



Módulo 2

Presupuestos Públicos



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMERICA



Instituto de Estudios Estratégicos
y Políticas Públicas

Módulo 2

Presupuestos Públicos



N

351.722

S217 Sandino, Adelmo
Módulo 2: presupuestos públicos /
Adelmo Sandino. -- 1a ed. -- Managua:
leepp, 2013
28 p.

ISBN 978-99964-22-55-3

1. PRESUPUESTO-NICARAGUA
2. HACIENDA PÚBLICA
3. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

DIRECCIÓN EJECUTIVA: **Claudia Pineda**

COORDINADORA DEL PROGRAMA
DE GOBERNANZA E INCLUSIÓN SOCIAL

Claudia García Rocha

ELABORADO POR: **Adelmo Sandino y Joaquín Bárcenas**

EDICIÓN: **Pascual Ortells**

DISEÑO GRÁFICO: **Enmente**

MANAGUA, NICARAGUA

Septiembre 2013

Las opiniones expresadas en este documento no reflejan necesariamente las de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, USAID, o las del Gobierno de los Estados Unidos.

Índice

1. Un vistazo a la organización de las finanzas públicas en Nicaragua	7
2. ¿Qué es y cómo está organizado el Presupuesto General de la República?	12
3. El ciclo presupuestario en Nicaragua	14
4. ¿Cómo está organizado el Presupuesto de Ingresos?	19
5. ¿Cómo está organizado el Presupuesto de Gastos?	22
6. Oportunidades de incidencia durante el ciclo presupuestario	27

Objetivos de aprendizaje

Al finalizar el módulo Ud. estará en capacidad de:

- Aplicar el concepto de finanzas públicas y su relación con la organización del sector público.
- Interpretar el Presupuesto con base en la información que presenta por cada una de las instituciones que lo constituyen.
- Reconocer los momentos más importantes del ciclo presupuestario en Nicaragua.
- Conocer las diferentes fuentes de ingresos que financian el Presupuesto de Gastos.
- Comprender la participación de los impuestos en la financiación del gasto.
- Conocer e interpretar las principales clasificaciones del presupuesto de gastos.
- Reflexionar sobre las oportunidades de incidencia presupuestaria de la sociedad civil en Nicaragua.

Resumen del Módulo 2

El presente módulo tiene por objetivo central facilitar la comprensión del presupuesto nacional aplicable al caso de Nicaragua. Como herramienta de trabajo, el módulo provee información, de forma sencilla e ilustrativa, sobre la organización de las finanzas públicas, los principales conceptos del presupuesto y el ciclo presupuestario, el análisis e interpretación de las prioridades presupuestarias y las oportunidades de incidencia para la sociedad civil. Al finalizar el módulo, se espera de cada participante que muestre un dominio básico sobre cómo analizar el presupuesto y conciba estrategias de incidencia en cada fase del ciclo presupuestario.

Cada sección de este módulo desarrolla un concepto básico y contiene breves comentarios sobre elementos útiles, presentados con el formato “¿Sabía que? Al final de cada sección encontrará algunas preguntas, que le permitirán afianzar los conocimientos y en anexo un vocabulario que contribuye a la mejor apropiación de los temas. Asimismo deberá realizar una serie de ejercicios sobre los principales indicadores presupuestarios.

1. Un vistazo a la organización de las finanzas públicas en Nicaragua

Concepto básico

Las finanzas públicas estudian la actividad financiera del Estado; es decir la obtención, administración y empleo de los recursos necesarios para atender las necesidades públicas, y cómo estas acciones, a través de la implementación de políticas de imposición, de endeudamiento y de gasto, afectan a la economía en su conjunto.

Para comprender las finanzas públicas es necesario primeramente conocer cómo está organizado el sector público. De acuerdo con el FMI, en su **Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2001**, el sector público abarca todas las instituciones públicas de un país, las cuales son controladas directa o indirectamente por diferentes instancias de gobierno (en sus diferentes niveles: central, regional, municipal, etc.); tales como los órganos rectores, contralores y los entes reguladores¹.

De esa forma, el sector público normalmente está compuesto por el Gobierno General, incluyendo al Gobierno Central, y las empresas públicas, clasificadas en financieras y no financieras. Las primeras se refieren a aquellas empresas o instituciones públicas que prestan servicios financieros al mercado; y en el caso de las segundas, se refiere a aquellas empresas públicas dedicadas a la producción de bienes y servicios para el mercado de tipo no financieros, que son fuentes de ganancias o utilidades para el gobierno y que son controladas por éste, incluso cuando el gobierno controla menos de la mitad de las acciones*.

En Nicaragua el sector público se estructura a partir de dos grandes áreas con sus respectivos subáreas. La primera la constituye el Gobierno General, conformada por el Gobierno Central, los Gobiernos Municipales, y el Instituto Nicaragüense de Seguridad Social (INSS). En otro gran apartado aparecen las empresas públicas, clasificadas como Instituciones Financieras del Estado y Empresas Públicas no Financieras. En las primeras se encuentran el Banco Central de Nicaragua, el Banco Produzcamos y el Instituto Nicaragüense de Seguros y Reaseguros. Por su parte la subárea de las empresas públicas no financieras consta de una serie de empresas públicas, las cuales operan en una amplia gama de actividades económicas, tales como: energía, agua, servicios de comercio al por mayor, funcionamiento de puertos, funcionamiento de aeropuertos, servicios postales y de correos.

* El Manual del FMI también abarca la definición de las Instituciones Sin Fines de Lucro (ISFL), las cuales también pertenecen a las empresas públicas no financieras cuando estas son objeto de control del Gobierno. Estas de igual manera brindan una serie de servicios de mercado, pero no reportan ganancias al Gobierno. En el caso de Nicaragua, si bien las ISFL - tales como universidades, centros religiosos, ONG o Asociaciones - no son controladas por el Gobierno, sí son objetos de transferencias monetarias en el Presupuesto General de la República, en el rubro "Asignaciones y Subvenciones".

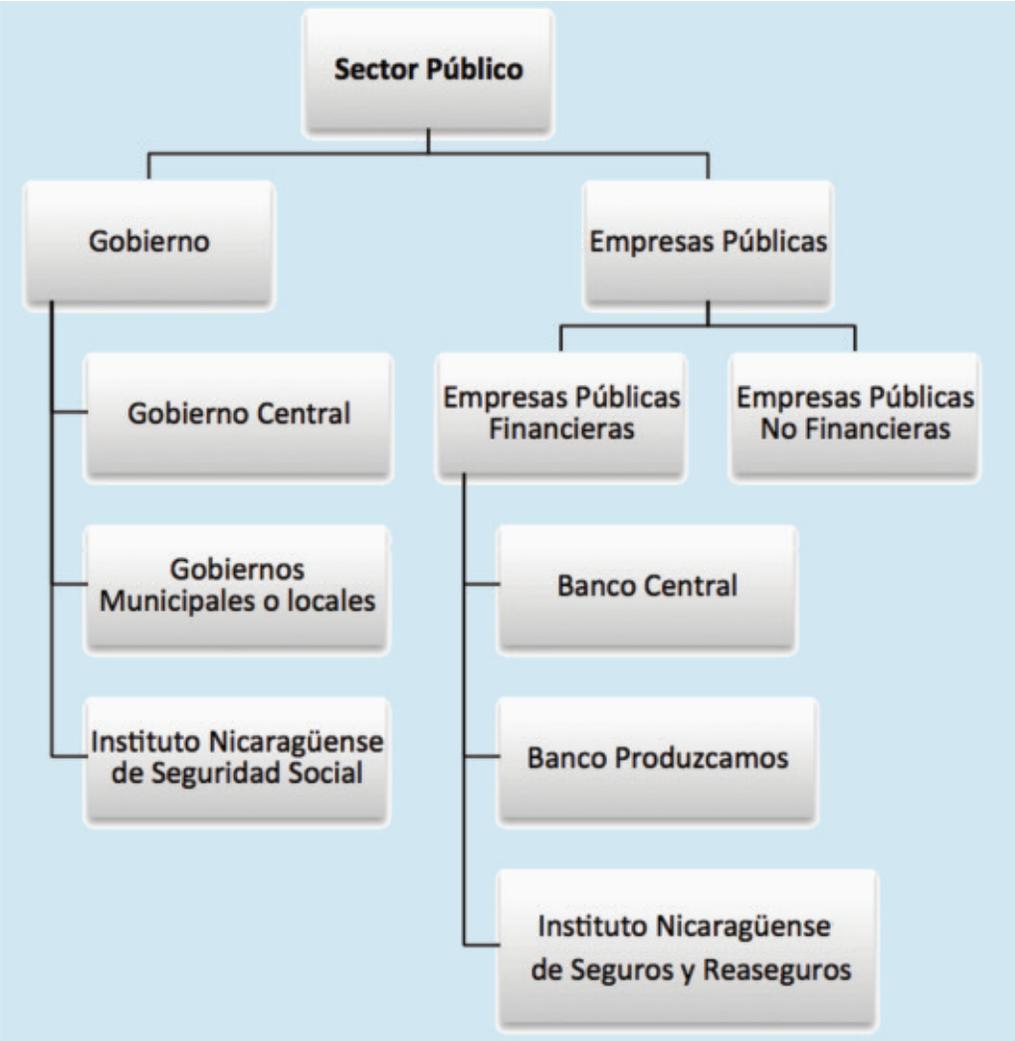
¹ Dicho control lo ejerce el gobierno al determinar la política general de las instituciones públicas; es decir, sus políticas financieras y operativas.

