Honduras y su Política Fiscal "perversa"

Situación fiscal en Honduras, conclusiones y propuestas

FOSDEH
FORO SOCIAL DE DEUDA EXTERNA Y DESARROLLO DE HONDURAS

Honduras y su Política Fiscal "perversa"

Situación fiscal en Honduras, conclusiones y propuestas

Foro Social de la Deuda Externa
y Desarrollo de Honduras (FOSDEH)

Honduras, Centroamérica

FOSDEH

Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo de Honduras
Col. Alameda, Ave. Tiburcio Carías Andino,
Casa No. 1011, Apdo. Postal 1248,
Tegucigalpa, Honduras
Tel/fax: (504) 2239-2110/14
Correo electrónico: contacto@fosdeh.net
Página web: www.fosdeh.net
Enero, 2011

Indice

Introducción 5

Capítulo I ¿Qué nos proponemos con este documento? 7

Capítulo II Análisis del comportamiento y estimación de los impuestos 13

Capítulo III Análisis de la participación de los principales impuestos y relación con las actividades económicas..... 17

Capítulo IV Análisis de la Recaudación Fiscal por regiones y la importancia económica de las mismas 21

Capítulo V Estudio de la contribución de los hogares en la recaudación fiscal por quintiles de ingreso 27

Capítulo VI Comportamiento legal del sistema tributario en el país 33

Capítulo VII Principales conclusiones y propuestas de ajuste a la política fiscal para que pueda actuar como un instrumento de redistribución del ingreso 47

Introducción

El Foro social de Deuda Externa y Desarrollo de Honduras FOSDEH, presenta a continuación una reflexión sucinta en torno a algunos aspectos de Política Fiscal implementada en el país en los últimos años. Este análisis se sustenta en la línea base construida durante el año 2009 y 2010, gracias al apoyo financiero de Christian Aid, la cual ha sido actualizada periódicamente según la disponibilidad de información Pública suministrada principalmente por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Banco Central de Honduras, la Secretaría de Finanzas, entre otras. Dicha Línea Base se presenta como un documento complementario más allá de un anexo, porque constituye, en sí misma, una investigación extensa y permanente de las distintas variables relacionadas con la política fiscal. La valoración de las cifras es responsabilidad del FOSDEH, sobre la base de datos oficiales.

Este estudio fue realizado en 6 capítulos en los que se evidencia que pese a las reformas fiscales hechas en el período de análisis, las mismas han estado orientadas al incremento de la recaudación como fuente principal para el financiamiento del incontenible gasto público, especialmente el gasto corriente, que tiene escasos impactos positivos en los sectores de población en condiciones de pobreza.

Esta situación ha llevado a la profundización de una política fiscal que hemos calificado de "perversa", en tanto contribuye a mayores niveles de pobreza y desigualdad entre los diferentes estratos de la población, en vista que hay un traslado de los incrementos de pagos de impuestos de las empresas, productores y prestadores de bienes y servicios, vía precios, en la cadena de producción y comercialización al consumidor final.

En contraste, a las grandes y medianas empresas se les permite acogerse a regímenes de exenciones, créditos fiscales y a un sistema creciente de elusión fiscal que linda con la evasión fiscal, que al final les permite acumular mayores excedentes y poder económico y político.

Pese a lo anterior, FOSDEH reconoce las limitaciones que tiene el gobierno, no sólo en la captación de Ingresos sino también en la ejecución de los mismos: la alta rotación de funcionarios y empleados de la entidad recaudadora, la falta de planificación e integralidad de la política fiscal con la política económica y social, la corrupción, entre otras.

Para FOSDEH es primordial que el país avance hacia condiciones de equidad fiscal que posteriormente se concreten en una verdadera Política Fiscal Redistributiva, que permita el aumento significativo, pero responsable, de la actividad económica, mediante el incremento en la inversión pública y privada; la cual debe contar con la suficiente seguridad jurídica para todos los sectores. Asimismo consideramos que la inversión privada no puede seguir descansando sobre la base de las exoneraciones.

Finalmente, el documento plantea un conjunto de conclusiones y propuestas de ajuste de la Política Fiscal, tendientes a revertir la injusticia social, la inequidad tributaria, así como el mejor uso de los pocos recursos disponibles, a favor de las necesidades de los sectores más empobrecidos del país a nivel urbano y rural.

Capítulo I

¿Qué nos proponemos con este documento?

El documento que el FOSDEH presenta a consideración de la sociedad hondureña toca uno de los temas más importantes y a la vez políticamente delicados del país: la responsabilidad fiscal en las políticas de desarrollo y combate a la pobreza.

Desde la primera ola de modernización del Estado, impulsada en los años 50, la orientación de las políticas fiscales en esencia no ha cambiado, manteniendo su contradicción de fondo: pretender capitalizar a los gobiernos y, simultáneamente, a la elite empresarial. En la práctica lo que ha resultado es un Estado carente de los recursos para atender sus obligaciones constitucionales y una elite sobrada de dinero e influencia.

De hecho, la ausencia histórica de un pacto de responsabilidad fiscal confirma la desigualdad en la lucha entre el poder central y el poder fáctico. Un verdadero Pacto Fiscal Redistributivo no se concreta porque no tiene el visto bueno de quienes debieran sostenerlo. ¿Qué rechazan? En esta investigación se confirma, por ejemplo, que las exenciones fiscales en 2009 equivalen aproximadamente a 6.5% del PIB, es decir, unos 17 mil millones de lempiras. Son, Sin duda, razones constantes y sonantes.

Esta cifra lo que revela es que el edificio fiscal hondureño simplemente está mal construido. ¿A qué nos referimos?:

a) El Estado practica una sobredimensionada política de exoneraciones que impiden una recaudación tributaria más equitativa, que potencialice la capacidad económica del país, su competitividad empresarial y disminuya los riesgos fiscales para intentar desarrollar y un adecuado equilibrio macroeconómico y microeconómico.
b) Se estima que hay aproximadamente 68 decretos ley y acuerdos emitidos por el Congreso Nacional de la República y el Poder Ejecutivo, manejados bajo secretividad por todos los Gobiernos de Honduras que promueven las exoneraciones fiscales.
c) Los gobiernos hondureños gastan muchísimo más que los ingresos que logran recaudar, en un problema crónico que se agrava, por las consecuencias que esto conlleva a nivel económico y social (aumento en los niveles de endeudamiento interno y externo, reducción de la inversión pública, etc).
d) La estructura tributaria del país, especialmente en las principales fuentes de ingresos, evidencia que la regresividad de los impuestos es alta ya que la mayor captación de tributos se da vía el Impuesto sobre Ventas (impuesto indirecto) el cual es pagado tanto por las personas de ingresos altos, como por las personas que viven en hogares en condiciones de pobreza extrema y relativa,

que en 2010 representaron el 66% de la población total.

e) Se impulsa una política de "lógica" tributaria que manda a los empresarios dedicados a la producción y comercialización de ciertos bienes/productos (panadería, agua purificada, embutidos, azúcar, pollo, huevos, mantecas, aceites y margarinas, etc), a que en vista de la eliminación del crédito fiscal y la obligatoriedad de que se registre el mismo como gasto o costo, le traslade estos costos al consumidor final, independientemente de su condición social.

f) La ineficiente administración tributaria permite que las empresas encuentren mecanismos para cometer actos de corrupción, como la doble facturación para reportar y entregar menos al fisco, la elusión fiscal como mecanismo utilizado principalmente por los grandes contribuyentes (empresas grandes y medianas, corporaciones).

