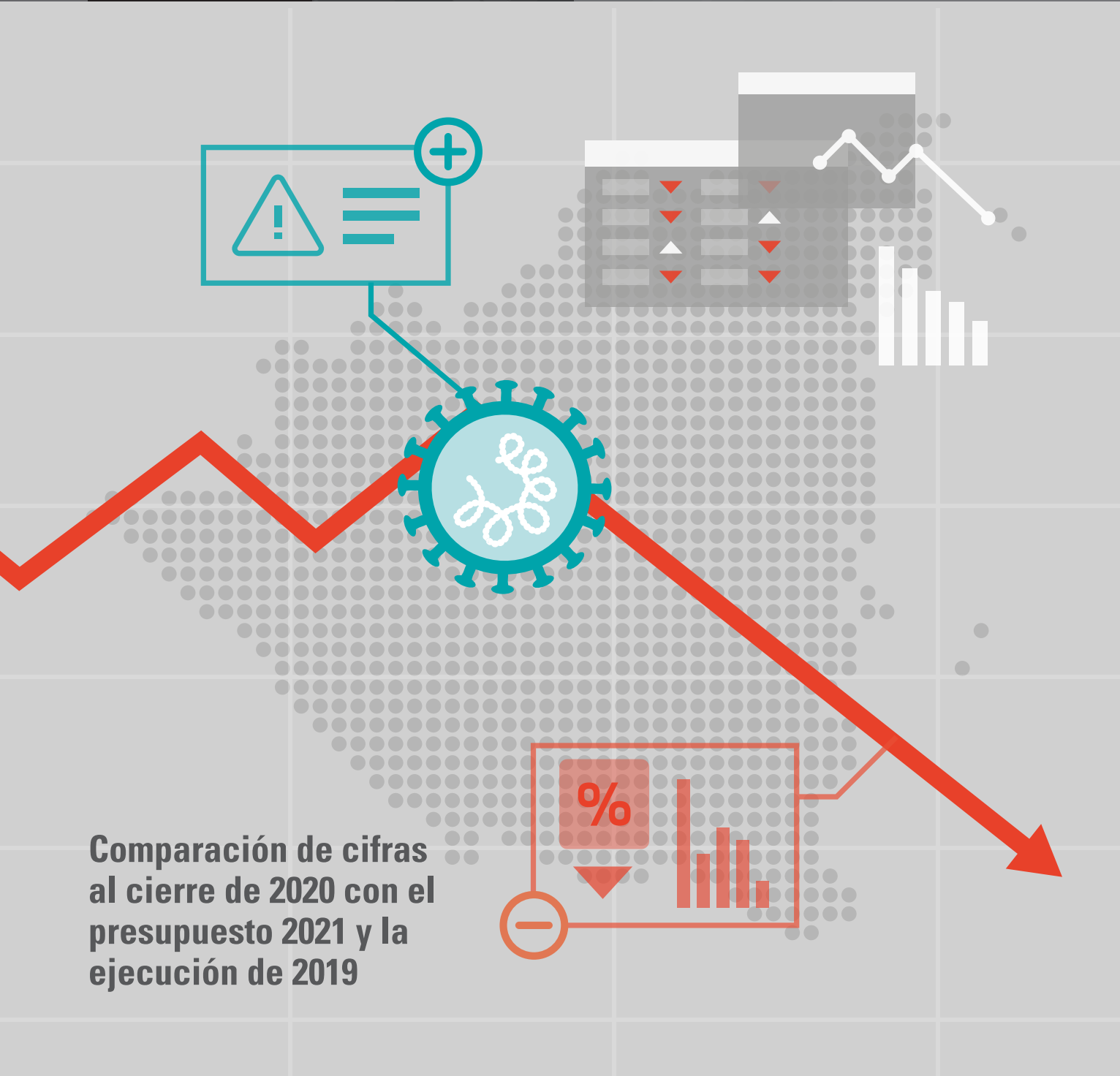
PERFILES MACROFISCALES DE CENTROAMÉRICA NICARAGUA

Por una política fiscal para
la democracia y el desarrollo

Abril 2021

icefi.org

No. 14 Año 8



**Comparación de cifras
al cierre de 2020 con el
presupuesto 2021 y la
ejecución de 2019**

CRÉDITOS



PERFILES MACROFISCALES DE CENTROAMÉRICA NICARAGUA

Comparación de cifras al cierre de 2020 con el presupuesto 2021 y la ejecución de 2019

Supervisión

Jonathan Menkos Zeissig
Director ejecutivo, Icefi

Redacción general

Sucely Marleny Donis Bran –
Economista investigadora, Icefi

Abelardo Medina Bermejo –
Economista Sénior, Icefi

Administración

Débora Alvarado Franco –
Coordinadora de desarrollo
institucional, Icefi

Producción editorial

Mónica Juárez Balcárcel –
Asistente de Comunicación, Icefi

Difusión por medios electrónicos

José Ochoa Arévalo –
Asistente de comunicación, Icefi

Diagramación

Diana De León Dardón

Guatemala, Centroamérica, abril 2021

© Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales- 7a. avenida 5-45 zona 4
Edificio XPO1, oficinas 505 y 506, Guatemala, Centroamérica
PBX: (502) 2505-6363 www.icefi.org

Con el apoyo
financiero de:



En Icefi consideramos que el conocimiento siempre está en construcción, por lo que cualquier comentario u observación es bienvenido en el correo electrónico: info@icefi.org

Este documento ha sido elaborado por el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi). Su contenido es responsabilidad exclusiva del Icefi y no refleja necesariamente los puntos de vista de la institución cooperante antes mencionada.

El Icefi promueve el uso de lenguaje inclusivo que no discrimine ni marque diferencias entre las personas según su sexo o identidad de género. No obstante, por economía expresiva, este documento podría contener expresiones en masculino genérico para referirse por igual a mujeres y hombres, uso que en ninguna forma debe entenderse como una intención discriminatoria por parte del Instituto.

Cualquier parte de este volumen puede reproducirse total o parcialmente sin permiso expreso del Icefi, siempre y cuando se dé crédito a la publicación y las copias se distribuyan gratuitamente. Cualquier reproducción comercial requiere previo permiso escrito del Icefi, solicitado a: comunicacion@icefi.org o info@icefi.org. Puede descargarse la versión electrónica en: www.icefi.org

CONTENIDO

I. INTRODUCCIÓN	5
II. INGRESOS PÚBLICOS	9
2.1 Estructura tributaria	10
2.2 Eficiencia y productividad tributaria	11
III. GASTO PÚBLICO	13
3.1 Destino del gasto público	13
IV. SITUACIÓN FINANCIERA GENERAL	15
V. DEUDA PÚBLICA	17
6.1 Vulnerabilidad y sostenibilidad de la deuda	18
6.2 Calificación de riesgo de la deuda soberana	18
VI. TRANSPARENCIA FISCAL	21
VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	23

I.

INTRODUCCIÓN

Nicaragua enfrenta una profunda crisis económica y social que data de 2018, cuando diferentes fuerzas políticas del país convocaron a una serie de manifestaciones para protestar por las reformas que el Gobierno introdujo al sistema del seguro social. Estas movilizaciones fueron violentamente reprimidas por las autoridades públicas y grupos afiliados a la Juventud Sandinista, lo cual no solo provocó alrededor de 400 fallecidos y muchos desplazados hacia otros países, sino profundizó el clima de polarización política que impactó severamente a la economía del país, hasta producir una contracción económica del 3.4% del Producto Interno Bruto (PIB), en sentido contrario al crecimiento medio que había experimentado el país durante el período 2011-2017, calculado en un 5.2%. La situación no mejoró mucho en 2019, cuando Nicaragua registró nuevamente una contracción del 3.7%.

El año 2020 inició con la esperanza de una cierta recuperación económica por parte de las autoridades, quienes pronosticaban un crecimiento por el orden del 0.5% del PIB, aunque dicha expectativa no era compartida por los principales organismos internacionales que, como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (Cepal), continuaban asumiendo un deterioro de la situación económica, estimando crecimientos esperados por el orden de -0.8%, -0.5% y -2.0%, respectivamente.

La situación de la pandemia de COVID-19 a nivel mundial cambió las expectativas internacionales y, con ellas, impactó al país en diferentes dimensiones, entre las que destacan las perspectivas de

inversión extranjera directa (IED); las posibilidades concretas de apoyo al desarrollo por parte de naciones amigas—aspecto seriamente afectado por el pobre manejo del Gobierno de la crisis política del país—; y la contracción del turismo. No obstante, a nivel interno las cosas parecieron no cambiar. En ese sentido, bajo la nueva y compleja realidad establecida por la pandemia, uno de los Gobiernos más cuestionados del mundo —y, por mucho, el más cuestionado en Centroamérica— al respecto de la respuesta ante la pandemia, fue el de Daniel Ortega, debido a la falta de atención de la crisis, incluso contrariando las recomendaciones sanitarias internacionales para evitar la propagación del virus SRAS-CoV-2. Así, entre las medidas más controversiales se contó la convocatoria a una marcha ciudadana llamada «Amor en tiempos de COVID-19», pero

además no se establecieron medidas de confinamiento y distanciamiento social, y se ha observado una sensible carencia de políticas de asistencia financiera o social para la población durante la vigencia de la pandemia,¹ lo cual ha obedecido, según el Gobierno, a factores como una estructura poblacional muy joven, un alto porcentaje de población viviendo en áreas rurales, y que ya el país presentaba una economía debilitada e informal.