El sector público interactúa con otros sectores de la economía. Por ejemplo, las Instituciones Financieras del Estado guardan estrecha relación con el resto de entidades financieras privadas: bancos comerciales, micro financieras, cooperativas, aseguradoras, puestos de bolsa, almacenes y empresas de custodia y valores. Las empresas públicas no financieras, por su lado, interactúan con otros sectores a través de una serie de servicios que proveen al sector privado, es decir, los hogares, las empresas y las organizaciones sin fines de lucro.

Si bien el Gobierno Central por su naturaleza es de carácter público, en algunas ocasiones puede interactuar directamente con el sector privado, mediante el otorgamiento de subsidios o transferencias, que tienen impacto en las decisiones de consumo o de inversión privada².

La ilustración 1 muestra entonces un esquema de cómo está conformado el sector público en Nicaragua, desagregando de manera general sus diferentes sectores y sub sectores. ¿Pero cómo es su organización financiera?

Ilustración 1: ¿Cómo está conformado el Sector Público en Nicaragua?



² Como ejemplos se podrían mencionar, el subsidio a la tarifa energética a los hogares con un consumo inferior a 150 kw/h, la subvención que reciben centros privados de educación de parte del Gobierno o el otorgamiento de beneficios fiscales a empresas o industrias, tales como las exoneraciones, exenciones y créditos fiscales.

En materia financiera el sector público se rige a partir del Sistema de Administración Financiera, SAF, cuyo marco jurídico descansa en la Constitución Política de la República y en la Ley de Administración Financiera del Régimen Presupuestario, Ley 550, y sus reformas.

La Ley 550 define en qué consiste este sistema y sus alcances. En sus Artos. 2 y 3 dice que el SAF: “... comprende el conjunto de órganos, normas y procedimientos que conforman un ordenamiento integrado, armónico y obligatorio [y cuyo alcance aplica]... a las entidades y organismos que componen el Sector Público...”

El carácter integrador del sistema se basa en la composición de éste en subsistemas interrelacionados. Estos subsistemas son, según el Art. 6 de la Ley 550:

1. Subsistema de Presupuesto.
2. Subsistema de Tesorería.
3. Subsistema de Crédito Público.
4. Subsistema de Contabilidad Gubernamental.

A su vez el SAF se encuentra conexo con otros sistemas que se rigen con sus propias leyes, reglamentos y normas administrativas:

- 1) Sistema de Administración de Contrataciones del Sector Público.
- 2) Sistema de Administración del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa.
- 3) Sistema de Administración de Bienes del Sector Público.
- 4) Sistema Nacional de Inversiones Públicas.

El órgano rector del SAF es el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, MHCP, a quien le corresponde normar su funcionamiento y supervisar la actuación de los órganos que componen los subsistemas.

Pregunta

1. ¿Cómo se relaciona el Sistema de Administración Financiera con el sector público? En su respuesta procure utilizar ejemplos y expresiones que capten el interés de una audiencia no especializada en la materia.

Recuadro 1

La dimensión del sector público en Nicaragua

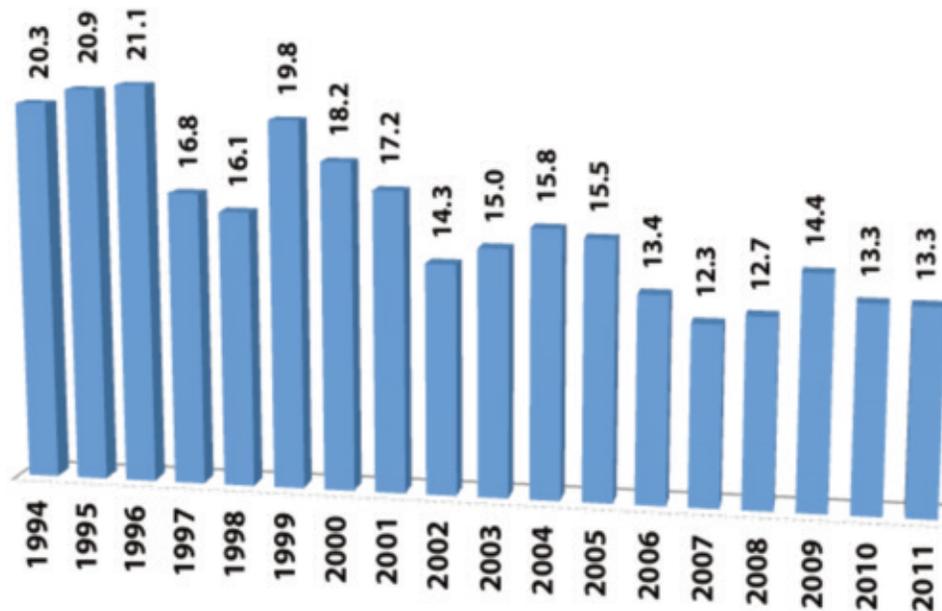
Una forma de calcular el tamaño del sector público es comparar su nivel de gasto con el gasto total de la economía. En Nicaragua la participación del sector público en el Producto Interno Bruto, PIB, fue de 13.3 por ciento en el 2011; es decir, por cada cien córdobas que se gastaron ese año, trece córdobas se explican por el gasto del sector público.

En las actuales economías de mercado -donde la organización y asignación de la producción de bienes y consumo se rige por la oferta y la demanda en condiciones de competencia imperfecta y con intervención del Estado— el tamaño del sector público también influye en dichas decisiones con diferentes medidas, tales como las siguientes:

- los tributos y su distribución,
- el empleo que genera y los salarios que paga a los funcionarios públicos,
- los controles que impone a través de leyes y normativas,
- las transferencias y subsidios que otorga el Gobierno,
- el pago de intereses a la deuda pública,
- la compra de bienes y servicios y las inversiones físicas.

El tamaño del sector público nos puede decir mucho acerca de la lógica económica del Estado y del papel que juega en la sociedad, tanto en la asignación de recursos como en la distribución del ingreso. La Constitución establece: “La función principal del Estado en la economía es desarrollar materialmente el país; suprimir el atraso y la dependencia heredados; mejorar las condiciones de vida del pueblo y realizar una distribución cada vez más justa de la riqueza (Art. 98 Cn).” Esto indica que el Estado debe jugar un papel activo en el desarrollo humano del país. De ahí que sea fundamental para la ciudadanía, prestar mucha atención a su actuación, en especial a la administración de los recursos públicos.

**Gráfico # 1. Nicaragua: tamaño del sector público (*)
(como porcentaje del PIB)**



Fuente: Elaboración Propia con cifras del BCN.

A lo largo de las últimas décadas, el sector público en Nicaragua ha venido experimentando una participación cada vez menor en la economía. De 1994 a 2011, prácticamente ha reducido a la mitad su dimensión. La adopción de políticas restrictivas en el gasto, el proceso de privatización de algunas empresas estatales y la reducción de la deuda pública, en común acuerdo con organismos internacionales financiadores, explican esta tendencia. Lo anterior no significa que haya perdido su capacidad de dar respuesta a las principales demandas económicas y sociales del país, sino más bien a un proceso encaminado a alcanzar una mejor posición en sus balances financieros.