La falta de soluciones de fondo a ese modelo vuelve reiterativa la imposición de "paquetazos fiscales" por parte de cada gobierno, una acción que busca una relativa supervivencia fiscal pero que no intenta correcciones de fondo para un Estado clientelar, burocrático y corrupto.

No extraña que el tema siempre aparece en cada convocatoria a diálogos nacionales o en cada proceso electoral, pero no hay avances.

Hace algunos años el Presidente Ricardo Maduro (2002-2006) habló de un pacto fiscal que se aprobaría para evitar que el gobierno tenga "una lista de necesidades que por sus característica de costos elevados con relación a nuestras posibilidades no sea ejecutable". Maduro concluyó su gestión y la tarea quedó pendiente.

Por supuesto no es el único político que reconoce el problema y que no actúa en consecuencia. No es fácil plantear la distribución equitativa de los recursos económicos del Estado y hacerlo en base a las necesidades reales del pueblo.

Dentro del esquema tradicional, el pueblo siempre ha tenido el papel de víctima. Cuando se habla de injusticia tributaria se trata de que no todos pagan impuestos de manera equitativa y en el tiempo debido. Los datos confirman que los pobres pagan proporcionalmente más que los ricos, que es el caso del Impuesto sobre Ventas. Sin contar tampoco que el pobre compra sus bienes y/o servicios en el último eslabón de la cadena de comercialización o sea al detallista, pulpería del barrio o colonia marginal, lo que carga el precio con la ganancia de la intermediación y costos asociados, que incluye los impuestos en cascada de cada etapa que los paga en el precio final.

En las actuales condiciones de país ¿Cuánto tiempo más se podrá mantener la inequidad e inefectividad fiscal?. El FOSDEH advierte que la perspectiva es de corto plazo. La crisis de junio de 2009 confirmó que el conjunto de las desigualdades hace insostenible el tipo de gobernabilidad vigente desde el inicio de la transición a la democracia.

Se requiere diseñar un acuerdo nacional que permita una nueva relación de costos y gastos para afrontar los grandes desafíos nacionales, ésta vez en beneficio de los grupos más vulnerables de la población, en forma equitativa y solidaria. El Estado no puede seguir capitalizando un sector minoritario a costa de las mayorías. Pero el cambio demanda lucha, conquista; no podrá hacerse de otra manera.

¿Qué potentado está dispuesto a ceder sus privilegios acumulados de forma voluntaria? ¿Quién de la elite renunciara voluntariamente a tener contactos e influencias en la Dirección Ejecutiva de Ingresos o en el Congreso Nacional, donde se cocinan las leyes?

Para el FOSDEH la corrección va por la vía de:

1. Justicia fiscal. Eliminación de las exoneraciones fiscales, es decir de las 68 leyes/decretos que la permiten. Eliminar todas las exoneraciones de impuestos, exceptuando las de orden diplomático recíproco y las de naturaleza humanitaria.
2. Lograr un verdadero Pacto Fiscal Redistributivo, como base de una nueva forma de ejecutar el presupuesto nacional y volverlo lo que debiera ser: un instrumento de planificación y de desarrollo nacional, en lugar de un fondo para el fortalecimiento de fortunas privadas.
3. La búsqueda permanente de "equidad fiscal", a partir de la toma de acciones concretas encaminada a ir recuperando los ingresos en áreas de telecomunicaciones, energía, banca, entre otras.
4. La revisión inmediata de contratos y concesiones del Estado. Examinar los contratos y/o concesiones otorgadas por el Estado y que perjudican en diferentes áreas al país.

Honduras no necesitaría más "paquetazos" o endeudarse, tanto interna como externamente, si todos (as) pagamos impuestos, se eliminaran las "prebendas" y se combatiera realmente la corrupción.

Visto así, el tema de la reforma fiscal trasciende lo económico y se torna político. En efecto, sin voluntad política no puede darse ese cambio.

Ahora bien, postergar un acuerdo de esa naturaleza es añadir más presión a la caldera social hondureña. ¿Es mucho pedir que todos (as) paguemos impuestos y que estos recursos sean utilizados, por ejemplo, para que los hospitales tengan medicinas, el equipo y el instrumental necesario para dar una atención integral y en condiciones dignas?.

Ninguna iniciativa económica, llámese "ciudad modelo (Regiones Especiales de Desarrollo)" o "ley de coinversión" podrá fructificar sí el país carece de estabilidad y equidad y sin estabilidad social no puede haber competitividad económica. Mantener políticas sanas en el campo monetario y cambiario es clave para alcanzar niveles bajos de inflación y tasas de interés favorable para la inversión.

La línea general de un pacto fiscal es que los tributos se fijen en base al concepto de equidad es decir "que cada quien pague según su capacidad económica", a fin de fomentar la cultura tributaria en forma responsable y aplicar la ley sin contemplaciones a los evasores.

El punto es no ver la demanda de un pacto fiscal como una condicionalidad del FMI o de la banca multilateral, sino como una necesidad interna. El FOSDEH estima que entre 2002 y 2007 el Estado hondureño perdió unos 41 mil millones de lempiras por la vía de la exoneración fiscal y en contraste en ese mismo período, surgieron 435 mil 286 nuevos pobres. Una suma de esa magnitud empleada honestamente en el combate a la pobreza con iniciativas que eviten el asistencialismo y promuevan la reactivación productiva arrojaría resultados extraordinarios para el desarrollo y la convivencia armónica. Toda la sociedad saldría ganando porque en el fondo el gran mito que rodea la reforma fiscal es que al implementarse unos ganan y otros pierden. La realidad es que todos ganaríamos con un país menos desigual.

Por eso el FOSDEH subraya una y otra vez que el Pacto Fiscal debe ser entendido como un acuerdo sociopolítico básico que legitima el papel del Estado y el ámbito y el alcance de las responsabilidades gubernamentales en la esfera económica y social, y que al mismo tiempo genera condiciones de una mejor gobernanza.

Cada día que tardemos, el déficit fiscal se transformará cíclicamente en nuevos programas de ajuste estructural, y con cada uno de ellos la sociedad tiende a polarizarse más en lugar de cohesionarse. El Pacto Fiscal no tiene que ser visto como un riesgo a la integración económica, a la llegada de la inversión extranjera, a la desregulación de los mercados o al poder central. Al contrario, crea un marco de garantías fundamentales para que el capital y el trabajo se armonicen.

Un aspecto adicional que en este trabajo no se ahonda, pero se advierte es que la reforma fiscal demanda también la descentralización fiscal, lo que implica revisar la distribución de recursos y competencias entre diversos niveles de gobierno, tanto centrales como locales. Las autoridades locales, con la debida supervisión, requieren un mayor grado de autonomía para que puedan tomar y ejecutar decisiones de política económica y social que convengan a sus intereses. La suerte de los municipios no debe estar atada necesariamente al destino que le pauten desde Tegucigalpa. Eso serían condenarlos a un modelo que, como lo plantea el estudio, vuelve el resto del país tributario de los departamentos de Francisco Morazán y Cortés.

Habiendo transcurrido casi 30 años del inicio del orden constitucional hoy puede afirmarse sin reservas que la dirección de las finanzas públicas debe cambiar para que deje de ser causa de desequilibrio. Persistir en la actitud actual no es razonable, por el contrario, anticipa múltiples problemas y crisis coyunturales que pueden ser tan graves como la que aún enfrentamos.