Al final, la presión social e internacional obligó al Estado a implementar ciertas medidas de prevención, como las que indica el documento *Medidas frente al COVID-19*,² publicado por el Ministerio de Hacienda, entre las que destaca la ejecución de campañas de lavado adecuado de manos; uso de mascarilla; programas de limpieza y

¹ En su momento, entidades como Amnistía Internacional, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y Human Rights Watch consideraron que las estrategias del Gobierno ponían en riesgo la salud de los nicaragüenses, calificándolas de graves, irresponsables, preocupantes, temerarias y riesgosas. Igual preocupación manifestó posteriormente la Organización Panamericana de la Salud (OPS).

² Véase en: <http://www.hacienda.gob.ni/hacienda/ppresupuesto2021/mpmp/206.MedidasFrenteCOVID19.pdf>

desinfección de espacios públicos, entre otras. Además, el referido documento también menciona la emisión de lineamientos para fortalecer los controles en puntos fronterizos por medio de la solicitud de pruebas de COVID-19 a quienes ingresarán al territorio nacional. Otra medida que apuntó a brindar apoyo a los habitantes del país ante los impactos de la pandemia fue introducida por la Comisión Nacional de Microfinanzas (Conami) que, por medio de una reforma temporal con el fin de reducir los requisitos específicos de provisiones para las carteras de préstamos personales, permitió negociar una extensión al plazo de préstamos y/o una moratoria en los pagos mensuales de hasta seis meses en créditos otorgados antes del 31 de marzo de 2020, aunque el procedimiento estuvo sujeto a ciertas salvaguardas.

Al margen de la pandemia, 2020 también fue un año atípico y difícil para Nicaragua debido a los desastres naturales: de manera extraordinaria, el país, junto a otros de la región centroamericana, fue azotado por los dos huracanes más fuertes de la temporada ciclónica en el Atlántico, ambos sucedidos en el mes de noviembre. Estos dos ciclones dejaron, tras su entrada, deslizamientos de tierra, cosechas destruidas, daños en la infraestructura, muertos y miles de familias afectadas. De manera preliminar, según las autoridades de gobierno,³ el impacto económico del paso de estos huracanes alcanzó los USD 742.6 millones, alrededor del 6.2% del PIB.

De manera complementaria y en materia política y de legislación, el Gobierno propuso dos leyes de mucha controversia en 2020, que fueron posteriormente aprobadas por la Asamblea Legislativa y que podrían tener efectos en el mediano y largo plazos: la *Ley de Regulación de Agentes Extranjeros* y la *Ley Especial de Ciberdelitos*. Ambos instrumentos jurídicos generaron profundo rechazo en varios sectores nacionales e internacionales, además de advertencias de organismos internacionales como el Parlamento Europeo, con el objeto de que las autoridades retrocedieran en su aprobación ya que, de no hacerlo, podría quedar suspendido del Acuerdo de Asociación (ADA) entre la Unión Europea y Centroamérica, además de que, según se argumentó, podría correrse el peligro de perder las donaciones de ese bloque. Adicionalmente, otros entes nacionales se unieron al rechazo de estas leyes, argumentando que su aplicación se presta a discrecionalidad y restringe la libertad de expresión y de prensa.

De esa cuenta y conforme la última medición del Índice Mensual de Actividad Económica (IMAE), la actividad económica habría presentado una contracción del 2.5% en 2020, por lo que las autoridades se han apresurado a indicar que el resultado del PIB para el año anterior oscilará entre dicho valor y un decrecimiento del 2.0%, valor que se presentó posteriormente de manera oficial. Además, las autoridades consideran que el proceso de

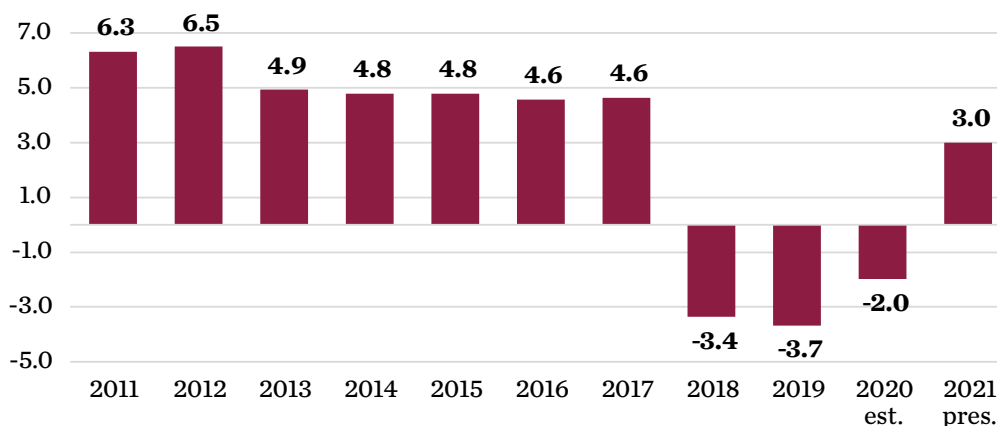
recuperación económica permitirá que se alcance un crecimiento del 3.0% en 2021.

Al respecto de esta última cifra, organismos internacionales como el BM no son tan optimistas, dado que, según su *Renewing with Growth* (marzo 2021), se espera que para 2021 se presente un crecimiento de tan solo el 0.9%. Estas cifras contrastan con las estimadas para las economías de la región centroamericana, cuyo crecimiento se espera en un 4.3% en promedio, lo cual hace que Nicaragua continúe siendo el país de menor crecimiento esperado de la región. Por su parte, en el *World Economic Outlook* (abril 2021), el FMI estima un crecimiento de tan solo 0.2% para 2021; no obstante, en su informe de país publicado en diciembre de 2020, la Cepal es mucho más optimista, pues estima que Nicaragua alcanzará un crecimiento por el orden del 1.3% en el mismo año, como resultado de la consolidación de la recuperación de actividades económicas que ya mostraban una tendencia favorable en la segunda mitad de 2020, como la agricultura, minas y canteras, el comercio y la construcción. Este proceso, sin embargo, llevará más tiempo en el caso de otras actividades, como las relacionadas con el turismo y el sector exportador de manufacturas.

Las cifras más recientes del IMAE dadas a conocer por el Banco Central de Nicaragua estiman que la actividad más afectada en 2020 fue la de hoteles y restaurantes, pues mostró

³ Véase en: <https://n9.cl/hlis4>

Nicaragua: tasa de crecimiento del PIB real (2011-2021 est.)



Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales

una caída en su variación anual acumulada del 32.5%; le siguen la actividad de intermediación financiera y servicios conexos, cuya caída fue del 15.9%; energía y agua, por su parte, tuvo una contracción del 15.6%; transporte y comunicaciones mostró un 7.6%, mientras que la industria manufacturera presentó un 2.7% de descenso. De manera contraria, entre las actividades importantes que a esa fecha presentaron crecimiento están las siguientes: comercio, con un 5.4%, y construcción y agricultura, mostrando un 1.7% cada una. En forma complementaria, al cierre de 2020 el flujo de las remesas familiares también mostraba comportamiento positivo, al reportar USD 1,851.4 millones, esto es, un 10.0% más que en 2019. Por su parte, las exportaciones alcanzaron USD 2,852.0 millones —un 5.8% más que la cifra registrada en 2019—, mientras

que las importaciones reportaron USD 4,768.4 millones, es decir, un 1.9% por encima de lo observado en 2019.

En materia de inflación, la información del Instituto Nacional de Información y Desarrollo (Inide) señala que en 2020 el crecimiento interanual de precios se ubicó en un 2.93% (indicador que mostró un 6.13% en diciembre de 2019). En este mismo tema, cabe mencionar que el presupuesto para 2021 fue elaborado con base en una inflación esperada del 4.0%.

En materia social, un informe presentado por la Cepal⁴ estima que la pobreza monetaria en Nicaragua se incrementó 5.6 puntos porcentuales en 2020, pasando del 47.1% del total de la población en 2019, al 52.7% del total de la población en 2020, es decir, alrededor de 3.5 millones de nicaragüenses no disponen

de los recursos para atender sus necesidades. El porcentaje de nicaragüenses que viven en condiciones de pobreza extrema se incrementó en 4.8 puntos porcentuales, pasando del 18.0% al 22.8%. Estas cifras significan que luego de 2020 habrá cinco nuevos pobres extremos por cada cien personas en el país, alcanzando a unas 1.5 millones. El mismo informe indica que la desigualdad creció entre el 2.0% y el 2.9%.