* La forma de calcularlo es la siguiente: $[(\text{Consumo público} + \text{Inversión pública}) / \text{Producto Interno Bruto}] \times 100$. Para sacar el cálculo se recomienda usar las estadísticas del BCN referidas a las cuentas nacionales base 2006 y su medición del PIB por el enfoque del gasto. La información puede descargarse aquí: http://www.bcn.gob.ni/publicaciones/scnn/documentos/PIB_serie_1994_2011_PIB_enfoque_del_gasto.xlsx

2. ¿Qué es y cómo está organizado el Presupuesto General de la República?

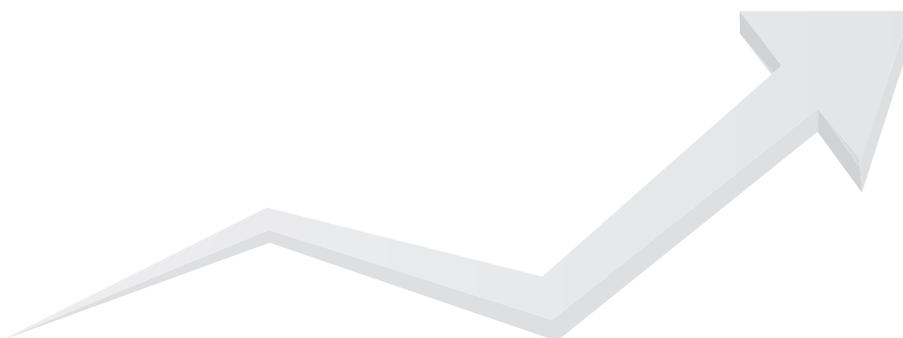
El Presupuesto General de la República es una herramienta de gestión con la cual el Estado organiza las finanzas públicas. Su **elaboración** involucra un proceso que se inicia con la elaboración de su presupuesto anual en todas las instituciones del sector público, que debe estar en sintonía con las prioridades nacionales y los compromisos del Gobierno.

El International Budget Partnership, IBP, afirma en su **Guía Ciudadana para el Trabajo Presupuestario**, que el Presupuesto es el mecanismo con el que un Gobierno propone cuántos ingresos planea recaudar y cómo planea utilizarlos para satisfacer las numerosas necesidades de la nación, desde garantizar la seguridad ciudadana hasta atender la salud y reducir la pobreza. En Nicaragua el Presupuesto General de la República consiste en un documento, aprobado mediante Ley, que refleja de manera específica los presupuestos de ingresos y gastos de las diferentes instituciones públicas durante un año³.



¿Sabía que...?

El Balance Fiscal se refiere a la diferencia entre los ingresos fiscales y los gastos fiscales. Si los primeros superan a los segundos entonces se obtiene un superavit. En caso contrario, se produce un déficit. Por su clasificación económica se refiere al detalle por tipo de ingresos y gastos y del uso o financiamiento del resultado del balance fiscal. !



³ La vigencia del “ejercicio presupuestario” abarca el primero de enero y expira el treinta y uno de diciembre del año calendario.

De acuerdo con la Ley 550, el Presupuesto nacional contendrá los presupuestos de:

- Poder Ejecutivo, incluyendo la Presidencia y la Vicepresidencia de la República, los Ministerios de Estado y los órganos desconcentrados dependientes de éstos.
- Poderes Legislativo, Judicial y Electoral.
- Entes gubernamentales creados por la Constitución Política.
- Asignaciones y subvenciones otorgadas a favor de:
 - a) Entidades descentralizadas por funciones y las descentralizadas territoriales,
 - b) Empresas del Estado,
 - c) Instituciones Financieras del Estado y otros órganos autónomos del Estado dependientes del Presupuesto General de la República,
- Subvenciones a favor de particulares.

¿Qué información debe contener el Presupuesto General de la República? Según el Art. 163 de la Ley Orgánica de la Asamblea Nacional, Ley 606, el Presupuesto deberá contener una relación de los objetivos que se proponen alcanzar y las explicaciones para la estimación de los ingresos y para la determinación de las autorizaciones de egresos. Asimismo, deberá contener las estadísticas sobre ingresos y egresos; las fuentes de financiamiento, la evolución de la deuda pública y la evolución del balance fiscal en su clasificación económica. De igual forma, se presentará el contexto macroeconómico, la proyección de las principales variables macroeconómicas, los supuestos en que se basan, y las demás informaciones y elementos de juicio que sean necesarios para una adecuada información y análisis económico.

Preguntas

1. ¿Cómo definiría con sus propias palabras el Presupuesto General de la República?
2. ¿Qué parecido y coincidencias encuentra con su propio presupuesto familiar?

3. El ciclo presupuestario en Nicaragua

En Nicaragua el Presupuesto General de la República sigue el proceso formal, descrito a grandes rasgos en el Módulo 1, con las etapas de Formulación, Aprobación, Ejecución y Control, Auditoría y Evaluación.

Etapas de Formulación. Consiste en la elaboración del Proyecto de Ley del Presupuesto. El proceso inicia con elaboración de la “*política presupuestaria**” a cargo del MHCP, misma que deberá informar a los organismos y entidades del sector público a más tardar el 30 de mayo de cada año, Art.30, Ley 550. En los meses de junio, julio y agosto se conforma una comisión institucional de revisión y actualización de la estructura programática, el MHCP remite los techos de gastos a las instituciones públicas y se formula el anteproyecto y el Marco Presupuestario de Mediano Plazo⁴.

En septiembre el MHCP consolida el presupuesto y lo presenta al Presidente de la República y a su equipo económico. El siguiente paso consiste en que el Presidente, de acuerdo a lo establecido en los Artos. 113 y 138 inciso 6 de la Constitución, envía a la Secretaría de la Asamblea Nacional, el *Proyecto de Ley Anual de Presupuesto General de la República*, a más tardar, el 15 de octubre del año anterior al ejercicio presupuestario para el cual registrará la Ley, Arto. 162 de la Ley 606, Ley Orgánica de la Asamblea Nacional⁵.

Etapas de Aprobación. La Junta Directiva de la Asamblea Nacional debe incluirlo en Agenda y Orden del día para la siguiente Sesión Plenaria, en la que el Ministro del MHCP hará la exposición del proyecto de presupuesto y responderá preguntas de las diputadas y diputados, pasando después el proyecto de presupuesto a la Comisión de Producción, Economía y Presupuesto para el Proceso de Consulta y Dictamen, todo ello según lo establece el Art. 164 de la Ley 606.

* La política presupuestaria es el conjunto de directrices encaminadas a alcanzar los objetivos de política fiscal del Gobierno, contenidas en el Programa Económico y Financiero.

4. Este es un instrumento de proyección presupuestaria de mediano plazo, en Nicaragua es de dos años como mínimo. Véase el estudio de Navarrete, A. (2011): Macro Presupuestario de Mediano Plazo en Nicaragua 2006 – 2014. Avances, Perspectivas y Desafíos.

5. También la Constitución en su Arto. 150, numeral 5 establece como atribución del Presidente de la República: “Elaborar el Proyecto de Ley del Presupuesto General de la República y presentarlo a consideración de la Asamblea Nacional para su aprobación, y sancionarlo y publicarlo una vez aprobado”.

6. La Asamblea Nacional, como poder del Estado tendrá la atribución de “Conocer, discutir y aprobar el Proyecto de Ley Anual de Presupuesto General de la República y ser informada periódicamente de su ejercicio conforme al procedimiento establecido en la Constitución y en la Ley.” (Numeral 6, Arto. 138, Cn).

La consulta tiene una duración no mayor de 20 días y en ella pueden los diputados introducir por escrito y debidamente fundamentadas, mociones de modificación al Proyecto de Ley Anual del Presupuesto General de la República, de acuerdo a lo que norma el Art. 166, Ley 606⁶. El Plenario de la Asamblea Nacional debe aprobar la Ley de Presupuesto a más tardar el 15 de diciembre⁷.

Etapas de Ejecución y Control. Consiste en la aplicación de las normas y procedimientos de la Ley Anual del Presupuesto y tiene una duración de un año. En esta etapa, el MHCP, como órgano rector de las finanzas públicas, y la Asamblea Nacional, realizarán acciones de control y seguimiento sobre la ejecución física y financiera de los presupuestos en las instituciones públicas; mientras que la Contraloría General de la República audita la gestión del Presupuesto en los períodos ya concluidos.