Un reajuste fiscal participativo es preventivo de nuevas crisis. Nuestra iniciativa es que se ponga en primer plano lo que antes siempre ha permanecido en segundo o tercer plano. ¿Qué queremos decir? Que la urgente siempre se orienta a la búsqueda del equilibrio financiero, exigido de forma permanente por el FMI, pero se ha postergado o silenciado la atención hacia otros propósitos estratégicos, como los de equidad y sostenibilidad.

En ese sentido, la ausencia de claridad de cuales debieran ser los objetivos fiscales dificulta el consenso no sólo sobre un pacto eventual, sino en relación al presupuesto de la República y cuáles deben ser las reglas para su asignación y utilización.

En el fondo, de lo que hablamos se llama transparencia y eficiencia en las cuentas públicas. De eso se trata, de que no haya más cartas escondidas o pequeños agregados en las leyes que aprueba el Congreso y que cambian todo el sentido de las mismas para beneficiar a unos cuantos en perjuicio de las mayorías. El Estado no puede encarar sistemática y eficientemente sus tareas si está carente de recursos. Cualquier plan de país o proyecto de renovación nacional requiere de modernizar las políticas públicas de recaudación fiscal.

Lo que el nuevo contexto nacional demanda es que los esfuerzos en esa dirección deben articularse de manera coherente, en lo técnico y en lo político. No se puede gestar el consenso fiscal sin consenso social.

El FOSDEH asume con realismo que la crisis económica y política arrastrada desde hace décadas y agudizada en el 2009 afectó a la estructura productiva nacional, que aun no se recupera. Incluso se corre el riesgo que las reformas fiscales aprobadas en abril del 2010 retarden la recuperación económica, con repercusiones sociales negativas. La meta debe ser escapar al remolino abierto en nuestra sociedad, no en nadar hacia su dirección.

Quizá, inesperadamente, el 2011 sea un año propicio para registrar avances importantes en materia de institucionalidad política y administración fiscal. Las principales materias primas y productos de exportación del país serán beneficiados de buenos precios en el mercado internacional. El café, por ejemplo. Las cuentas fiscales es probable que tengan incrementos a finales de año, más por el volumen de los ingresos que por una mayor eficiencia en la recaudación.

Ahora es cuando se esperaría de los altos funcionarios la capacidad de aprovechar la coyuntura para generar consensos duraderos sobre un nuevo régimen fiscal, capaz de compatibilizar la estabilidad macroeconómica con las responsabilidades públicas en materias de crecimiento y distribución. Ello, a su vez, hace necesario llegar a acuerdo sobre visiones de mediano plazo en torno al nivel, composición y tendencias del gasto público y la tributación. La relativa estabilidad que se anticipa podría alterarse rápidamente, como un espejismo, sí carece de bases sólidas. De hecho, sería trágico repetir la

experiencia malograda de la condonación de la deuda externa y sus recursos de alivio.

Puede haber recursos en las arcas del Estado, pero si no mejora la productividad del gasto público todo puede desvanecerse. Mejorar la productividad no se trata únicamente de auditoría social, sino de reestructurar las funciones que desempeñan distintas instituciones públicas, la introducción de claros criterios que permitan mejorar la eficacia, eficiencia y calidad de su gestión y la incorporación de nuevos agentes que, sujetos a una regulación adecuada, presten servicios sociales y de infraestructura tradicionalmente reservados al Estado.

Los acuerdos democráticos son esenciales para una fiscalidad correcta. El progreso que interesa es el progreso como sociedad, no de unos pocos. Un valor esencial en este debate es el de solidaridad. Es la percepción o la sensación de que en este momento histórico de Honduras hay metas cuyo alcance es responsabilidad de la sociedad en su conjunto. Si ese enfoque se descuida, se omite, o se cumple insuficientemente, lo que sobrevendrá será el caos.

La gravedad de la situación social a lo largo de muchos años está en la base de la honda división que afecta a la sociedad hondureña. Como lo constata esta investigación hay demasiada desigualdad de la distribución de ingresos en la mayoría de los hondureños, y en su acceso a oportunidades y derechos. La tendencia de los gobiernos a apoyarse en el Impuesto sobre Ventas muestra visibles signos de agotamiento. Se requiere equidad en la distribución de la carga social. La pregunta es: ¿aprendimos la lección del 2009 o seguimos ignorándola?

Capítulo II

Análisis del comportamiento y estimación de los impuestos

Este análisis parte de la afirmación de que los gobiernos hondureños gastan muchísimo más que los ingresos que logran recaudar, por lo cual es válido pensar que la Política Fiscal debería estar, en buena parte, orientada a equilibrar los ingresos con los egresos tributarios, y resolver de esta manera las necesidades no planificadas de liquidez creciente de los gobiernos. No obstante, se puede asegurar que los ingresos totales han ido aumentando a un ritmo menor que los gastos netos.

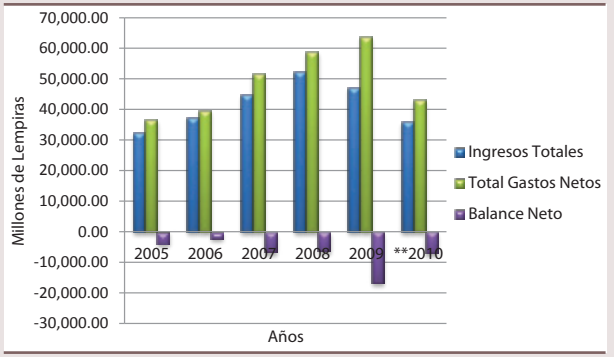
En palabras simples, lo que se dice es que el gobierno gasta más recursos que los que tiene, que gasta más de los que planifica, y que a pesar de que los ingresos aumentan año con año, estos no logran ajustar para pagar los cada vez más altos gastos del gobierno, tal y como se demuestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 1 **Cuenta Financiera de la Administración Central**

Descripción	2005	2006	2007	2008	2009	**2010
Ingresos Totales	32.343,60	37.291,90	44.696,10	52.297,30	47.006,70	35.823,40
Ingresos Corrientes	30.092,40	34.207,10	40.995,10	46.845,50	41.986,70	33.006,70
Total Gastos Netos	36.397,40	39.579,70	51.444,20	58.682,60	63.669,00	42.943,40
Balance Neto	-4.053,80	-2.287,80	-6.748,10	-6.385,30	-16.662,30	-7.120,00

Fuente: Cuenta Financiera UPEG/SEFIN **2010 Datos a Septiembre del 2010

Gráfica 1 **Relación de Ingresos y Gastos de la Administración Central**



Mantener estos niveles de ingresos y gastos implica mayores flujos de recursos monetarios, los cuales dependen históricamente de dos fuentes de financiamiento: internas y externas. Las más importantes son las internas que se nutre a su vez, del Tesoro Nacional (recaudación de impuestos en su mayoría) y de la deuda interna. A nivel externo, se cuenta con los préstamos de organismos internacionales bilaterales o multilaterales, donaciones, apoyo presupuestario, alivio de la deuda, especialmente en el marco de la Iniciativa para los Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC, por sus siglas en inglés). Para efectos del objetivo de este documento, se concentrará el análisis en las fuentes de financiamiento interno, especialmente el pago de impuestos y su estructura.