En ese contexto, 2021 se presenta como un año de mucha incertidumbre para todos los sectores del país, debido tanto a las posibilidades concretas de recuperación económica, como a los efectos que la pandemia de COVID-19 pueda seguir causando (entre ellos, la forma como la autoridades abordarán efectivamente el tema de la vacunación) y el hecho de que 2021 es un año electoral.

⁴ Cepal (2020). Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones. Informe Especial COVID-19 núm 5. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45782/4/S2000471_es.pdf

En efecto, Nicaragua prevé elecciones para el 7 de noviembre de 2021, y se espera que hasta mayo sea el plazo para las inscripciones de aspirantes. Se ha dado a conocer que la Organización de los Estados Americanos (OEA) solicitó al presidente Daniel Ortega crear las condiciones apropiadas para los comicios, por lo que el financiamiento de estos ya fue incluido en el presupuesto para 2021. En este sentido, vale la pena mencionar que, en su último informe (junio de 2020),⁵

la calificadora Fitch Ratings señala que las previstas elecciones generales podrían reavivar la violencia política y producir un retroceso en la aparente recuperación económica.

En lo referente a las finanzas públicas, es preciso indicar que el 25 de noviembre de 2020 se aprobó la *Ley Anual de Presupuesto General de la República 2021*, el que en esencia y luego de la pandemia de COVID-19 refleja reducción de los ingresos programados, así

como una contracción del gasto que es propia de un Estado de austeridad, en un período en donde la sociedad necesita mucho del gasto público efectivo para mejorar sus condiciones de vida. No obstante, como se analizará en las secciones posteriores, el presupuesto parece estar más dirigido a reducir el déficit fiscal y a producir una estabilización en el saldo de la deuda pública de corto plazo.

⁵ Véase en: <https://www.fitchratings.com/research/sovereigns/fitch-affirms-nicaragua-at-b-outlook-revised-to-negative-17-06-2020>

II.

INGRESOS PÚBLICOS

A partir de la información disponible del Banco Central de Nicaragua (BCN) y del Ministerio de Hacienda, que en su mayor parte se refieren a los valores acumulados al mes de noviembre de 2020, se estima que los recursos totales de que dispuso el gobierno central de Nicaragua alcanzaron los C\$97,482.4 millones, un 99.3% del presupuesto vigente. Si se separa el financiamiento de los ingresos, se estima que los ingresos corrientes, ingresos de capital e ingresos por donaciones ascendieron a C\$81,639.7 millones, esto es, un 0.3% por debajo de lo efectivamente percibido en 2019. Por su parte, las fuentes financieras internas y externas alcanzaron los C\$15,842.7 millones, el 16.3% del total de recursos y un 6.6% por debajo del monto presupuestado, pero superiores en un 31.1% a lo ejecutado en 2019.

Con respecto al tamaño de la economía, se estima que el total de ingresos representen el 18.8% del PIB en 2020, similar al porcentaje presupuestado en vigencia y menor al 19.6% ejecutado en 2019. De este total de ingresos, el monto por ingresos corrientes alcanzó, según estimaciones, el 97.1% del total, cifra levemente inferior a la contenida en el presupuesto vigente para 2020 y al ejecutado en 2019. Por su parte, se calcula que los ingresos de capital representaron tan solo el 0.5% del total de ingresos, mientras que las donaciones se espera que alcancen el restante 2.4% del total de ingresos. Es importante comentar que el monto esperado por concepto de donaciones representó la cifra más baja registrada en los últimos años, lo cual puede interpretarse como una muestra de rechazo, por parte de organismos y países donantes, a las medidas tomadas por la administración gubernamental actual.

En materia de ingresos tributarios y dada la coyuntura que representó

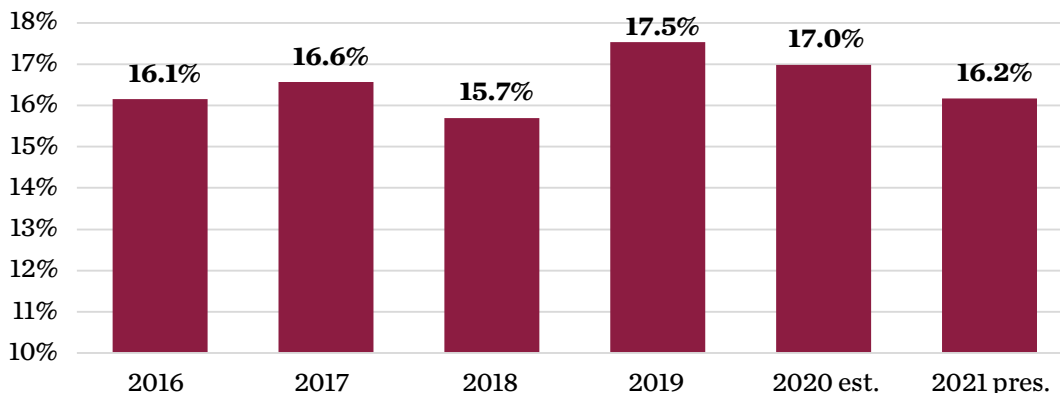
la pandemia de COVID-19 y la vigencia de las últimas reformas a la Ley de Concertación Tributaria (LCT), el impacto no fue tan significativo como el reportado en algunos otros países de la región. Se estima que el monto de recaudación tributaria alcance alrededor de C\$73,616.9 millones, equivalentes al 90.2% del total de ingresos y al 17.0% del PIB, por debajo del 17.5% registrado en 2019, por lo que es claro que las reformas a la LCT compensaron la pérdida recaudatoria asociada con la disminución del consumo, la reducción de los precios internacionales del petróleo y la menor actividad económica presentada en 2020.

De acuerdo con la Ley No. 1047, Ley Anual de Presupuesto General de la República 2021, el monto de recursos presupuestados para atender las necesidades del gobierno central asciende a C\$96,614.4 millones, de los que C\$82,205.7 millones (85.1% del total) devienen de ingresos propios del funcionamiento del aparato estatal, mientras que los

restantes C\$14,408.7 millones (14.9% del total) provendrán de fuentes de financiamiento. De los ingresos esperados, las autoridades de finanzas públicas estiman que C\$75,101.4 millones (91.4% del total) procederán de los ingresos tributarios, equivalentes al 16.2% del PIB, monto que se encuentra muy por debajo de lo observado en 2019 y estimado para 2020, por lo que se puede concluir que el presupuesto incluye una estimación muy conservadora de la recaudación, lo cual posiblemente obedece a que, cuando se formuló, la pandemia todavía estaba ocasionando efectos negativos sobre la percepción tributaria.

Uno de los aspectos de interés al respecto del presupuesto de 2021 es que considera nuevamente una disminución de las donaciones que se reciben de organismos financieros internacionales y países amigos, que alcanzarían solo C\$1,534.5 millones, lo cual significa que reportan un disminución del 23.1% en comparación con las observadas en 2020. Esto podría ser una estimación del

Nicaragua: carga tributaria del gobierno central (2016-2021 pres.)



Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales

gobierno central relativa a que los entes internacionales seguirán rechazando sus acciones internas.

2.1 Estructura tributaria

En Nicaragua, al igual que en el resto de países centroamericanos, la mayor recaudación proviene de los impuestos indirectos; sin embargo y como consecuencia de la vigencia de la LCT y sus reformas, la importancia de los impuestos directos ha cobrado mayor peso en el total, al extremo de que el más relevante entre los ingresos tributarios es el impuesto sobre la renta (ISR). Así, para 2020 se estima que el 43.7% del total de los ingresos tributarios derive de la aplicación del ISR que, aunque se ubica ligeramente por debajo del 45.3% y el 45.1% reportados en 2018 y 2019, respectivamente, se encuentra muy por encima de los años previos a las últimas reformas. En ese sentido, vale la pena mencionar que la asignación

presupuestaria para 2021 estima que el ISR recuperará nuevamente su peso relativo, hasta ubicarse en el 45.5% del total.