Por su parte, la Dirección General de Presupuesto del MHCP realiza los informes trimestrales que incluyen el análisis de los resultados financieros y físicos, así como una evaluación de los programas de gasto y otras informaciones pertinentes.

En esta etapa la Asamblea Nacional puede modificar o reformar el Presupuesto General de la República, a solicitud del Ejecutivo, con el objetivo de ajustar las proyecciones de ingresos, o bien los límites de egresos a las necesidades y disponibilidades de recursos. El proceso es muy similar a la elaboración del presupuesto.

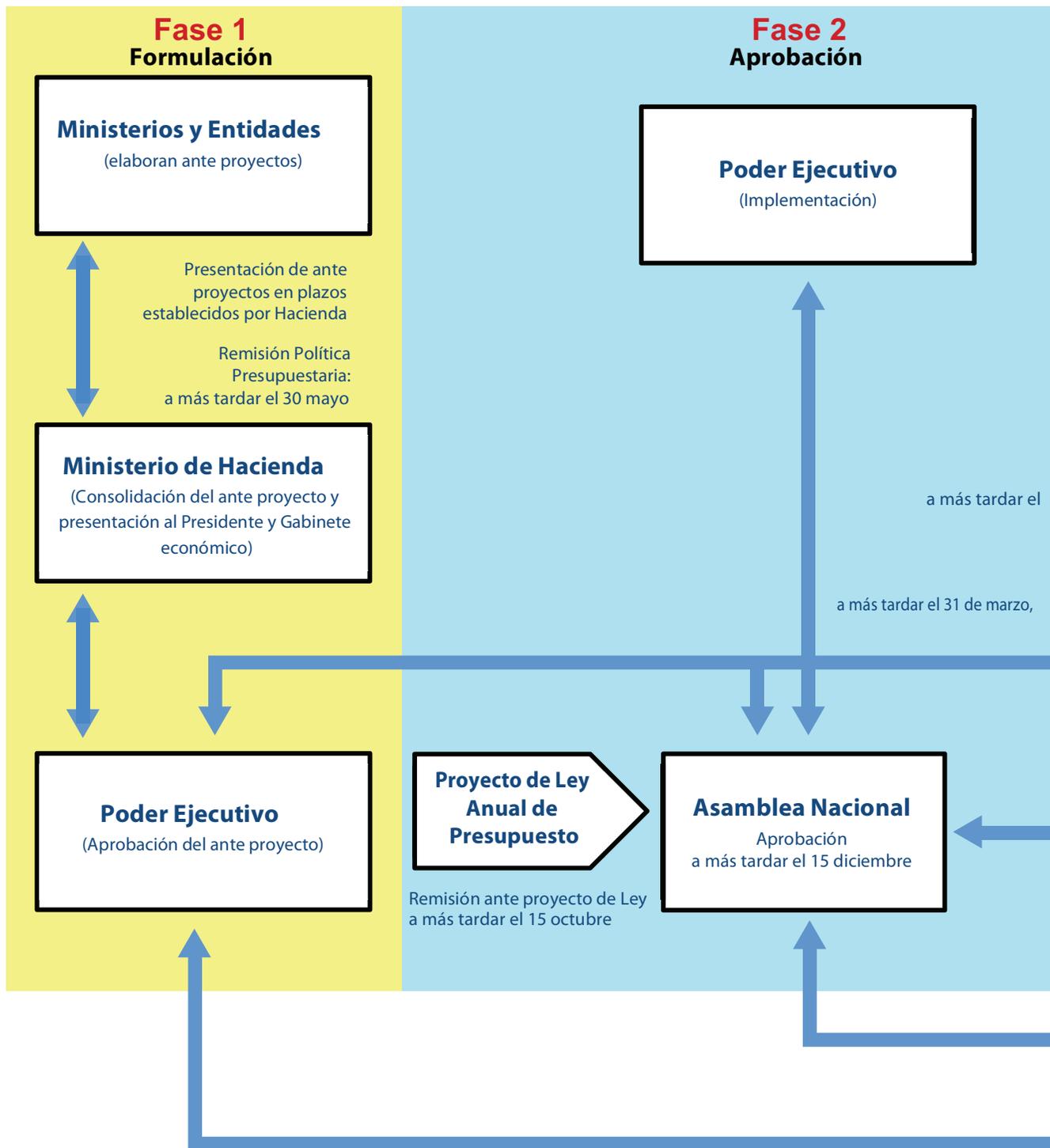
Etapas de Auditoría y Evaluación. Esta etapa la dirige la Contraloría General de la República, CGR, que tiene entre sus atribuciones: “El control sucesivo sobre la gestión del Presupuesto General de la República”, así como “El control, examen y evaluación de la gestión administrativa y financiera de los entes públicos, los subvencionados por el Estado y las empresas públicas o privadas con participación de capital público”, según el Art. 155, Cn, numerales 2 y 3. En efecto, de acuerdo a sus facultades la Contraloría tiene que: “*examinar, evaluar y recomendar las técnicas y procedimientos de control interno incorporados en los sistemas operativos, administrativos, de información, de tesorería, presupuesto, crédito público, compras y contrataciones de bienes, obras y servicios*”⁸, Art. 42, Ley 681, numeral 8. La Contraloría publica sus informes sobre la implementación del Presupuesto unos dos años después de transcurrido el ejercicio presupuestario⁹.

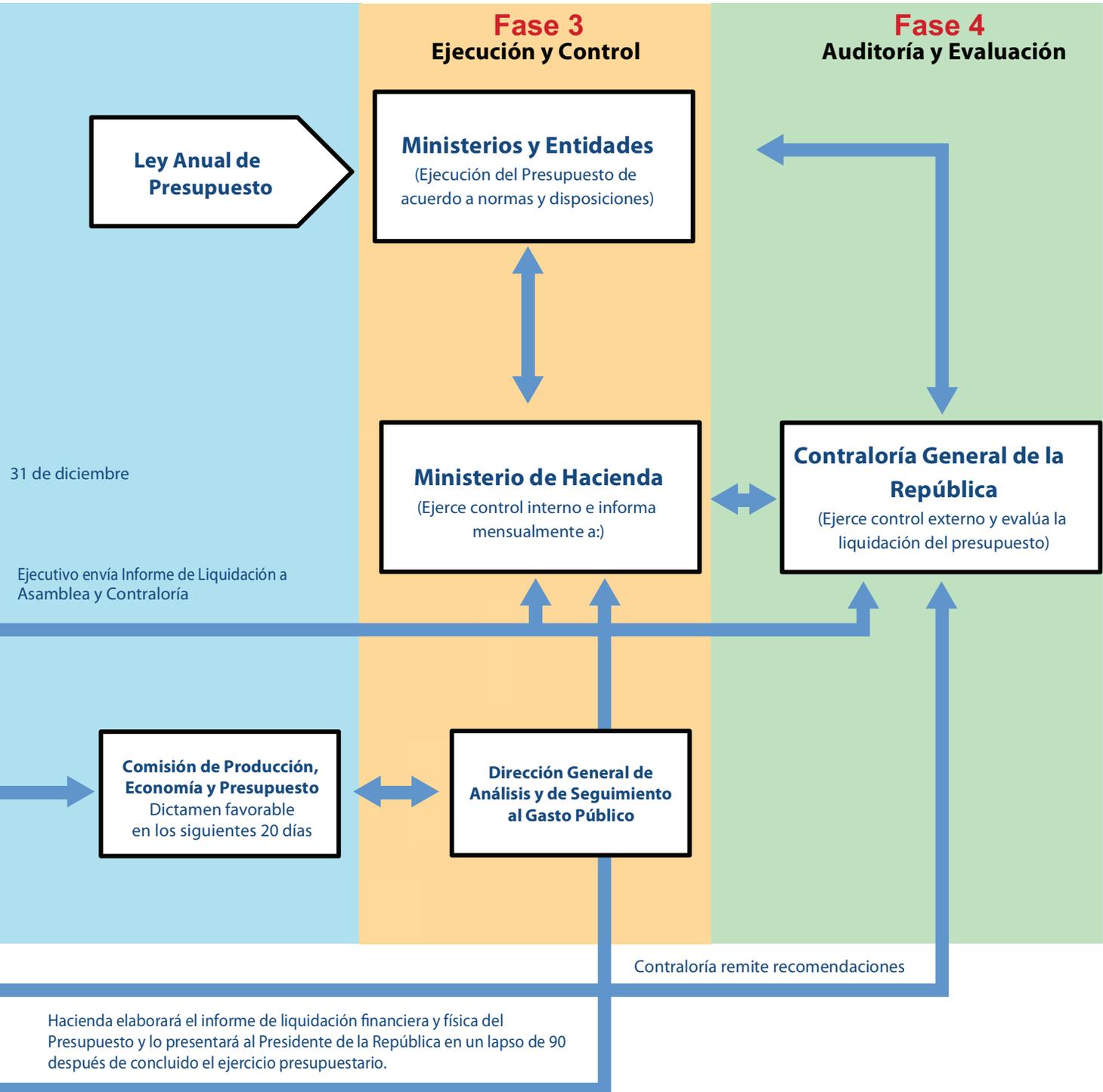
7. Si al 31 de diciembre el Proyecto de Presupuesto no ha sido aprobado, entra en vigencia el 1° de enero, sin obviar su posterior aprobación en la Asamblea Nacional.