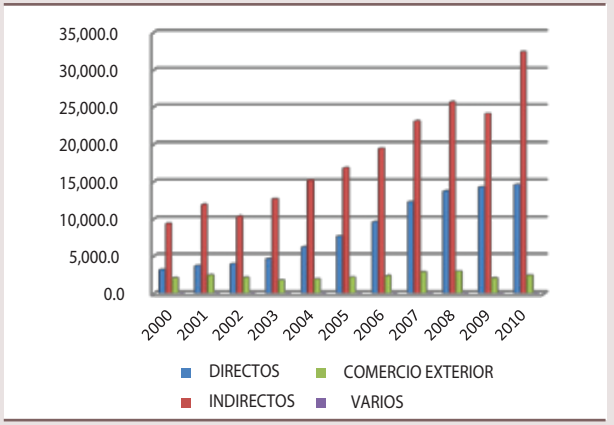
Los ingresos corrientes de la Administración Central están determinados por la recaudación de ingresos tributarios, no tributarios, venta de bienes y servicios, intereses, beneficios, alquileres y dividendos, transferencias y donaciones corrientes. En ese sentido, un primer punto a destacar es que los ingresos tributarios constituyen, en promedio, en la última década, el 90% del total de los ingresos y son el sostén principal para el financiamiento del Presupuesto General de la República en su conjunto, además de ser el sostén del gasto corriente de la Administración Central.

Un segundo punto a destacar es que a partir de la información y análisis de datos hecha por el FOSDEH, se evidencia que el sistema tributario hondureño es regresivo, puesto que el mayor peso de los ingresos tributarios lo tienen los impuestos indirectos, que afectan a toda la población por igual sin distinción de su condición socioeconómica, por ejemplo el impuesto sobre ventas y no sobre los impuestos directos, por ejemplo el pago de impuestos por los bienes y muebles, que muestran una débil tributación sobre la renta, y que a su vez son muy centralizados.

En palabras sencillas, lo anterior se refiere a que los que menos tienen, es decir los pobres, destinan una mayor proporción de sus ingresos limitados, al pago de impuestos, que las personas que tienen un ingreso alto. A continuación se muestra el siguiente grafico para ilustrar esta afirmación:

Gráfica 2

Gráfico 2. Ingresos tributarios del Gobierno Central



puestos para el año 2010 mantuvo la misma estructura registrada en años anteriores, salvo algunas diferencias. Esto se debe a que el país mantuvo sus finanzas públicas debilitadas, tanto por la crisis estructural e histórica del país, la heredada de la crisis política de junio de 2009, y por la crisis financiera internacional que se manifiesta de manera más abierta a partir del primer trimestre del 2008.

Las estadísticas registran un decrecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) que de 6.3% en 2007 disminuyó a 4% en 2008, producto de la crisis financiera internacional, pero para el 2009 tuvo un comportamiento negativo de -1.9%, como una consecuencia de los factores acumulados y su conjunción con la crisis política; esto a su vez tuvo repercusiones directas en el financiamiento del gasto público para 2009 y 2010.

La incertidumbre en materia económica, la necesidad del gobierno de recaudar más para lograr la sostenibilidad del gasto público mediante reformas de carácter fiscal y la aprobación de decretos tendientes a la regulación de los mercados por medio del congelamiento de precios por ejemplo, generaron mayor incertidumbre y pérdida de confianza en los inversionistas nacionales e internacionales, lo que tuvo su impacto en la recaudación de impuestos.

Al 31 de diciembre del 2010 se registraron ingresos corrientes de la Administración Central por 44,224.26 millones de lempiras, lo que indica que la meta de recaudación fue cumplida en un 95.2%, del monto presupuestado-modificado que era de 46,432 millones; en otras palabras, no se pudieron captar alrededor de 2,208.54 millones de lempiras.

Es importante señalar que esta meta de recaudación fue adicionalmente modificada luego de la aprobación de la reforma fiscal en abril de 2010, conocida como la Ley de Fortalecimiento, de los Ingresos, Equidad Social y Racionalización del Gasto Público, puesto que se calculó que su efecto podría significar un aumento de entre 3,500 a 4,500 millones de lempiras adicionales, con lo cual la meta final de recaudación para el 2010 tendría que haber pasado de 46,432 mil a 49,932.80 millones de lempiras o 50,932.80 respectivamente.

En otras palabras, la meta final de recaudación del gobierno, fue cumplida entre un 86 a 88%.

El siguiente cuadro muestra la estructura y detalle de los ingresos corrientes de la Administración Central para el ejercicio fiscal 2010:

Cuadro 2

Ingresos corrientes de la Administración Central
(Cifras expresadas en millones de lempiras)

Concepto	Ingresos tributarios	Ingresos no tributarios	Venta de bienes y servicios	Intereses, benef. Alquileres	Transferencias y donaciones ctes	Total ingreso corrientes
Enero	3,191.60	182.50	4.61	0.22	0.00	3,378.93
Febrero	2,277.82	246.23	4.92	0.15	0.00	2,529.11
Marzo	2,519.69	272.67	5.90	0.43	5.00	2,803.70
Abril	5,130.70	144.81	4.81	0.23	5.00	5,285.56
Mayo	2,492.33	199.63	5.24	0.27	0.00	2,697.47
Junio	4,336.20	190.05	4.73	0.17	0.00	4,531.15
Julio	2,881.35	234.56	4.98	0.29	5.00	3,126.19
Agosto	2,835.37	183.00	5.45	0.77	0.00	3,024.59
Septiembre	4,852.42	198.29	5.45	1.14	6.00	5,063.31
Octubre	2,971.49	218.72	4.99	0.16	5.00	3,200.35
Noviembre	3,262.05	181.99	5.55	0.55	10.00	3,262.05
Diciembre	4,855.35	261.39	4.82	0.20	2.00	5,123.76

Fuente: FOSDEH, con base de datos de la Unidad de Servicios Fiscales del Banco Central de Honduras.

Siendo los ingresos tributarios los que tienen mayor preponderancia al momento de suministrar recursos a la Administración Central, que es la encargada de diseñar y ejecutar la inversión social del gobierno (es decir en gran medida la política pública) es necesario que la política fiscal se oriente de manera permanente a mejorar la captación y utilización de estos ingresos.

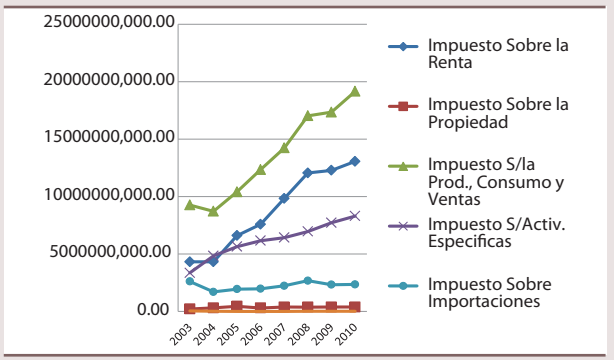
En otras palabras debe planificarse el gasto, pero también la inversión de estos recursos.

Capítulo III

Análisis de la participación de los principales impuestos y relación con las actividades económicas

Un breve análisis de la estructura tributaria del país, especialmente en los principales ingresos tributarios, evidencia que la regresividad de los impuestos es alta ya que la mayor captación de tributos se da vía el impuesto sobre la venta que es del 12% (impuesto indirecto) el cual es pagado tanto por las personas de ingresos altos, como por las personas que viven en hogares en condiciones de pobreza, pobreza extrema y relativa que en 2010 representó el 66% de la población total del país.

Gráfica 3 **Recaudación Tributaria**



Fuente: Elaboración Propia con base de datos de la unidad de Servicios Fiscales, BCH

En el gráfico anterior se observa, que el Impuesto sobre la Producción, Consumo y Ventas sobrepasa a los demás gravámenes en todos los años, alcanzando en el 2010 Lps. 17,745.55 millones (que representa el 40% del total de ingresos recaudados), aunque lo previsto a recaudar era de Lps. 19.155.90 millones.