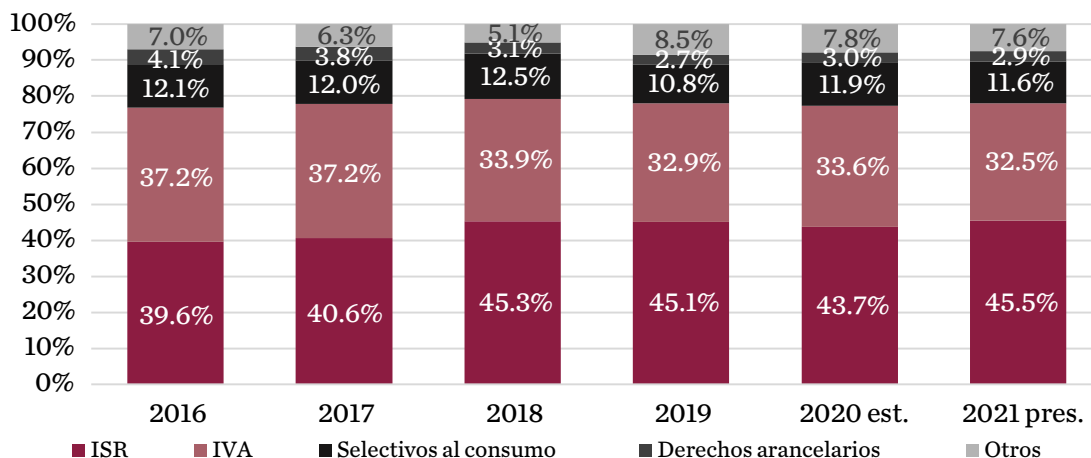
Por su parte, los impuestos indirectos representaron el 56.3% del total en 2020, luego de que hasta 2015 habían tenido una importancia superior al 60.0%. De esta clasificación de impuestos, el impuesto al valor agregado (IVA), cuya estimación de cierre se calcula en C\$24,748.2 millones, representa el 33.6% del total percibido. Por su parte, los impuestos selectivos al consumo alcanzaron el 11.9% de la recaudación total en 2020, y se estima que representarán el 11.6% de la percepción en 2021.

Dentro del grupo de impuestos selectivos, el más importante, el impuesto específico conglobado a los combustibles, se espera que cierre 2020 con C\$5,478.6 millones, registrando una caída del 2.0% en su recaudación con respecto a lo recaudado en igual período de 2019, lo cual equivale a C\$110.0

millones. Según el Ministerio de Hacienda, estos resultados son producto de las afectaciones en el sector transporte de carga y de pasajeros que, en general, ha visto disminuida su capacidad debido a los efectos de la pandemia (no obstante, y aun cuando esto deberá ser revisado con posterioridad, se trata de un extremo que puede estar relacionado directamente con la disminución de los precios internacionales del petróleo).

Es importante recordar que, como mecanismo de apoyo a los contribuyentes frente a los impactos de la pandemia de COVID-19, el Gobierno de Nicaragua no implementó ninguna medida que afectara el monto o estacionalidad tributaria en 2020. Tampoco se estima que lo haga en el corto plazo, aunque es menester recordar que el país enfrenta un período electoral que pudiera producir de manera extraordinaria una medida de este tipo. Sin embargo, y al margen de lo mencionado, todo parece indicar que la estructura tributaria

Nicaragua: estructura de la recaudación tributaria del gobierno central (2016-2021 pres.)



Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales

prevista en 2021 tendrá un comportamiento relativamente estable con respecto a lo observado en períodos previos, con la salvedad de que el ISR aplicado a las empresas puede describir una trayectoria menos optimista en la declaración anual del período previo.

2.2 Eficiencia y productividad tributaria

Al margen del aumento recaudatorio producido por las múltiples reformas tributarias emprendidas por Nicaragua en los últimos años, no existe evidencia documental pública que muestre que el país dispone de una política tributaria articulada que pretenda elevar la recaudación de tributos y, a la vez, disminuir el costo del cumplimiento tributario, reducir las distorsiones en la

toma de decisiones de los agentes económicos, y generar un efecto globalmente progresivo sobre los contribuyentes a partir del cumplimiento de los principios tributarios universales.

La carencia sistemática de información estadística y de estudios producidos y difundidos por el Gobierno de Nicaragua —que no obedece a la falta de profesionales competentes que puedan elaborarlos, como lo muestra el documento *Gasto tributario y evasión del IVA e IR: 2010-2013*— impide la realización de una evaluación apropiada de la eficiencia y eficacia del sistema tributario, dado que no se puede establecer con claridad si los aumentos recaudatorios de los últimos años han derivado de una efectiva administración tributaria, o simplemente del aumento de tarifas a determinados segmentos de contribuyentes. Es interesante

comentar que los documentos que presentan las autoridades del Ministerio de Hacienda hacen referencia recurrente al hecho de que evalúan los gastos tributarios y la evasión de impuestos, sin embargo, no existe evidencia documental sobre el particular.

El informe que fuera mencionado previamente considera que la evasión del IVA alcanzó un 31.8% del potencial en 2013, equivalente al 46.6% de la recaudación de dicho impuesto y al 2.9% del PIB, mientras que la evasión del ISR para personas jurídicas registró el 51.4% del potencial, para personas naturales no asalariadas, el 43.2%, y para personas asalariadas, el 19.0% del potencial, equivalente en conjunto al 86.8% de la recaudación de dicho impuesto y al 4.7% del PIB. Complementariamente, los cálculos consideran que el gasto tributario alcanzaría el equivalente al 58.6% de la

recaudación y el 8.8% del PIB. Los valores comentados estiman, en general, que la renuncia tributaria del Estado de Nicaragua como consecuencia de los gastos tributarios y el incumplimiento tributario alcanzaba el 109.5% de la recaudación y el 16.4% del PIB a la fecha del documento; sin embargo y tomando en cuenta las diferentes reformas tributarias implementadas con posterioridad a la fecha de realización del estudio, no puede afirmarse que la renuncia tributaria siga siendo de semejantes dimensiones.

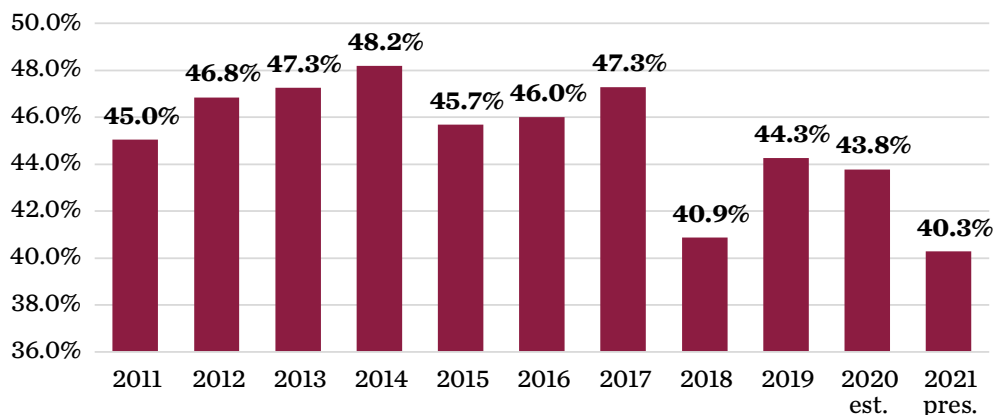
Por ello, y aun cuando habrá que profundizar en análisis adicionales, una de las herramientas que puede ser de utilidad para medir el nivel de eficiencia del sistema tributario

nicaragüense es el cálculo de la productividad aparente del IVA a partir del PIB a costo de factores, que, conforme la serie, muestra un porcentaje de efectividad del 43.8% del potencial en 2020, todavía por debajo de cualquiera de los valores calculados en el período previo a la crisis política de 2018. Conforme los datos, como sucede normalmente en períodos de crisis, la productividad se redujo ligeramente en 2020 luego de reportar 44.3% en 2019; no obstante, los valores considerados en el presupuesto de 2021 supondrían un empeoramiento de la efectividad del impuesto hasta reportar solo 40.3% del potencial en el año vigente, sin embargo, como se considera que el presupuesto subestima el valor real de la recaudación esperada,

podría ser que la productividad de este impuesto se mantenga similar a lo registrado en 2020.

Al margen del porcentaje específico, resulta adecuado considerar que, de este impuesto, el Gobierno de Nicaragua recauda menos de la mitad de su potencial, por lo que urge realizar una medición efectiva (si es que esta no existe) para emprender esfuerzos reales que permitan reducir los tratamientos tributarios diferenciados o la pérdida tributaria por evasión, dinámicas que producen la vigencia de un sistema tributario injusto, en donde no todos contribuyen con la parte que les corresponde en el mantenimiento del Estado.

Nicaragua: productividad aparente del IVA (período 2011-2021 pres.)



Fuente: Icefi, con base en datos oficiales

III.

GASTO PÚBLICO

Los egresos del gobierno central al cierre de 2020 se estiman en C\$99,825.3 millones, equivalentes al 23.0% del PIB, esto es, un 6.3% por encima de lo ejecutado en 2019. Del total de las erogaciones, se estima que C\$11,624.9 millones serán destinados a las amortizaciones de la deuda pública, por lo que los gastos ejecutados alcanzarán los C\$88,200.5 millones, equivalentes al 20.3% del PIB, y que nominalmente implican crecimiento del 9.1% con respecto a 2019.