8. En su arto. 42, la Ley Orgánica de la Contraloría, Ley 681, establece puntualmente cuáles son sus objetivos de control sucesivo de la gestión del Presupuesto.

9. Véase su sección “Informes al Presupuesto” en: http://www.cgr.gob.ni/cgr/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=192&Itemid=184

Ilustración 2. Proceso presupuestario formal en Nicaragua





Por su lado, el Ministerio de Hacienda, una vez finalizado el ejercicio presupuestario, a más tardar el 31 de marzo del siguiente ejercicio, elaborará el Informe de Liquidación financiera y física del Presupuesto General de la República y lo presentará al Presidente de la República, quien a su vez deberá presentarlo, por conducto del MHCP, a la Asamblea Nacional y a la Contraloría General de la República¹⁰.



¿Sabía que...?

Los organismos que se financian con el Presupuesto General de la República están obligados a presentar un informe físico financiero al MHCP sobre la ejecución de sus presupuestos, a más tardar diez (10) días después de finalizado el trimestre. !

Pregunta

1. Analice la Ilustración 2. Proceso presupuestario formal en Nicaragua, que aparece en las páginas centrales del módulo; a continuación, tomando en cuenta las etapas del ciclo presupuestario, ¿en cuáles de ellas considera que la sociedad civil tiene mayores posibilidades de incidencia?

10. La Asamblea tiene la facultad de aceptar o rechazar el Informe de Liquidación.

4. ¿Cómo está organizado el Presupuesto de Ingresos?

Caracterización del Presupuesto de Ingresos

El Presupuesto General de la República, como ya se indicó, está compuesto por los Ingresos y los Gastos. Sáenz (2006) explica que los Ingresos presentan los recursos reales que dispone el Gobierno para desarrollar sus políticas, programas, proyectos y actividades, atender las obligaciones de pago de la deuda pública o efectuar transferencias que requieran las instituciones del sector público y algunas del sector privado.

La Ley 550, Art. 18, enumera las fuentes de financiamiento. El Cuadro 1 muestra dichas fuentes con la información sobre montos devengados para el ejercicio presupuestario 2012.



¿Sabía que...?

En el Presupuesto 2013 el Gobierno estima finalizar este año con un déficit fiscal de C\$ 2,466.41 millones, los cuales planea cubrir con donaciones de C\$ 3,719.44 millones, que dejarán un saldo positivo; es decir, se espera obtener un superávit fiscal después de donaciones de C\$ 1,253.02 millones.

Tabla 1.
Fuentes de Financiamiento del Gasto según Ley 550

Fuente	Monto (C\$) del Presupuesto 2012	Contribución %
Ingresos tributarios	37,124,213,033.87	87.37%
Ingresos no tributarios	3,426,294,989.80	8.06%
Rentas de la propiedad	109,966,719.82	0.26%
Ingresos de capital	7,294,907.85	0.02%
Transferencias	61,725,572.78	0.15%
Donaciones	3,046,758,553.83	7.17%
Préstamos Externos	2,822,778,965.59	6.64%
Préstamos Internos	(4,108,304,392.34)	-9.67%
Total	42,490,728,351.20	100.00%

Nota: Por ser parte de los Ingresos no tributarios, no se incluye Rentas con destino específico, que para el año 2012 totalizaron un monto de C\$ 839, 855,323.29.

Fuente: MHCP, Informe de Liquidación Presupuestaria del 2012.

Uno de los rasgos principales de las fuentes de ingresos es que, a diferencia de lo que se observa en los resultados de hace una década, éstas se encuentran altamente concentradas en los ingresos tributarios, esto es, los impuestos que pagamos todas y todos¹¹; lo cual refleja la capacidad del Gobierno por financiar sus gastos con recursos nacionales. Mientras que en el 2002 los ingresos tributarios aportaron un 65.9 por ciento al total de ingresos, en el año 2012 esa relación ascendió a 87.4 por ciento¹². Los años de crecimiento económico y las reformas tributarias explican en parte estos resultados.

Lo anterior no significa que en la actualidad el Gobierno cuenta con los suficientes recursos para hacer frente a todas las necesidades públicas, simplemente desde el punto de vista del Balance Fiscal, es decir, al cuadrar ingresos y gastos, ahora cuenta con los recursos necesarios para aproximarse a una situación de equilibrio contable, que consiste en tener déficits o superávits fiscales, cercanos a cero.

Otras fuentes no menos importantes son las donaciones y préstamos externos e internos que provienen de otros gobiernos, de entidades financieras que operan dentro del país y de organismos internacionales. Estos recursos han sido sumamente importantes para sostener muchos gastos relevantes y cerrar las brechas deficitarias. Por ejemplo, en 2013 se estima que un 42.7 por ciento del Presupuesto del Programa de Inversiones Públicas es cubierto con recursos externos.

Ingresos Tributarios

En el apartado anterior se expuso que el presupuesto es financiado sobre todo con los ingresos tributarios, así como con los no tributarios y las donaciones. Pero ¿qué son los ingresos tributarios y cuál es su clasificación? Para efectos del taller, por ingresos tributarios, o impuestos, se entiende todo ingreso, que vía recaudación de impuestos, obtiene el Gobierno haciendo uso de su facultad exclusiva de imponer tributos mediante Ley a personas y empresas, con el fin de financiar el gasto público¹³. Los impuestos se clasifican en directos, que son aquellos que las personas pagan directamente sobre el valor de lo que poseen, casa, terrenos, vehículo; o sobre lo que perciben, salarios, utilidades y rentas sobre el patrimonio; por otro lado están los impuestos indirectos, que son los que pagamos sobre el valor de los productos y servicios que consumimos.

11. Aunque existen altos niveles de evasión de impuestos y un sistema amplio de privilegios fiscales; es decir, en realidad no todas ni todos los nicaragüenses que están en capacidad de hacerlo pagan sus impuestos.

12. Sin embargo, como se explica más adelante, no siempre los Gobiernos emplean todos los ingresos tributarios para financiar gastos, ya que estos también se han destinado en su momento al pago de la deuda o aumentar las disponibilidades de reservas del Banco Central.

13. La mayoría de los países cuentan al menos con tres tipos de tributos: los impuestos, las tasas y las contribuciones especiales

Estos son los principales ingresos tributarios:

- Impuestos directos, el Impuesto Sobre la Renta, IR.
- Impuestos indirectos, sobre producción, consumo y transacciones internas, Impuesto al Valor Agregado (IVA), Impuestos Selectivos al Consumo (ISC), Impuestos Timbres Fiscales (ITF).
- Impuestos indirectos, sobre Comercio Exterior, DAI¹⁴.



¿Sabía que...?

Una característica de la recaudación fiscal en Nicaragua es que descansa mucho más en los impuestos indirectos, que en los directos, generando así problemas de inequidad o regresividad y a su vez insuficientes ingresos para atender las necesidades públicas. La regresividad consiste en que aunque todos pagan lo mismo en concepto del IVA, por ejemplo, la proporción de este impuesto en relación a sus ingresos, es mucho más alta si se trata de un empleado público o una trabajadora de la maquila, que si es un alto funcionario público o de una empresa grande. !