Esta mayor recaudación va de la mano con el aumento de compra y venta de productos importados ya que se agrega esta nueva gama de productos a las transacciones comerciales en el mercado hondureño y por ende, a mayor volumen de ventas, mayor nivel de recaudación del impuesto sobre venta el cual no discrimina entre ricos y pobres, porque ambos pagan exactamente el mismo 12% de impuesto sobre determinado producto.

¿Cómo se relaciona esta situación tributaria con la actividad económica del país?

Primero hay que tener en cuenta, que la naturaleza del impuesto al momento que se recauda tiene un efecto impositivo, es decir obligatorio, y que carga la actividad económica ya que grava los ingresos a las empresas y comerciantes individuales dejándolos con menos recursos para invertir. No obstante, también hay que señalar que el mayor impacto o costos de este gravamen son trasladados directamente por el empresario o comerciante al consumidor final que tiene que pagar por el encarecimiento de los productos y/o servicios, lo que a su vez afecta su capacidad de compra.

En el caso del impuesto sobre ventas, como ya lo hemos mencionado, el impacto tributario es regresivo porque todos los estratos sociales pagan el mismo 12% por un mismo producto o servicio, es decir que el más pobre paga exactamente igual que el más rico, aunque la persona pobre tenga menos recursos disponibles después de haber realizado esa transacción; esto sin contar que el pobre compra sus bienes y/o servicios en el último eslabón de la cadena de comercialización o sea al detallista/pulpería del barrio o colonia marginal, al cual se le agrega en el precio de venta la ganancia de la intermediación y costos asociados, que incluye los impuestos en cascada de cada etapa. Lo cual provoca un consumo social bastante disparejo e inequitativo.

Las arcas del Estado perciben la mayor fuente de ingresos por vía impuesto sobre las ventas, por lo cual esto se relaciona directamente con una de las actividades económicas más importantes: el comercio. Una variable macroeconómica que está directamente ligada con el impuesto sobre ventas es la cuenta de gasto de consumo final de los hogares en la compra de bienes y servicios de consumo.

El comportamiento de esta variable para el período 2005-2009 a precios corrientes fue el siguiente:

Cuadro 3

Comportamiento del consumo privado de los hogares
(En millones de lempiras)

	2005	2006	2007	2008	2009
Gasto consumo final de los hogares	138,424	160,239	183,112	209,964	216,792
PIB	183,749	206,288	234,156	264,072	270,543
Participación	75.3%	77.7%	78.2%	79.5%	80.1%

Fuente: Encuesta Permanente de los Hogares de Propósitos Múltiples

Puede observarse que en 2009 el consumo privado de los hogares hondureños, que en ese año se calcularon en un millón 688 mil 104, fue de un poco más de 216 mil millones de lempiras, que representan el 80.1% del PIB, lo que revela la importancia de esta área.

Composición de los hogares hondureños

Un punto importante a tomar en cuenta para establecer el impacto social de la política fiscal es comprender la dimensión de la pobreza en Honduras, razón por la cual se presenta a continuación un detalle del total de hogares en Honduras para el 2009, la ubicación de los mismos por quintiles y su ingreso per cápita (INE-2009), en donde claramente puede verse que el quintil más rico del país tiene un ingreso per cápita casi 19 veces mayor que la persona más pobre el país… y aún así existe "igualdad" en el pagos del impuesto sobre ventas.

Quintil	No. De Hogares	Ingreso per cápita al mes en Lps y en US$	
		Lps	US$
Quintil 1	337,584	390	21
Quintil 2	337,622	926	49
Quintil 3	337,634	1,582	84
Quintil 4	337,584	2,644	140
Quintil 5	337,679	7,349	389

De igual forma puede señalarse que en el 2009 el impuesto sobre ventas representó el 8% del gasto del consumo final, no obstante este dato contrasta

con las proyecciones de presión tributaria sobre la sociedad hondureña, como queda demostrado en el siguiente cuadro:

Cuadro 4 **Presión Tributaria**

AÑOS	PIB	Variación Relativa	Ingresos Tributarios	Variación Relativa	Presión Tributaria
2004	134,152		23,412	18.4 %	17.5
2005	183,749	37.0%	26,708	14.1 %	14.5
2006	206,289	12.3%	31,549	18.1 %	15.3
2007	234,622	13.7%	35,399	12.2 %	15.1
2008	265,518	13.2%	39,852	12.6 %	15.0
2009	270,543	1.9%	39,108	-1.9 %	14.5
2010	291,036	7.6%	41,623	6.4 %	14.3

Fuente: BCH, SEFIN y elaboración propia.

Los datos a simple vista parecieran indicar una tendencia a la disminución de la presión tributaria, que equivaldría decir que la población hondureña actualmente tiene mayor cantidad de recursos para el pago de impuesto, lo cual se sabe de antemano que no es real.

En todo caso, el cuadro se explica por los efectos del cambio metodológico desarrollado por el gobierno en el 2006, para calcular los indicadores macroeconómicos, uno de ellos, el PIB que fue ampliado, y que por ende explica la reducción porcentual de la presión fiscal. Sin embargo, para FOSDEH es técnicamente insostenible decir que el tamaño de la economía del país en el 2010 es prácticamente el doble que la registrada en el 2004 en valores nominales, es decir de 134 a 291 mil millones de lempiras, puesto que las exportaciones que son el principal elemento del crecimiento económico apenas incrementaron en un 12% entre el 2004 y el 2009.

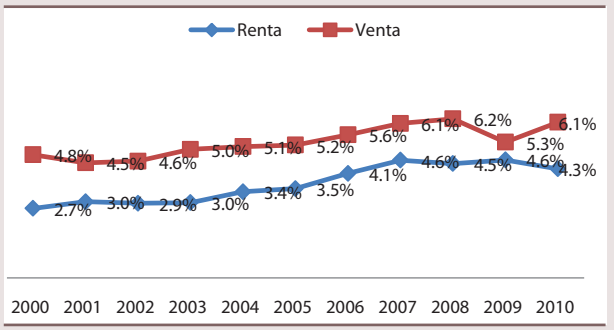
Adicionalmente, hay que señalar que esta medición de la presión tributaria no incluye los impuestos municipales, como tampoco una serie de "impuestos" aún no reconocidos como: el pago de servicios médicos y educativos, por la mala calidad y la poca cobertura de los servicios públicos, la contratación de vigilancia privada en barrios y colonias, ante la ineficiencia de los aparatos policiales públicos, los "impuestos de guerra" del crimen organizado y las continuas alzas a las tarifas de los servicios públicos especialmente de energía eléctrica.

En conclusión, para FOSDEH es posible inferir que la presión tributaria real del hondureño (a), más allá de lo que calcula el gobierno, ronda el 35% y que este porcentaje aumenta, en la medida en que la persona es más pobre. Para el año 2000, Juan Carlos Gómez Sabaini, calculó que el decil más pobre de la población tenía una presión tributaria del 42% y el decil más rico, apenas un 19%.

Pese a la explicación anterior, es válido reconocer que la crisis económica y política del 2009, con todas sus consecuencias, afectó la estructura productiva del país, misma que aún no se recupera; incluso, las reformas fiscales aprobadas en abril del 2010 pueden retardar la recuperación económica, con repercusiones sociales negativas debido a

la merma en la inversión pública y privada (por efectos de la inseguridad jurídica) expresada en la baja generación de nuevos empleos y la no recuperación de los perdidos.