Del monto de gasto ejecutado, el 76.4% correspondió a gastos corrientes, y se espera que un 23.6% se haya destinado a gastos de capital. Conforme los datos, los gastos corrientes habrían reportado un crecimiento del 6.5% con respecto al período previo, mientras que los gastos de capital aumentaron un 18.8% con relación a 2019. Por su parte, los gastos corrientes que presentaron mayor dinamismo fueron los intereses sobre la deuda, que registraron un crecimiento del 22.7%, mientras que las transferencias al sector público y externo aumentaron un 18.7%. También se estima que los gastos de consumo (compuestos por remuneraciones y compras de bienes y servicios) crecieron únicamente el 1.2% en comparación con 2019.

Resulta importante comentar que, en el caso de Nicaragua, el pago de intereses por la deuda pública no representa un costo alto para el gobierno central, pues implica únicamente el 6.1% del total de gastos, y un 1.3% del PIB; no obstante, su participación ha crecido y ha sido uno de los rubros con mayor variación en los

últimos años, principalmente la clasificación por pago de intereses de la deuda externa.

El presupuesto de egresos aprobado para 2021 asciende a C\$96,614.4 millones, de los cuales C\$15,085.6 millones serían dirigidos a la amortización de diferentes tipos de deuda, por lo que el nivel de gastos planificados alcanza los C\$81,528.7 millones, equivalentes al 17.6% del PIB, monto sustantivamente menor a la cifra que se estima haber ejecutado en 2020 y al presupuesto vigente para 2020. De concretarse la planificación en el presupuesto, el 79.9% del total de gastos se destinará a gastos corrientes, mientras que los gastos de capital representarían el 20.1% del total, nominalmente la cantidad más baja desde 2014.

Es interesante observar que, pese a que la pandemia continúa presente en 2021, las cifras del presupuesto demuestran una extrema austeridad y no se logra identificar si existe alguna asignación que el Gobierno esté destinando de manera extraordinaria a la atención de la emergencia ocasionada por la COVID-19, así

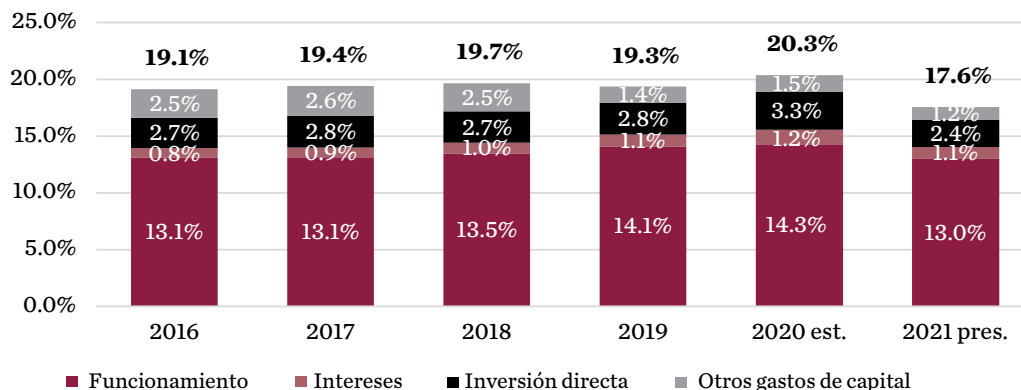
como para contrarrestar los daños por la devastación que dejaron a su paso los huracanes Eta e Iota el pasado noviembre de 2020.

3.1 Destino del gasto público

A nivel de la clasificación funcional del gasto, la ejecución presupuestaria estimada para 2020 muestra que, al igual que los períodos anteriores, el destino más importante del presupuesto es el rubro de educación, que utilizó un 20.7% del total de los recursos utilizados, muy similar al 20.6% considerado en 2019 e idéntico al peso relativo esperado para 2021. El segundo destino de los recursos del gobierno central es el servicio de la deuda pública —que incluye los gastos por amortizaciones y el pago de intereses de la deuda pública interna y externa—, el cual concentró el 17.3% del total, por debajo del 19.6% ejecutado en 2019 y del 21.3% planteado en el presupuesto para 2020.

Por otra parte, se estima que los egresos para financiar los gastos

Nicaragua: gastos totales ejecutados por el gobierno central (2016-2021 pres., cifras como porcentajes del PIB)



Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales

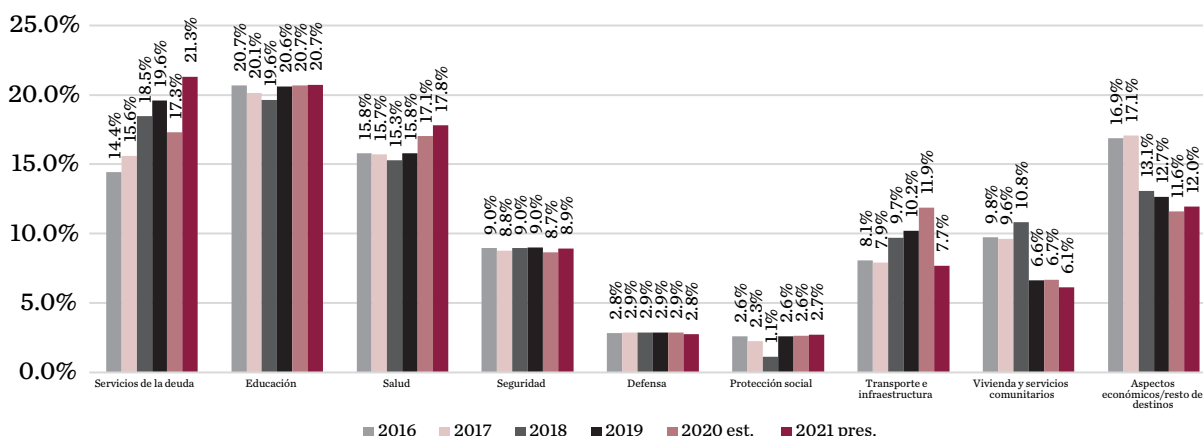
de salud representaron el 17.1% del total de los recursos públicos utilizados en 2020, por encima del 15.8% reportado en 2019, aunque ligeramente por debajo del 17.8% previsto para 2021, lo cual podría obedecer a la necesidad de adquirir las vacunas para los nicaragüenses, en el marco del combate a la pandemia de COVID-19. Además, en transporte e infraestructura se estima ejecutar el 11.9% del total de gastos en 2020, lo cual lo convierte

en la cuarta clasificación más importante. Este rubro ha sido uno de los más dinámicos de los últimos años, y se encuentra por encima del 10.2% observado en 2019, y también del 7.7% asignado para 2021.

Al margen de la necesidad de esperar la publicación definitiva de cifras de la ejecución presupuestaria para 2020 —con el fin de profundizar en la verdadera distribución de los gastos públicos y

con el objeto de lograr una adecuada comparación con el presupuesto para 2021—, se logra identificar un patrón de comportamiento de las asignaciones presupuestarias relativamente estable, en sintonía con la búsqueda de estabilidad presupuestaria de largo plazo, un déficit estable y un mantenimiento de los niveles de deuda, lo que, sin embargo, también puede esconder un descuido de las necesidades de los nicaragüenses.

Nicaragua: clasificación de la ejecución del presupuesto de egresos públicos (2016-2021 pres., en porcentajes del total)



Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales

IV.

SITUACIÓN FINANCIERA GENERAL

Con base en los datos estimados, los ingresos totales, incluyendo donaciones, alcanzarán los C\$81,639.7 millones, monto que representará el 18.8% del PIB y reflejará una disminución del 0.3% con respecto al valor observado en 2019. Adicionalmente, se estima que los gastos totales alcanzarán los C\$88,200.5 millones, equivalentes al 20.3% del PIB, con lo cual se registrará un aumento del 9.1% con respecto a lo observado en 2019. De esa cuenta, se estima que en 2020 el déficit fiscal alcanzará la cantidad de C\$6,560.8 millones, equivalente al 1.5% del PIB, aunque vale señalar que, si no se toman en cuenta las donaciones, el déficit fiscal representaría el 2.0% del PIB.