Preguntas

1. ¿Por qué es importante para la sociedad civil realizar un monitoreo de los ingresos públicos? Fundamente su respuesta.
2. ¿Qué factores económicos considera que afectan la recaudación de impuestos, de manera positiva o negativa?

¹⁴. En el Título II del Libro de Presupuesto, puede cotejarse con detalle el presupuesto de ingresos por rubros:
http://www.hacienda.gob.ni/hacienda/presupuesto2013/C_01_PRESUP_INGRESO_RUBROS.pdf

5. ¿Cómo está organizado el Presupuesto de Gastos?

Además de la parte de los Ingresos, la otra parte del presupuesto son los Gastos, que tienen su razón de ser en los programas públicos del Gobierno, los cuales se espera estén plenamente en correspondencia con las necesidades públicas; sin embargo, dado que las necesidades de la población son muy numerosas y los recursos escasos, el Gobierno tiende a dar prioridad a ciertos gastos. ¿Cómo interpretar la visión de las prioridades nacionales de cada Gobierno, o si los recursos públicos se están usando efectivamente para atender dichas prioridades? Pues analizando el presupuesto de gastos, que contiene la respuesta de manera implícita.

El pleno ejercicio de nuestros derechos y obligaciones nos convierten en ciudadanas y ciudadanos activos. Bajo esta premisa, la ciudadanía debe saber en qué gasta el Estado los impuestos que se pagan; en caso de presentarse “malos usos”, ya se trate de casos de corrupción, ineficiencia o despilfarro, exigir a las autoridades competentes las debidas correcciones, sanciones y penalizaciones.

De ahí la necesidad de conocer con detalle los gastos gubernamentales, que aparecen en el presupuesto de gastos, así como sus diferentes formas de clasificación. En Nicaragua los ingresos fiscales contribuyen en más de un 80 por ciento al financiamiento de los gastos del Gobierno, un claro indicador sobre la relevancia de los aportes de la ciudadanía al desarrollo del país, y por tanto una razón de peso que sustenta el derecho a fiscalizar los recursos públicos.

¿Cómo materializar ese derecho? Una forma es entender cómo el Gobierno capta recursos, según se explicó en la sección anterior, además hay que tomar en cuenta cómo los usa, lo cual es posible mediante el análisis de las asignaciones presupuestarias a cada Ministerio o institución pública, cómo se distribuyen los fondos públicos a los programas generales y subprogramas específicos, así como las actividades y obras que aparecen en los planes anuales de las instituciones públicas.



Recuadro 2

Un ejemplo, el presupuesto del MINSA 2013

Como periodistas o como ONG nos interesa conocer los programas que ejecuta el Ministerio de Salud (MINSA), en particular cuánto tiene previsto gastar en medicamentos. Quizá una manera fácil sería preguntarle directamente a la Ministra, pero otra posibilidad es consultar el presupuesto de gastos del MINSA.

El primer paso consiste en buscar en el “Libro del Presupuesto”, el detalle del presupuesto asignado al MINSA; esta información se encuentra en la web del MHCP o bien existe en la Asamblea Nacional una versión impresa. Antes es importante saber que en su Título II, el presupuesto contiene información sobre la política institucional, metas institucionales del año y asignaciones presupuestarias por programas y subprogramas de los 19 Ministerios, los 4 Poderes del Estado y los 2 entes descentralizados que forman el Gobierno Central, así como información general sobre las Asignaciones y Subvenciones y el Servicio de la Deuda.

Tomando en cuenta lo anterior y una vez ubicado el Presupuesto del MINSA, se puede observar que cuenta con seis programas:

1. Actividades Centrales.
2. Proyectos Centrales.
3. Actividades sedes locales.
4. Promoción de la salud y prevención de enfermedades.
5. Atención integral en el primer nivel de atención.
6. Atención de salud hospitalaria.

¿En cuáles de estos programas se encuentra el presupuesto para la compra de medicamentos? Por sus propias características, los tres últimos programas requieren de medicamentos para alcanzar sus metas, aunque unos en mayor medida que otros. Si bien el presupuesto no brinda información específica acerca del presupuesto destinado a la compra de medicamentos por tipo de programas, sí brinda información sobre el monto destinado para este fin. En ese sentido, el presupuesto del MINSA, al igual que sucede con los otros Ministerios y demás instituciones, cuenta con información de las asignaciones presupuestarias clasificadas por “*Objeto del Gasto*”, un nuevo concepto que se explica en esta sección. Es así que bajo esta clasificación y específicamente en el rubro llamado “*Materiales y Suministros*”, es posible ubicar las partidas presupuestarias llamadas “*Productos medicinales y farmacéuticos*”, es decir, los medicamentos, con un monto total de 929,620,997.00 córdobasⁱⁱ. Con los datos de esta información es posible valorar si este año el MINSA está destinando más recursos para la compra de medicinas y cuánto se invierte en medicina por cada nicaragüense (Ver la sección indicadores presupuestarios). Una pregunta clave en este sentido es: ¿mejora o empeora el presupuesto de medicamentos respecto a otros años?

(ii) Asegúrese que la cifra es correcta accediendo a:

http://www.hacienda.gob.ni/hacienda/presupuesto2013/D_16_03_MINSA.pdf

Presupuesto de Gastos y su clasificación

De acuerdo a Sáenz (2006), los gastos públicos constituyen los egresos que realizan las instituciones públicas en bienes y servicios para su funcionamiento; su clasificación está referida a las diversas formas de ordenar, resumir y presentar los gastos programados en el Presupuesto.



¿Sabía que...?

Existe una cuarta clasificación: Programática, que responde a la pregunta: en qué se gasta; pero en Nicaragua todavía no se presenta el PGR con esa clasificación. Esta es muy importante porque permite conocer con detalle el destino del gasto. !

Como ya se ha expuesto en el Módulo 1, en Nicaragua el gasto público se clasifica de tres formas: Administrativa (¿qué parte del gasto ejecuta cada entidad pública?), Económica (¿cuánto se asigna a los gastos corrientes y a los gastos de capital?) y Funcional (¿a qué servicios se destina el gasto, es decir, Salud, Educación, Seguridad Ciudadana y otros?).

Las clasificaciones del Presupuesto se presentan así en el “Libro del Presupuesto”:

Tabla 2.

Diferentes formas de clasificación del Presupuesto General de la República en Nicaragua

Clasificación	Descripción	Forma de presentación en el PGR 2013
1. Clasificación por Objeto del Gasto	Facilita el registro único de todas las transacciones con incidencia económica financiera que realiza una institución pública.	http://www.hacienda.gov.ni/hacienda/presupuesto2013/E_17_CIE.pdf
2. Clasificación del Gasto por su Carácter Económico	Permite identificar la naturaleza económica de las transacciones que realiza el Sector Público.	http://www.hacienda.gov.ni/hacienda/presupuesto2013/E_17_CIE.pdf
3. Clasificación Funcional del Gasto.	Presenta al gasto público según la naturaleza de los servicios que las instituciones públicas brindan a la comunidad.	http://www.hacienda.gov.ni/hacienda/presupuesto2013/E_14_CLASIF_FUNCIONAL.pdf http://www.hacienda.gov.ni/hacienda/presupuesto2013/E_15_ESTRUCT_GASTO.pdf http://www.hacienda.gov.ni/hacienda/presupuesto2013/E_16_ESTRUCT_GASTO_AS.pdf

Clasificación	Descripción	Forma de presentación en el PGR 2013
4. Clasificación Institucional del Gasto.	Muestra las instituciones objeto de presupuestación y el tipo de gastos corrientes y gastos de capital en que incurre cada una de ellas.	http://www.hacienda.gov.ni/hacienda/presupuesto2013/D_01_CLASIFICACION_INSTITUCIONAL.pdf
5. Clasificación del Gasto por fuentes de financiamiento	Muestra las diferentes fuentes de financiamiento.	Muestra las diferentes fuentes de financiamiento. http://www.hacienda.gov.ni/hacienda/presupuesto2013/E_07_DETALLE_CAPITAL.pdf
6. Gasto en Asignaciones y Subvenciones a Organismos Estatales y Otros	Muestra las instituciones estatales cuyos gastos dependen total o parcialmente del Gobierno Central, así como asignaciones a determinados organismos no Estatales.	http://www.hacienda.gov.ni/hacienda/presupuesto2013/D_02_ASIGNACIONES_SUBVENCIONES.pdf
7. Detalle del Gasto de Estrategia y Reducción de la Pobreza.	Presenta información detallada de los gastos destinados a reducir la pobreza, los cuales guardan estrecha relación con la infraestructura, transferencias directas y otros gastos.	http://www.hacienda.gov.ni/hacienda/presupuesto2013/E_10_DETALLE_ERP.pdf