Gráfica 4 **Evolución de la presión tributaria**



Fuente:Elaboracion propia con datos de SEFIN y el BCH

El cuadro muestra que el gobierno recauda más vía impuesto sobre las ventas que por impuesto sobre la renta; de hecho, en países con alta tasa de evasión, las autoridades elevan la presión impositiva sobre los habitantes con menos posibilidades de evasión, usualmente los consumidores, a través del impuesto sobre venta que es captado por medio de las empresas que producen y venden los bienes y servicios porque es más rápido y fácil de recaudar. Así también el impuesto sobre la renta de las personas naturales asalariadas que les hacen las retenciones correspondientes en el centro de trabajo.

Sin embargo, la ineficiente administración tributaria, permite que las empresas encuentren mecanismos para cometer actos de corrupción, como la doble facturación para reportar y entregar menos al fisco, la elusión fiscal como mecanismo utilizado principalmente por los grandes contribuyentes (empresas grandes y medianas, corporaciones) que a través de fundaciones (presuntamente) filantrópicas logran obtener créditos fiscales importantes, o el "quiebre de la renta" a través de los precios de transferencias que realizan las empresas integradas vertical u horizontalmente, y en las exportaciones de bienes o en el pago de servicios.

Finalmente, hay que señalar que es difícil, por no decir imposible, revelar el aporte de cada sector productivo en el pago de impuestos, porque no hay información consistente al respecto. A lo sumo se sabe que existen 665 grandes contribuyentes a través de los que se recauda el 80% del impuesto sobre la renta, menos aun hay información sobre la contribución que tienen en el impuesto sobre ventas y/o a nivel de los impuestos al combustible.

Capítulo IV

Análisis de la Recaudación Fiscal por regiones y la importancia económica de las mismas

La administración tributaria del país es ejercida principalmente a través de dos instancias: la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI) y cada uno de los 296 gobiernos locales. La DEI es el ente de carácter nacional dedicado a la recaudación del Impuesto Sobre la Ventas, que es la principal fuente de ingresos para el Estado, así como del Impuesto sobre la Renta, que es el segundo en la estructura tributaria hondureña.

Por su parte, las municipalidades, son las responsables de la recaudación de los impuestos de bienes inmuebles a los establecimientos comerciales e industriales, en sus respectivas zonas de influencia. Es necesario señalar que la mayoría de municipalidades tiene un deficiente sistema de administración tributaria, debido a que, contradictoriamente, no es una prioridad para el gobierno central y local, potenciar esta importante área, pese a que los recursos a captar son fundamentales para el desarrollo de los municipios.

La falta de verdaderos mecanismos de recaudación municipal ha traído como consecuencias más visibles, además de la postergación y la pobreza de las comunidades, problemas de endeudamiento con la banca privada, principalmente en municipalidades más desarrolladas como el Distrito Central - Tegucigalpa, San Pedro Sula, La Ceiba.

Hasta el momento las autoridades no han presentado una cifra que revele el verdadero nivel de endeudamiento de las municipalidades, no obstante, diariamente los medios de comunicación registran las negociaciones de préstamos de los gobiernos locales con la banca privada por montos que llegan hasta los mil millones de lempiras, lo que a mediano plazo podría convertirse en un serio problema para la solvencia económica de estas instancias.

A los problemas anteriores también debe sumarse la falta de infraestructura y de personal idóneo para el desarrollo de las funciones propias de la administración tributaria a nivel municipal.

Como resultado final de esta combinación de problemas, se encuentra la desproporción existente entre el total de la población y el aporte tributario que estas realizan. Por ejemplo, el departamento de Olancho que para el 2009 tenía una población de un poco más de medio millón de personas, en promedio, estas únicamente pagaron individualmente 9 lempiras al año por concepto de impuesto sobre ventas y 113 lempiras promedio, de ingresos totales.

En otras palabras, existe una centralización en los esfuerzos de recaudación tributaria en los departamentos de Cortés y Francisco Morazán puesto que producen el 85% del total de la

recaudación, y en el caso del impuesto sobre ventas contribuyen en conjunto con el 75%; el otro impulso es ofrecido por los departamentos donde están alojadas las fronteras terrestres, Ocotepeque y Valle, que en conjunto aportan el 6.2% de los ingresos totales y el 14% del impuesto sobre ventas.

En otras palabras, de los 18 departamentos de Honduras, 4 centralizan el 91.2% del total de los ingresos fiscales del país y el 89% del impuesto sobre ventas, lo que revela la enorme disparidad, pero sobre todo la enorme evasión fiscal que existe en la mayor parte del territorio hondureño.

Cuadro 5

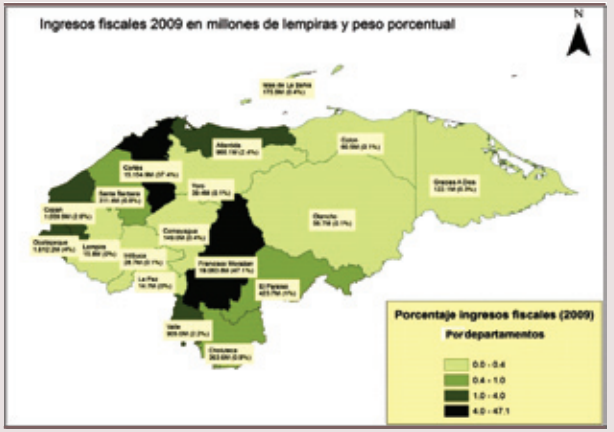
Ingresos tributarios departamentales-2009

Departamento	Total población	Ingresos Tributarios millones	% Ingr. Trib	Pago per cápita en miles	Impuesto S/Ventas	% Imp. Ventas	Pago per cápita
Atlántida	401,766	966.1	2.4	2,400	319.4	2.2	795
Colón	289,348	60.5	0.1	207	6.9	0.0	24
Comayagua	433,664	149.0	0.4	343	43.1	0.3	99
Copán	346,308	1,059.9	2.6	3,060	456.6	3.1	1,318
Cortés	1,533,704	15,154.9	37.4	9,881	5,135.2	35.2	3,348
Choluteca	452,574	363.6	0.9	803	110.1	0.8	243
El Paraíso	420,010	423.7	1.0	1,008	326.7	2.2	778
Francisco Morazán	1,445,202	19,083.8	47.1	13,204	5,797.5	39.8	4,011
Gracias a Dios	86,647	122.1	0.3	1,409	59.6	0.4	688
Intibucá	226,928	28.7	0.1	126	5.1	0.0	22
Islas de la Bahía	47,996	175.9	0.4	3,664	97.5	0.7	2,031
La Paz	193,615	14.7	0.0	76	2.4	0.0	12
Lempira	308,458	15.8	0.0	51	2.7	0.0	9
Ocotepeque	130,589	1,612.2	4.0	12,345	1,268.6	8.7	9,714
Olancho	501,702	56.7	0.1	113	4.3	0.0	9
Santa Bárbara	396,915	311.4	0.8	784	195.9	1.3	493
Valle	169,807	905.0	2.2	5,329	738.3	5.1	4,347
Yoro	546284	39.4	0.1	72	8.9	0.1	16
Total nacional	7,931,517	40,543.4	100.0	--	14,578.8	100.0	

Fuente: Dirección Ejecutiva de Ingresos DEI

Gráfica 5

Estructura geográfica de la recaudación tributaria de la Administración Central



Fuente: Elaboracion propia con datos, SEFIN, DGP

De igual manera, es importante destacar, tal y como se demuestra en el cuadro y la gráfica, que es el departamento de Francisco Morazán (donde se encuentra la capital de la República) el que registra los mayores indicadores de recaudación, incluso más que el departamento de Cortés, donde se ubica a San Pedro Sula, considerada la "capital industrial". En 2009, Cortés recaudó 3,928 millones de lempiras menos que Francisco Morazán.