El cierre fiscal, aunque deficitario, se considera optimista debido a la recuperación de ingresos del gobierno central, que se manifestó a partir de julio de 2020, aunque ya desde el primer

trimestre del mismo año se había observado un auge de dichos ingresos. En conjunto, estas mejorías se asocian con las reformas tributarias recientes. Además, se evidencia que, a pesar

de haber atravesado una situación tan delicada como la pandemia de COVID-19, la administración pública mantuvo la política de austeridad implementada en el marco de la responsabilidad fiscal,

Nicaragua: Situación financiera del gobierno central (2019-2021 pres.). Comparación de valores presupuestarios y estimados (cifras en millones de córdobas y porcentajes del PIB)

Rubro	2019	2020 est.	2021 pres.	Porcentaje de variación 2021 / 2020	Porcentaje de ejecución 2020
Ingresos totales (incluye donaciones)	81,865.5	81,639.7	82,205.7	0.7%	100.2%
Ingresos	79,271.6	79,643.5	80,671.2	1.3%	100.5%
Ingresos corrientes	79,271.6	79,240.1	80,670.3	1.8%	100.0%
Ingresos tributarios	73,278.4	73,616.9	75,101.4	2.0%	100.1%
Ingresos no tributarios y transferencias	5,993.2	5,623.2	5,568.9	-1.0%	98.7%
Donaciones	2,593.9	1,996.2	1,534.5	-23.1%	91.0%
Gastos totales	80,814.6	88,200.5	81,528.7	-7.6%	105.0%
Gastos corrientes	63,286.4	67,371.2	65,177.5	-3.3%	104.6%
Sueldos y salarios	27,433.3	28,360.4	28,533.6	0.6%	98.9%
Bienes y servicios	13,695.7	13,266.8	13,957.6	5.2%	101.1%
Intereses	4,415.6	5,418.1	4,880.8	-9.9%	120.8%
Transferencias y otros gastos corrientes	17,741.8	20,325.9	17,805.5	-12.4%	112.1%
Gastos de capital	17,528.3	20,829.3	16,351.3	-21.5%	106.4%
Inversión	11,583.5	14,436.0	10,937.2	-24.2%	114.2%
Transferencias de capital	5,770.6	6,185.2	5,249.9	-15.1%	92.7%
Balance primario	2,872.6	-3,138.9	4,023.3	-228.2%	1298.6%
Balance presupuestal (incluye donaciones)	1,050.9	-6,560.8	677.0	-110.3%	259.0%
Balance presupuestal (sin donaciones)	-1,543.0	-8,557.0	-857.5	-90.0%	181.0%
Balance presupuestal como porcentaje del PIB (incluye donaciones)	0.3%	-1.5%	0.1%	-109.6%	245.7%
Balance presupuestal como porcentaje del PIB	-0.4%	-2.0%	-0.2%	-90.6%	171.8%

Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales

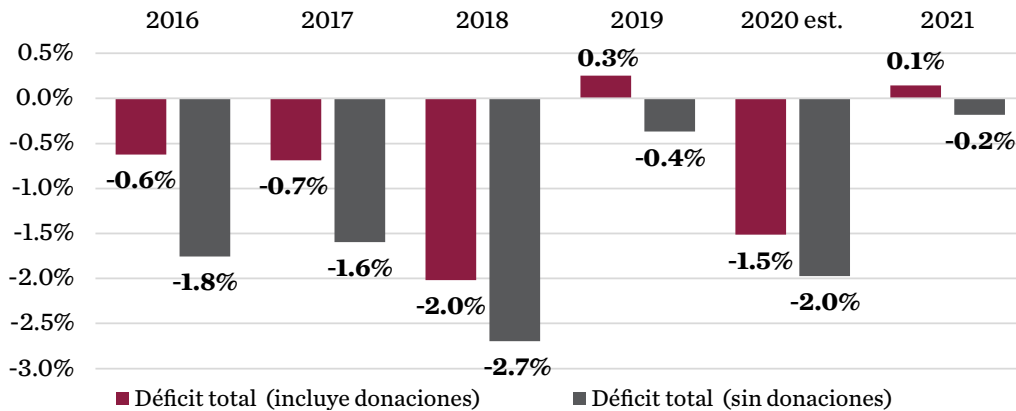
con el fin de evitar el crecimiento del saldo de las obligaciones soberanas.

Para 2021, las proyecciones públicas se enfocan en continuar las medidas de austeridad, previendo un déficit presupuestal de C\$857.6 millones (0.2% del PIB) si no se toman en consideración las donaciones, mientras que si estas se incluyen en el registro contable, el resultado presupuestal resulta en un superávit que alcanza los C\$676.9 millones (0.1% del PIB).

Al analizar las cifras estimadas para 2020, se colige que el gobierno central de Nicaragua alcanzaría un déficit primario de C\$1,142.7 millones (0.3% del PIB) al incorporar dentro de los ingresos los procedentes de donaciones, mientras que si estos no se incorporan el resultado sería un déficit por el orden de C\$3,138.9 millones (0.7% del PIB). El resultado primario —que es la diferencia entre los ingresos y gastos sin incluir los intereses de la deuda pública— de 2020 es

menor a lo observado en años previos, lo cual constituye una clara manifestación del esfuerzo fiscal del aparato nicaragüense dedicado a la materia, en el afán de evitar la acumulación de deuda en el mediano y largo plazos: esfuerzo que, de todas formas, en ciertos períodos, como en el actual, no ha sido posible. Por su parte, el presupuesto para 2021 estima que el resultado primario alcanzará los C\$5,557.7 millones (1.2% del PIB), claramente como muestra del esfuerzo mencionado.

Nicaragua: resultado presupuestario del gobierno central (2016-2021 pres., cifras en porcentajes del PIB)



Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales

V. DEUDA PÚBLICA

De acuerdo con la información publicada por el BCN sobre las estadísticas de las obligaciones soberanas de Nicaragua al cierre de 2020, el saldo de la deuda pública (interna y externa) del gobierno central ascendió a C\$195,662.1 millones, equivalentes al 45.1% del PIB y reflejando un aumento del 3.1% con respecto a lo observado en 2019.

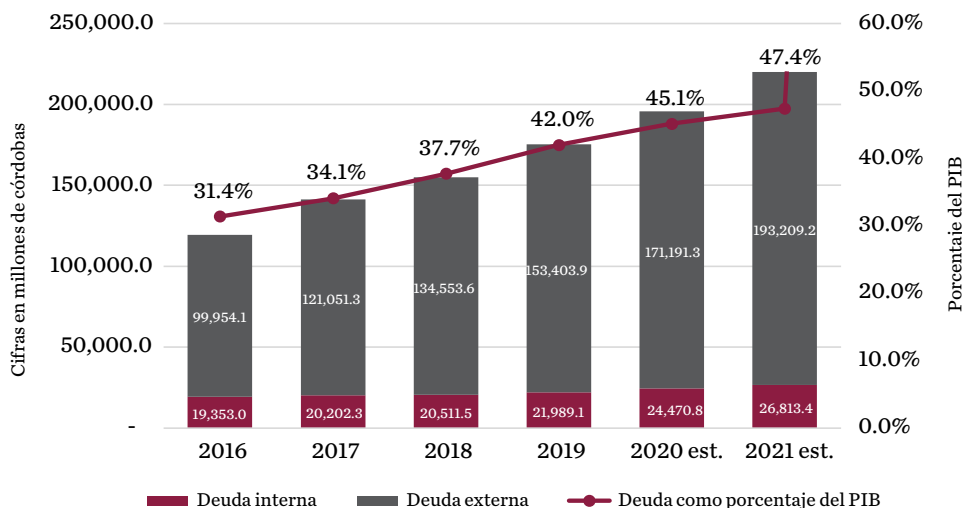
Del saldo total de la deuda pública del gobierno central, el 87.5% corresponde a deuda con acreedores externos (C\$171,191.3 millones), mientras que el 12.5% restante obedece a deuda interna (C\$24,470.8 millones). Es interesante observar que, durante el período que se analiza, el saldo de la deuda con acreedores internos ha disminuido sistemática y significativamente, pasando del 29.6% del total que se reportaba en 2011, al 12.5% de 2020. En sentido

contrario, la deuda externa ha incrementado su peso relativo, pasando desde el 70.4% registrado en 2011, hasta el 87.5% que se evidenció en 2020. Esta trayectoria, que puede ser beneficiosa debido a que implica la posibilidad de negociar las obligaciones del Estado a una tasa más baja y con plazos más largos, también representa riesgos asociados con el crecimiento sistemático del saldo, tanto en términos de uso de moneda nacional (por el deslizamiento de

esta), como por la necesidad del país de crear condiciones para disponer de moneda extranjera para atender los pagos con el resto del mundo, lo que en algún momento puede ocasionar presiones cambiarias.

Como corolario de esto y con respecto a la tasa de interés, es importante destacar que para 2020 se estima que será pagada una tasa de interés implícita del 3.1%, ligeramente por encima del 2.8% efectivo que se vio en

Nicaragua: comportamiento y estructura de la deuda del gobierno central (2016-2021 est.)



Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales

2019. Con estas cifras, Nicaragua se ha perfilado como el país de Centroamérica que menos paga por intereses de su deuda pública. A nivel de detalle, por la deuda interna se pagará, en promedio y según estimaciones, una tasa de interés del 8.3%, mientras que por intereses por deuda externa se pagará, en promedio, una tasa del 2.3%.