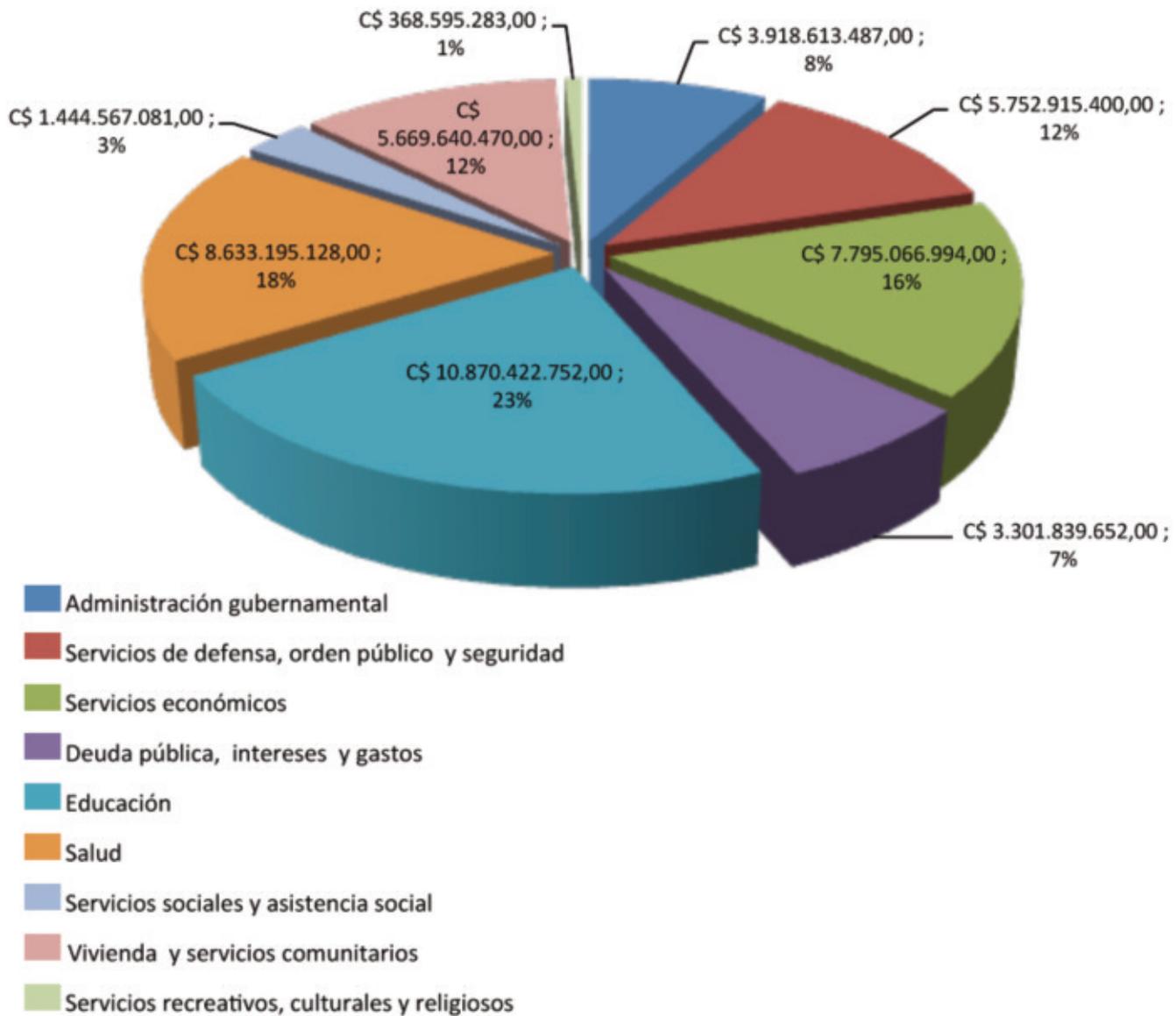
Fuente: elaboración propia

Las diferentes clasificaciones sirven para integrar un sistema de información que haga posible analizar los gastos públicos, desde el punto de vista financiero, económico y social. Esto permite a la sociedad civil conocer en qué rubros se gastan los impuestos y si estos gastos se relacionan con programa de Gobierno.

¿Qué más nos dice el gasto funcional? De entre todas las clasificaciones del gasto, quizá la más importante para el ciudadano común es la clasificación funcional. Esto es así porque en ella se refleja más claramente la orientación del gasto hacia la prestación de servicios públicos que contribuyen a su pleno desarrollo. El Gráfico 2 muestra el gasto público según la función que cumple¹⁵:

¹⁵ En Nicaragua, a diferencia de otros países de la región la función “Medio Ambiente” no forma parte clara de las funciones del gasto público.

Gráfico 2. Gasto del Gobierno Central 2013: Clasificación Funcional (millones de córdobas y % del total)



Fuente: Presupuesto General de la República 2013

6. Oportunidades de incidencia durante el ciclo presupuestario

“Teniendo en cuenta sus implicaciones de gran alcance para los ciudadanos de un país, el presupuesto debe ser objeto de un examen y debate general.” IBP, Guía ciudadana para el trabajo presupuestario.

Las iniciativas de incidencia presupuestaria buscan aportar en cada etapa del ciclo presupuestario. La experiencia internacional sugiere establecer prácticas de incidencia en todas las etapas del ciclo presupuestario. Por supuesto que, dadas las condiciones de cada país, en unas etapas la sociedad civil tendrá mayores posibilidades de éxito que en otras. Esto es así porque la capacidad de incidencia depende en buena medida de la normativa jurídica, del nivel de información pública que el Gobierno suministre, de qué tan balanceado políticamente se encuentran el poder Legislativo y el Judicial, y de la capacidad de la sociedad civil para movilizarse en los plazos oportunos, con apoyo de sus demandas en la población y los medios de comunicación. Todo ello supone la adopción de estrategias de incidencia política, así como sus niveles de compromiso y persistencia y capacidad para defender sus derechos a acceder a la información pública y de participación ciudadana¹⁶.



¿Sabía que...?

Para la Administración Federal de Ingresos Públicos de Argentina (2011), la participación ciudadana supone una apropiación del espacio público y el compromiso de intervenir para su bienestar. Esto significa que mediante la participación en la vida pública, los ciudadanos contribuyen a mejorar la comunidad en que viven: buscando soluciones, haciendo propuestas, ejerciendo el control sobre sus representantes del Gobierno, cumpliendo normas necesarias para la convivencia y participando tanto de la sociedad civil como de la sociedad política. !

16. Al respecto consúltese la Ley 621, Ley de Acceso a la Información Pública y la Ley 475, Ley de participación Ciudadana”
[http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/\(\\$All\)/675A94FF2EBFEE9106257331007476F2](http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/($All)/675A94FF2EBFEE9106257331007476F2)
[http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/\(\\$All\)/F78CA467F5C96D0306257257005FBADC?OpenDocument](http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/($All)/F78CA467F5C96D0306257257005FBADC?OpenDocument)

En Nicaragua, la práctica más frecuente es incidir en la etapa de aprobación y ejecución del presupuesto. En los últimos años la sociedad civil ha tratado de impulsar propuestas en el Proyecto del Presupuesto, con actividades de cabildeo en la Asamblea Nacional. El proceso de consulta, tal y como lo establece el procedimiento interno de la Asamblea, es el único momento que tiene la sociedad civil para aportar en esta etapa del ciclo presupuestario; bien respaldando la propuesta del ejecutivo o proponiendo a los diputados modificaciones.

En ese sentido, la Comisión de Economía, Producción y Presupuesto, tiene la obligación, según la ley, de abrir a consulta la propuesta del Ejecutivo durante un período de 20 días. En este tiempo, las diputadas y diputados de esta comisión o de otras comisiones, pueden elaborar dictámenes o mociones¹⁷ que pudieran recoger las propuestas o demandas de la sociedad civil. El que estas propuestas tengan espacio en la posterior aprobación del presupuesto, dependerá en buena medida del respaldo político hacia las mismas.