Este comportamiento se explica, en parte, por los incentivos en materia de exoneraciones fiscales otorgados mediante las leyes y decretos a gran parte de las empresas ubicadas en Cortés, las cuales están categorizadas como zonas francas. Sin lugar a dudas, esta es una de las principales

limitaciones en la capacidad del gobierno en el desarrollo de obras y bienes públicos en beneficio de las mayorías.

No obstante, los contrastes son mucho más profundos si se comparan los montos de los ingresos tributarios departamentales, con los depósitos, prestamos-descuentos que estos registran en el sistema financiero nacional, siendo Francisco Morazán y Cortés los que tienen una mayor participación en la formación de los mismos, como se ve a continuación:

Cuadro 6

Distribución geográfica de los depósitos, préstamos y descuentos del sistema bancario
(Diciembre del 2009 –Valor en milesde Lempiras)

DEPARTAMENTO	Depósitos			Préstamos y descuentos	
	No. Ctas.	Valor	% Partic.	BANCOS	% de Partic.
Atlántida	194,426.0	3,721,254.4	6.3	8,542,215.70	6.8
Colón	74,297.0	1,338,412.5	2.3	303,777.70	0.2
Comayagua	156,670.0	2,584,267.9	4.4	1,656,461.80	1.3
Copán	136,934.0	2,889,425.3	4.9	3,260,836.00	2.6
Cortés	946,345.0	14,340,386.6	24.2	44,168,830.30	35.3
Choluteca	88,380.0	1,289,299.3	2.2	2,119,766.30	1.6
El Paraíso	50,683.0	673,961.9	1.1	123,267.40	0.1
Francisco Morazán	935,994.0	23,224,543.3	39.3	62,486,462.20	49.9
Gracias a Dios	956.0	1,019.1	-	-	-
Intibucá	33,686.0	873,073.4	1.5	654,461.80	0.5
Islas de la Bahía	19,103.0	459,739.0	0.8	-	-
La Paz	26,669.0	329,116.9	0.6	-	-
Lempira	16,994.0	300,009.2	0.5	-	-
Ocotepeque	33,350.0	726,907.9	1.2	-	-
Olancho	119,123.0	2,201,645.5	3.7	1,348,024.40	1.0
Santa Bárbara	72,539.0	882,591.9	1.5	95,210.90	0.08
Valle	34,927.0	831,543.1	1.4	-	-
Yoro	152,919.0	2,500,840.3	4.2	351,871.30	0.2
TOTAL	**3,393,995.0**	**59,168,037.5**	**100.0**	**125,111,185.80**	**100.00**

Fuente: Boletín Estadístico -diciembre 2009 de la Comisión Nacional de Banca y Seguros

El cuadro anterior muestra que son los departamentos de Francisco Morazán y Cortés los que tienen mayor participación en la formación de los depósitos, 39.3% y 24.2% respectivamente, es decir que estos dos departamentos concentran el 63.5% de todo el ahorro a nivel nacional; de igual forma, puede observarse que la cartera de créditos más importante también se concentra en Francisco Morazán y Cortés, 49.9% y 35.3%, respectivamente, para sumar de manera conjunta el 85.2% del total de préstamos otorgados.

En conclusión, los datos muestran que el 10.9% de los ahorros generados en otros departamentos sustentan la actividad económica en Francisco Morazán y que 11.1% reactiva la actividad económica en el departamento de Cortés, dejando con menos recursos a departamentos con vocación agrícola como Comayagua y Olancho que podrían destinarlo a producción de granos básicos, hortalizas, café etc.

Frente a esta realidad es válido preguntar: ¿Qué posibilidades tienen el resto de los departamentos del país para desarrollarse?, ¿qué disponibilidad real de recursos tienen?, ¿qué mecanismos concretos existen para que los recursos producidos y/o ahorrados en un determinado departamento o región sirvan financiar sus propios proyectos de desarrollo?.

Este tipo de situaciones influyen positivamente en la recaudación tributaria nacional y municipal de dos departamentos, pero genera exclusión social y migración de las zonas rurales a las urbanas (Tegucigalpa y San Pedro Sula) que buscan fuentes de trabajo y poder acceder a los pocos beneficios en materia de salud o educación disponibles,

entre otros servicios básicos casi colapsados en la actualidad.

A su vez la información presentada a nivel departamental en cuanto a los depósitos de ahorro comparada con la recaudación tributaria nos muestra que no hay una adecuada generación de ingresos tributarios, aspecto que debería ser sujeto de revisión para ampliar la base tributaria desde el punto de vista territorial.

En general, puede indicarse que los valores recaudados a nivel departamental son de poca significancia para poder llevar a cabo inversiones y programas que mejoren la calidad de vida de sus pobladores haciendo que las mismas sean altamente dependientes de las transferencias de la Administración Central para poder funcionar.

Las alcaldías del Distrito Central y San Pedro Sula recaudan más que el resto de las 296 municipalidades. Se advierte la gran importancia económica de estas dos ciudades y el hecho que la economía del país gira entorno de estos dos centros urbanos, donde convergen las demás actividades económicas del país. La riqueza que generan los demás departamentos se queda y tributa en Tegucigalpa y San Pedro Sula, sin que ello implique una mayor capacidad de ambas municipalidades en recaudación fiscal local.

Cuadro 7

Ingresos de las Municipalidades por Departamento

Departamentos	Ingresos Tributarios 2009	Participación Porcentual
Atlántida	306.17	7.2%
Choluteca	119.71	2.8%
Colón	93.17	2.2%
Comayagua	117.03	2.8%
Copán	112.56	2.7%
Cortés	1,442.19	34.0%
El Paraíso	76.85	1.8%
Francisco Morazán	1,465.16	34.6%
Gracias a Dios	7.88	0.2%
Intibucá	24.15	0.6%
Islas de la Bahía	49.12	1.2%
La Paz	23.09	0.5%
Lempira	20.87	0.5%
Ocotepeque	18.68	0.4%
Olancho	82.21	1.9%
Santa Bárbara	71.31	1.7%
Valle	40.89	1.0%
Yoro	168.52	4.0%
Nivel Nacional	**4,239.56**	**100.0%**

Fuente: Ministerio del Interior. Dirección de Fortalecimiento Local

El cuadro No. 7, muestra los montos de tributación captados por las municipalidades que muestra la misma tendencia de la recaudación nacional, donde el Distrito Central y San Pedro Sula obtienen los mayores ingresos por esta vía, considerando que en estas dos ciudades se encuentran la mayor

cantidad de establecimientos comerciales e industriales que pagan sus respectivos permisos de explotación y demás imposiciones.

Cuadro 8 **Municipioscon mayor recaudación**

	Lempiras	%
Distrito Central	1,392,282,336.00	32.8%
San Pedro Sula	1,099,150,597.00	25.9%
Resto de los Municipios	1,748,123,291.69	41.2%
Total	4,239,556,224.69	100.0%

Fuente: Ministerio del Interior y Población, Fortalecimiento Local

Esta realidad acerca del potencial tributario de ciudades como Tegucigalpa y San Pedro Sula, donde el promedio de aporte anual por habitante supera la cifra mil lempiras anuales, dista sustancialmente de lo que acontece en municipios donde el aporte tributario municipal es bastante inferior como se observa en el cuadro No. 9.