Para 2021 y si se mantiene la trayectoria de los requerimientos de recursos para financiar el presupuesto aprobado por la Asamblea Legislativa, el saldo de la deuda pública alcanzará un equivalente al 47.4% del PIB, a la espera de verificar las variaciones cambiarias correspondientes. Sobre este último particular es pertinente recordar que el valor analizado se refiere a la deuda del Gobierno Central, por lo que no se incluye la evaluación de las deudas del resto del sector público, y las contingentes, dentro de las que destaca la potencial relacionada con Albanisa y el manejo del trasiego de combustibles hacia el país, por lo habrá que avanzar con la consideración de las mismas en un estudio con un mayor nivel de profundidad.

5.1 Vulnerabilidad y sostenibilidad de la deuda

Las cifras mostradas evidencian que el país ha perseguido la sostenibilidad de largo plazo en el saldo de la deuda desde hace varios años; sin embargo, dicho saldo ha mantenido su tendencia creciente en términos

del PIB, tanto por las deficiencias estructurales propias del sistema fiscal del país, como por el aumento del tipo de cambio, que produce un incremento secular de las obligaciones soberanas, aun cuando el país alcance equilibrio fiscal de corto plazo.

De esa forma, el saldo de la deuda, que representó el 31.4% del PIB en 2016, alcanzó el 45.1% del PIB en 2020 y, si se mantiene la misma tendencia, reportará el 47.4% en 2021, ligeramente por debajo del 55.0% del PIB recomendado por el FMI como límite para el saldo de la deuda de los países pobres endeudados con nivel medio de fortaleza en sus políticas. Así, el saldo pareciera lucir manejable, sin embargo, la tendencia sugiere que este observa un rápido crecimiento, por lo que puede pensarse en potenciales problemas de mediano plazo.

De la misma manera, el nivel de los intereses que paga el país con respecto a los ingresos totales y con respecto al PIB se encuentra entre las fronteras recomendadas por las instituciones financieras internacionales (IFI) para países similares a Nicaragua, lo que puede interpretarse como un síntoma del manejo apropiado de los saldos de la deuda. Lamentablemente, el saldo de la deuda total con respecto a los ingresos tributarios, rápidamente creciente por el aumento del tipo de cambio, superará en 2021, según estimaciones, el límite del 250.0% recomendado, al reportar un 267.6%, lo que podría denotar una complicación en el futuro.

Por su parte, para 2020 el resultado del indicador de

Blanchard de sostenibilidad de la deuda de corto plazo denotó insostenibilidad y, consecuentemente, incremento del saldo de la deuda, lo cual obedece a que el nivel del déficit primario se ubicó por debajo del valor requerido para garantizar el crecimiento cero de la deuda. Afortunadamente, para 2021 el saldo de la deuda parece sostenible, ya que el nivel de resultado primario obtenido estará muy por encima del resultado primario requerido para mantener constante dicho saldo (aunque este último aspecto deberá analizarse con mayor detenimiento a partir de las expectativas de variación cambiaria).

5.2 Calificación de riesgo de la deuda soberana

Conforme las últimas revisiones de las principales calificadoras de riesgo, efectuadas luego del inicio de la crisis política de 2018 y del impacto de la pandemia de COVID-19, las posibilidades de insolvencia en los pagos del Estado se han visto incrementadas. De esa cuenta, la última calificación soberana otorgada por la agencia *Moody's Investors Service*, en febrero de 2020, fue a la baja, pasando de B2 a B3 y cambiando la perspectiva de negativa a estable, producto del deterioro de la fortaleza económica del país como consecuencia de años sucesivos de recesión económica y por las dificultades de acceso a nuevo financiamiento externo que podrían tenerse. Con esta

Nicaragua: indicadores de vulnerabilidad y sostenibilidad de la deuda del gobierno central (2016-2021 est.)

Tipo	Indicador	2016	2017	2018	2019	2020 est.	2021 pres.	Valor crítico	Situación
Vulnerabilidad	Deuda total / ingresos tributarios	169.4%	182.0%	213.9%	214.2%	239.7%	267.6%	250%	Vulnerable
	Deuda total / PIB	31.4%	34.1%	37.6%	42.3%	45.1%	47.4%	55.0%	No vulnerable
	Intereses / ingresos totales	4.6%	4.8%	5.5%	5.4%	6.6%	5.9%	30.0%	No vulnerable
	Intereses / PIB	0.8%	0.9%	1.0%	1.1%	1.3%	1.1%	3.0%	No vulnerable
Sostenibilidad	Corto plazo de Blanchard	Resultado primario requerido	-1.99%	-2.00%	1.37%	0.51%	-0.31%	-2.19%	Sostenible
		Resultado primario obtenido	0.22%	0.20%	-1.05%	1.31%	-0.26%	1.20%	

Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales

calificación, el país quedó justo antes de ubicarse dentro del grupo de las economías en riesgo sustancial.

Por su parte, *Standard and Poor's* confirmó sus calificaciones soberanas de largo y corto plazo de B- y B, respectivamente, el pasado el 20 de abril de 2020. De esa forma, la perspectiva de la calificación de largo plazo se mantiene estable, lo que refleja que, a opinión de

la calificadora, el crecimiento económico se recuperará de manera moderada en 2021, tras otro año de contracción debido al impacto negativo de la pandemia de COVID-19. Finalmente, el 17 de junio de 2020 la calificadora *Fitch Ratings* confirmó su calificación en B- y revisó la perspectiva, pasándola de estable a negativa como consecuencia de la existencia de mayores riesgos de financiamiento en medio del impacto en los

ingresos causado por la pandemia de coronavirus, el aumento de las presiones de gasto, las limitaciones impuestas por un mercado local, y las sanciones internacionales.

Las tres calificadoras coinciden en que se podría mejorar la calificación si se dieran factores como una consolidación fiscal que alivie las necesidades financieras generales y/o que exista evidencia de acceso a fondos suficientes para aliviar las

Nicaragua: nivel de calificación de riesgo y perspectivas de corto plazo según las principales agencias calificadoras (2016-2020)

Agencia	Concepto	2016	2017	2018	2019	2020	Historia
Moody's Investors Services	Calificación	B2	B2	B2	B2	B3	
	Perspectiva	Estable	Positiva	Estable	Negativa	Estable	
Standard and Poors	Calificación	B+	B+	B-	B-	B-	
	Perspectiva	Estable	Estable	Negativa	Estable	Estable	
Fitch Ratings	Calificación	B+	B+	B-	B-	B-	
	Perspectiva	Estable	Estable	Negativa	Estable	Negativa	

Fuente: Icefi, con base en calificadoras de riesgo

preocupaciones de financiamiento a corto plazo; disminución del impacto causado por la pandemia de COVID-19; y mejora en la situación política a partir de las medidas que tome el Gobierno que tengan el potencial de aumentar

la confianza de los inversionistas. En sentido contrario, los factores que conducirían a empeorar la calificación son: incapacidad de acceder a fuentes de financiamiento externas o locales, o evidencia de mayores riesgos

para cumplir con los pagos del servicio de la deuda; reducción de la liquidez externa que obligue a un ajuste desordenado del régimen cambiario; o un incremento en las tensiones políticas.

VI.

TRANSPARENCIA FISCAL

Los niveles de transparencia se han visto disminuidos dramáticamente en los últimos años, al extremo de que Nicaragua se considera uno de los países más rezagados en esta materia en Latinoamérica y el resto del mundo. Según lo reconoce Transparencia Internacional (TI) en la reciente publicación del Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), correspondiente al año 2020 (publicado en 2021), Nicaragua obtuvo una calificación de 22 puntos, similar a la obtenida en 2019 y por debajo de los 25 puntos logrados en 2018, ubicándose así en la posición 159 de 180 países en la medición global, muy por debajo de la posición 127 obtenida en 2013 (lo cual implica que esta nación ha perdido 32 posiciones en los últimos siete años). La puntuación obtenida en 2020 es la peor entre los países centroamericanos y la tercera más baja entre los países latinoamericanos, solo superando a Haití, con una nota de 18 (puesto 170/180), y Venezuela, con una nota de 15 (puesto 176/189).

Por su parte, en el Índice de Incidencia de la Corrupción de 2019, el *World Economic Forum* (WEF) estima que Nicaragua obtuvo una puntuación de 25, por debajo del 26 que se logró como punteo en 2018, lo que denota que la corrupción es muy alta.

Finalmente, en su última actualización (2019), el Índice de Presupuesto Abierto del International Budget Partnership (IBP) ubica al país como aquel de la región centroamericana que posee mayor rezago en materia de transparencia, con solo 41

puntos en la escala de 0 a 100, lo cual indica que Nicaragua ofrece información limitada durante las etapas del ciclo presupuestario.