En la etapa de ejecución, la sociedad civil juega un rol muy importante de seguimiento y vigilancia. Su labor implica monitorear que la ejecución del presupuesto cumpla con los objetivos para lo cual fue aprobado. Y, no menos importante, para verificar que los fondos públicos no se estén desviando con otros fines.

Sin embargo, y considerando lo anterior, la etapa de formulación del presupuesto sigue siendo la etapa del ciclo más importante, pero la más desconocida para la ciudadanía y en la que menos han logrado influir las organizaciones de sociedad civil.

Es necesario destacar que la formulación no inicia con la elaboración de los presupuestos de cada institución y su posterior visto bueno del MHCP; sino mucho antes, dado que las posibilidades reales de gastos de las instituciones están condicionadas por los techos establecidos en el Programa Económico y Financiero (PEF) y el Plan Nacional de Desarrollo. Estos documentos son presentados al FMI esperando respaldo financiero para su realización.

De ahí que el trabajo de incidencia de la sociedad civil, tiene que ser permanente, dedicando tiempo y recursos a generar evidencias que permitan soportar las demandas y las propuestas de cambios, en base a una estrategia para que sean tomadas en cuenta por diferentes actores, de modo que sean introducidas en los programas de las instituciones públicas y por tanto en sus presupuestos.

Pregunta

1. ¿Qué hace que la etapa de formulación del Presupuesto sea la menos conocida?
2. ¿Conoce estrategias de incidencia política en materia presupuestaria? ¿Cómo podría su organización tener mejores resultados en sus propuestas y demandas de incidencia en el presupuesto?

¹⁷ Incluso durante su discusión y aprobación en plenaria, los diputados podrán elevar propuestas de mociones al presupuesto: “Sólo las mociones presentadas en tiempo y forma y no acogidas en el dictamen, podrán ser presentadas en el Plenario por sus respectivos proponentes. Podrá haber Dictamen de Minoría”. (arto. 167, Ley No. 606).

Siglas

DAI	Derechos Arancelarios a la Importación
IR	Impuesto sobre la renta
ISC	Impuesto Selectivo al Consumo
ITF	Impuesto timbres fiscales
IVA	Impuesto al valor agregado
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
ONG	Organización no gubernamental
PEF	Programa Económico y Financiero

Vocabulario

Incidencia política: es un término utilizado para abarcar una serie de actividades que organizaciones o personas pueden adoptar para ejercer presión para el cambio en una política o comportamiento específicos de un Gobierno, institución, organización, persona (Christian Aid y SOMO (2011)).

Ingresos No Tributarios: Comprende principalmente las entradas por tasas y derechos pagados a cambio de bienes y servicios. El pago de una tasa o derecho es la retribución abonada por el usuario de un servicio a cargo del Estado en contrapartida a las prestaciones o ventajas que obtiene de éste; incluye las contribuciones por mejoras.

Ingresos de Capital: Comprende los ingresos por la venta de activos, la disminución de existencias y las variaciones positivas de la depreciación y amortización, así como las transferencias recibidas con el objeto de financiar gastos de capital.

Transferencias: Se refiere por ejemplo a los pagos o ayudas en efectivo a unidades familiares o bien los pagos para compensar pérdidas de operación de empresas públicas (subsidio).

Marco jurídico de la administración financiera y del régimen presupuestario

- Ley de Administración Financiera y del Régimen Presupuestario, Ley 550 y sus reformas.
- Ley General de Deuda Pública, Ley 477.
- Reglamento de la Ley 477, Ley General de Deuda Pública, Decreto No. 2 – 2004.
- Ley de Contrataciones Administrativas del Sector Público, Ley 737.
- Reglamento General de la Ley 737, Ley de Contrataciones Administrativas del Sector Público, Decreto 75 – 2010.
- Ley de Servicio Civil de la Carrera Administrativa, Ley 476.
- Reglamento de la Ley de Servicio Civil y de la Carrera Administrativa, Ley 476, Decreto 87–2004.
- Creación, Organización y Funcionamiento del Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP), Decreto 61 – 2001.
- Del Funcionamiento del Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP), Decreto 83–2003.
- Ley del Régimen Presupuestario Municipal, Ley 376 y sus reformas.
- Ley de Transferencias Presupuestarias a los Municipios de Nicaragua, Ley 466 y sus reformas.

Otras Referencias a la Administración Financiera del Sector Público

- Constitución Política de la República de Nicaragua.
- Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo, Ley 290, y su Reglamento, Decreto 71 -98 y sus reformas.
- Ley de Concertación Tributaria, Ley 822.
- Reglamento a la Ley de Concertación Tributaria, Decreto 01 – 2013.
- Ley Anual de Presupuesto General de la República.
- Normas y Procedimientos de Ejecución y Control Presupuestaria.
- Regulación Salarial de los Funcionarios Públicos de Mayor Jerarquía en el Poder Ejecutivo (Decreto 19 – 2007).
- Estrategia Nacional de Deuda Pública (2008 – 2011 y 2013 y 2015).
- Lineamientos de la Política de Endeudamiento Público 2011 (varios años).
- Plan de Emisiones de la Tesorería General de la República.
- Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema de Control de la Administración Pública y Fiscalización de los Bienes y Recursos del Estado, Ley 681.
- Ley Creadora del Fondo de Mantenimiento Vial, Ley 355.
- Ley Creadora del Tributo Especial para el Financiamiento del Fondo de Mantenimiento Vial (T-FOMAV), Ley 574.
- Ley Especial sobre Exploración y Explotación de Minas, Ley 387.
- Reglamento a la Ley 387, Ley Especial sobre Exploración y Explotación de Minas, Decreto 119 – 2001.
- Ley Especial sobre Exploración y Explotación de Hidrocarburos, Ley 286.
- Ley de la Industria Eléctrica, Ley 272.
- Ley de Estabilidad Energética, Ley 554.
- Ley de Exploración y Explotación de Recursos Geotérmicos, Ley 443.
- Reglamento a la Ley de Explotación y Exploración de Recursos Geotérmicos, Decreto 03–2003.

Referencias bibliográficas

- Banco Central de Nicaragua, BCN. (2004). Notas metodológicas 2004. Indicadores económicos. Nicaragua.
- _____. (2012). Sistema de Cuentas Nacionales de Nicaragua. Año de referencia 2006.
- Balladares, R., Acevedo, A., & Sandino, A. (2012). *Dar es Recibir. Comprendiendo la Justicia Tributaria en Nicaragua: Guía básica de consulta para formadores*. Iepp. Nicaragua.
- Constitución Política de Nicaragua*. La Gaceta. Nicaragua, 09 de Enero de 1987.
- Christian Aid y SOMO (2011): Incidencia política en justicia tributaria: Kit de herramientas para la sociedad civil.
- FMI (2001): Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas
- IBP (2002): Guía Ciudadana para el Trabajo Presupuestario.
- Labarca, L. (2012). *¡Este es tu Presupuesto Ciudadano! Presupuesto General de la República 2013*. Iepp. Nicaragua.
- Ley No. 550. *Ley de administración financiera y del régimen presupuestario*. La Gaceta. Nicaragua, 29 de Agosto de 2005.
- Ley No. 565. *Ley de reforma a la Ley No. 550. Ley de administración financiera y del régimen presupuestario*. La Gaceta. Nicaragua, 22 de Noviembre de 2005.
- Ley No. 562. *Código Tributario de la República de Nicaragua*. La Gaceta. Nicaragua, 23 de Noviembre de 2005.
- Ley No. 477. *Ley General de Deuda Pública*. La Gaceta. Nicaragua, 12 de Diciembre de 2003.
- Ley No. 606. *Ley Orgánica del Poder Legislativo de Nicaragua con Reformas Incorporadas*. 7 de Enero de 2013.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público, MHCP. (2013). *Presupuesto General de la República*. Nicaragua.
- Ibidem. (2012). *Presupuesto General de la República*. Nicaragua.
- Sáenz, A. (2006). *Actuales conceptos para la interpretación y análisis del presupuesto general de la república de Nicaragua*. CIES. Nicaragua.

Módulo 2
Presupuestos Públicos