Nicaragua, además, no forma parte del Marco Inclusivo de BEPS (en inglés, *Base Erosion and Profit*

Nicaragua: indicadores de transparencia fiscal (2016-2020)

Indicador	Institución / reporte	Escala	2016	2017	2018	2019	2020	Historia
Índice de Percepción de la Corrupción	Transparencia Internacional	0 (corrupción alta) a 100 (muy limpia)	26	26	25	22	22	
Índice de Percepción de la Corrupción	Transparencia Internacional	Posición dentro de los países evaluados	145	151	152	161	159	
Desviación de los Fondos Públicos	World Economic Forum	1 (muy común) a 7 (nunca ocurre)	2.5	2.5	2.5			
Índice de Presupuesto Abierto	International Budget Partnership	41-60 (limitada) 61-80 (sustancial) 81-100 (extensa)		43		41		
Índice de Incidencia de la Corrupción	World Economic Forum	0 (corrupción alta) a 100 (muy limpia)			26	25		

Fuente: Icefí, con base en datos de TI, WEF e IBP

Shifting), iniciativa que busca combatir prácticas de elusión fiscal derivadas principalmente del manejo de flujos ilícitos de capital, e impulsada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, por sus siglas en inglés). Adicionalmente, el país no es miembro del Foro Global de Transparencia e Intercambio de Información para Fines Tributarios, y tampoco forma parte de otros acuerdos y convenios

importantes a nivel internacional sobre intercambio de información y asistencia mutua.

Para el país han empeorado las condiciones desde el inicio de la crisis política detonada en abril de 2018, situación que provocó que tanto en 2019 como en 2020 los Estados Unidos de América, en su informe anual de transparencia fiscal publicado por el Departamento de Estado,

señalaran que Nicaragua forma parte del listado de países que no satisficieron los requisitos mínimos en materia de transparencia fiscal. El informe incluyó a 141 países, de los cuales 65 Gobiernos no cumplieron con los requisitos mínimos de transparencia fiscal, entre los que se encuentra Nicaragua, lo cual la convierte en el único país centroamericano considerado como no cumplidor.

VII.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El estudio realizado permite concluir, primariamente, los siguientes aspectos:

- a. El año 2020 representó un período de continuidad en la recesión económica de Nicaragua, que inició en 2018 con la crisis política derivada de las protestas populares en contra de las reformas al sistema de seguridad social. No obstante y a pesar de la pandemia de COVID-19, la contracción económica fue menor que la de años previos, de manera que se espera que la economía reporte crecimientos positivos a partir de 2021.
- b. A diferencia del resto de países de la región, el Gobierno de Nicaragua no implementó medidas dirigidas a paliar parcialmente los efectos de la pandemia de COVID-19, por lo que no existieron cambios en las condiciones tributarias que tuvieran ese propósito: salvo los aumentos de gasto relacionados con el fortalecimiento del sistema de salud, no hubo programas de gasto dirigidos a apoyar a los habitantes.
- c. Conforme los reportes del BCN, las actividades económicas que reportaron mayor contracción económica en 2020 fueron los hoteles y restaurantes, con el 32.5%; la intermediación financiera, con el 15.9%; energía y agua, con el 15.6%; y transporte y comunicaciones, con el 7.6%. En sentido contrario, el comercio, la construcción y la agricultura registraron crecimiento económico. Afortunadamente para Nicaragua, las remesas familiares mostraron un crecimiento del 10.0% con respecto al valor de 2019, lo que sirvió para compensar el déficit comercial.
- d. La Cepal estima que la pobreza se incrementó en un 5.6%, pasando del 47.1% al 52.7% de la población, es decir, alrededor de 3.5 millones de nicaragüenses; por su parte, el porcentaje de pobladores en condiciones de pobreza extrema aumentó del 18.0% al 22.8%, lo cual significa alrededor de 1.5 millones de personas. Además, la desigualdad creció del 2.0% al 2.9%.
- e. Para la mayor parte de las agencias internacionales, 2021 es de mucha incertidumbre no solo por los aspectos fiscales, sino sobre todo por la cercanía del proceso electoral previsto para noviembre del mismo año, el cual podría ser un detonante de nuevos disturbios políticos.
- f. La carga tributaria estimada para 2020 ascendió al 17.0% del PIB, por debajo al 17.5% observado en 2019 y que obedeció en gran parte a las reformas tributarias impulsadas en los años previos y que compensaron parcialmente la caída de los ingresos producida por la pandemia de COVID-19, la disminución de los precios internacionales de los combustibles y la contracción de la actividad económica. Se estima que el gasto del gobierno central alcanzó un 20.3% del PIB, superior al 19.3% reportado en 2019. Como consecuencia, el déficit fiscal alcanzó un 1.5% del PIB y empujó al saldo de la deuda a llegar a un 45.1% del PIB.
- g. Nicaragua y Panamá son los países de la región en los que el ISR es el impuesto de mayor recaudación dentro del total de la percepción tributaria. No existe evidencia de esfuerzos efectivos por reducir el nivel de gasto tributario y el nivel del incumplimiento tributario, lo que se refleja en valores relativamente constantes de la productividad del IVA.
- h. Gran parte del incremento de la deuda se deriva de los desplazamientos del tipo de cambio, como consecuencia de que la mayoría de las obligaciones soberanas han sido contratadas con agentes económicos externos. Por ello, aunque el país tenga resultados fiscales positivos, el saldo de la deuda puede crecer anualmente. Los resultados fiscales sugieren que el país prevé alcanzar sostenibilidad fiscal de corto plazo en 2021; sin embargo, eso quedará sujeto a las variaciones cambiarias que se observen en el futuro.

- i. Las agencias calificadoras de riesgo han considerado que la probabilidad de insolvencia de corto plazo en los pagos del Estado se ha visto incrementada, y aun cuando existen preocupaciones por la falta de acceso a fondos suficientes para atender el financiamiento de corto plazo y la inestabilidad política, existe la posibilidad de que la recuperación económica y las decisiones públicas impulsen resultados positivos.
- j. La transparencia fiscal de Nicaragua se ha visto deteriorada en los últimos tiempos, al extremo de registrar tan solo 22 puntos en el IPC y ubicarse en la posición 159 de 180 países, tan solo por encima de las calificaciones de Haití y Venezuela. Colateralmente, el Índice de Presupuesto Abierto también coloca a Nicaragua como el país de la región centroamericana con el mayor rezago en transparencia presupuestaria. Por último, los Estados Unidos de América incluyeron a Nicaragua como el único país centroamericano no cumplidor en materia de transparencia fiscal.

Finalmente, a partir de la evidencia observada, el Icefi formula las siguientes recomendaciones que podrían contribuir a mejorar la situación fiscal de Nicaragua:

- a. Es urgente para Nicaragua alcanzar una estabilidad política de corto plazo que, además de servir como buena señal para los inversionistas y facilitar la potenciación de la productividad en el corto plazo, permitiría que el país tenga mejor acceso a los mercados financieros, garantizando de esa forma la atención al servicio de la deuda. Para el efecto, es conveniente que el Gobierno de Nicaragua replantee su estrategia de concertación política, especialmente como etapa previa a la verificación del proceso electoral previsto para el presente año.
- b. El Gobierno de Nicaragua debe orientarse a mejorar la atención de las necesidades de la población más vulnerable, atendiendo de manera particular los niveles de pobreza y pobreza extrema vigentes, y no dedicarse exclusivamente a administrar un aparato público dirigido a garantizar la sostenibilidad de la deuda. Para mejorar los resultados fiscales de corto plazo, resulta urgente el cálculo de los efectos de la renuncia por gasto tributario y por incumplimiento tributario, lo cual permitiría, además de mejorar la atención de las necesidades de la población y una búsqueda efectiva de cumplimiento de los compromisos que emanan de la *Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*, financiar de forma más holgada el funcionamiento del aparato fiscal, con el propósito de evitar el incremento de la deuda.
- c. El Ministerio de Hacienda debe encabezar un esfuerzo real para mejorar la transparencia fiscal por medio del fortalecimiento de la publicidad de los actos públicos y de los resultados fiscales pero, sobre todo, por medio de la implementación efectiva de una estrategia de combate a la corrupción que, además de garantizar un mejor manejo de los recursos, serviría como plataforma para mejorar la competitividad del país.
- d. Es conveniente la evaluación de la estrategia de contratación de deuda, dado que si bien la primacía de la deuda externa permite la obtención de plazos más largos y tasas de interés más bajas, el saldo de las obligaciones soberanas se incrementa como consecuencia del deslizamiento del tipo de cambio, haciendo muy difícil garantizar la sostenibilidad de mediano y largo plazos.
- e. Resulta apropiada la evaluación del funcionamiento del sistema tributario y, especialmente, de los resultados obtenidos a partir de las últimas reformas tributarias, con el propósito de establecer si estas han mejorado la recaudación sin producir un exceso en el costo del cumplimiento tributario y en las distorsiones para la toma de decisiones de los agentes económicos.



**PERFILES
MACROFISCALES
DE CENTROAMÉRICA
NICARAGUA**

Abril 2021

Por una política fiscal para
la democracia y el desarrollo

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
7^a. avenida 5-45 zona 4. Edificio XPO1, oficina 505 y 506
PBX: (502) 2505-6363 www.icefi.org