Cuadro 9 **Aporte tributario anual por habitante: 10 municipios con menor aporte en 2009**
(en lempiras por año)

Municipio		Lps
San Marcos de la Sierra		2.25
San Francisco de Opalaca		8.51
San Rafael Lempira		0.88
San Manuel Colohete		13.75
San Sebastian Lempira		13.79
Yocon Olancho		12.79
Guayape Olancho		27.76
Santa Cruz Lempira		24.12
Ramón Villeda Morales		19.77
San Miguelito FM		22.88

Fuente: Ministerio del Interior. Dirección de Fortalecimiento Local

Como puede constatarse en el cuadro, las 10 municipalidades con menor aporte por habitante apenas alcanzan a pagar entre 20 a 25 lempiras anuales en concepto de tributario, esto en consecuencia, revela la desproporcionada capacidad de varios gobiernos locales de financiar con recursos propios las múltiples necesidades de inversión municipal. Esta situación asociada al problema estructural de no disponer de un sistema catastral en la mayor parte de municipalidades del país, refrenda el círculo vicioso de: pobreza-humana-pobreza del gobierno local-escasa inversión-pobreza humana.

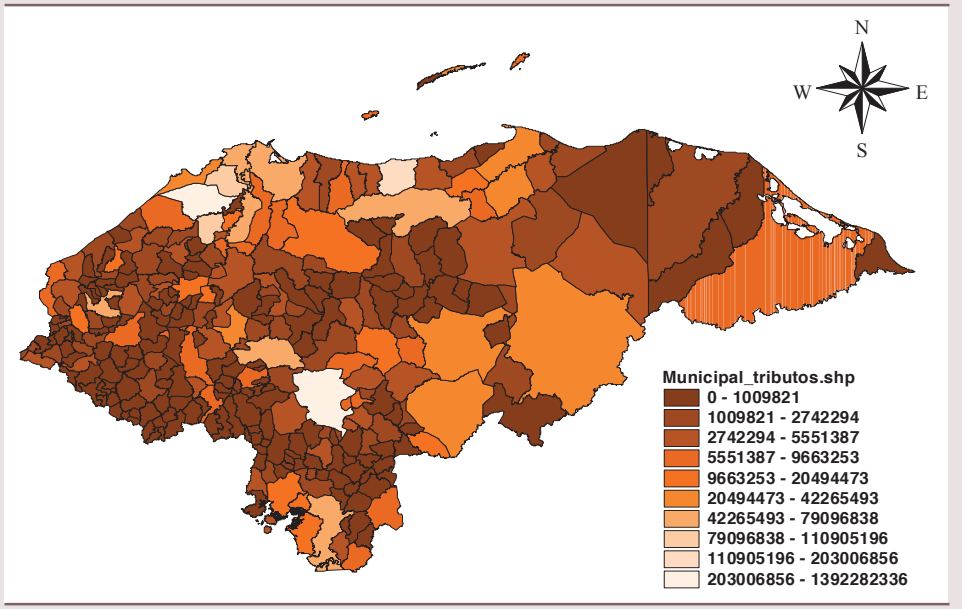
El mapa de la distribución de aportes tributarios de base municipal, a nivel de todo el país, revela justamente las barreras internas de municipios con escasos márgenes de maniobra y, en la mayoría de los casos, no se debe a altas tasas de prevalencia de pobreza extrema y/o relativa sino más bien, a la casi total ausencia de sistemas catastrales y bases administrativas de cobro.

El mapa denota las abismales diferencias entre gobiernos locales con escasas[1] recaudaciones –todos los municipios del primer rango, en color café- respecto de aquellos con mayores recaudaciones: Tegucigalpa, San Pedro Sula, Ceiba y otras municipalidades – en tonos más claros y que expresan la geografía de la desigualdad en cuanto a la capacidad de lograr consolidar fuentes locales de recaudación.

Claramente, la presión tributaria nacional, gobierno central y municipalidades, incide de manera diferencial en todo el espacio social y territorial del país. La aspiración por sistemas tributarios más equitativos es un punto de agenda que no ha aparecido, hasta ahora, en los procesos implementados de reforma fiscal.

Gráfica 6

Tributos Municipales 2009



1. Escaso margen de maniobra representa no la ausencia de fuentes locales con potencial tributario; sino más bien la costumbre de no cobrar que prevalece en la mayor parte de corporaciones municipales.

Capítulo V

Estudio de la contribución de los hogares en la recaudación fiscal por quintiles de ingreso

Sin lugar a dudas, Honduras es un país que ha convivido por mucho tiempo bajo condiciones de pobreza y desigualdad que hoy fundamentan los múltiples conflictos sociales. El problema es nacional, en cualquier región que se mencione, pese a lo cual esa pobreza tiene algunas características relevantes, entre ellas que la extrema pobreza afecta más a la población rural y a la niñez y juventud, pese a que en general, el 66% de la población en el 2010, se considera pobre.

La Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples realizada por el Instituto Nacional de Estadística (INE), permite un acercamiento a las condiciones de pobreza de los hogares hondureños a partir del ingreso per cápita que cada uno de los quintiles reporta:

Cuadro 10 **Ingreso per cápita de los hogares hondureños por quintiles (Lempiras)**

Años	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5
2001	117.91	345.69	678.35	1,243.67	3,679.77
2002	170.23	446.90	804.54	1,395.29	4,100.51
2003	148.18	381.35	712.88	1,306.49	4,227.03
2004	147.90	397.61	764.99	1,432.25	4,532.32
2005	139.13	432.88	833.15	1,514.67	5,066.62
2006	179.22	538.17	1,022.39	1,819.15	5,874.48
2007	283.90	679.44	1,200.38	2,140.08	7,534.36
2008	399.66	880.67	1,474.34	2,443.01	7,319.77
2009	390.39	925.59	1,582.46	2,644.47	7,349.22
2010	380.35	892.39	1,555.22	2,684.73	7,761.36

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas

A partir de los datos del cuadro, fácilmente puede establecerse que:

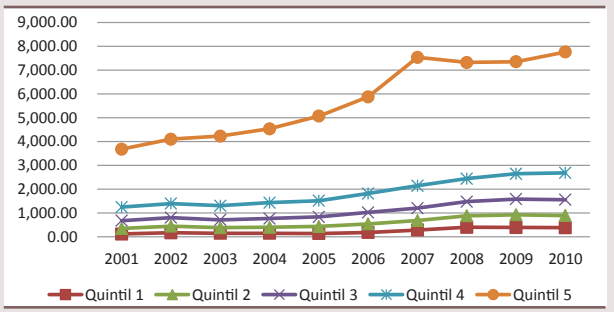
a. Entre el 2001 y el 2010 el ingreso per cápita de todos los hogares aumentó. Por ejemplo, en el quintil 1, que es el del 20% de la población más pobre, su ingreso pasó de 117 lempiras en el 2001 a 380 lempiras en el 2010, lo que significa un incremento 3.2 veces; en contraste, en el quintil 5, el del 20% de la población más rica, su ingreso pasó de 3,679 lempiras en el 2001 a 7,661 lempiras mensual, lo que indica que su ingreso per cápita se duplicó.

b. Se establece que en el 2010, el quintil 1 está formado por 346 mil 477 hogares y que el quintil 5 existen 346 mil 584 hogares, con una diferencia de apenas 107 hogares entre el quintil 5 y el quintil 1, a lo que se suma el promedio de personas por hogar. En el quintil 1, el de los más pobres el hogar promedio está conformado por 5.6 personas, mientras que en

promedio, el quintil 5, está integrado por 3.6 personas, es decir que los que tienen menos ingresos, tienen más personas que depende de dichos ingresos.

c. Existe una profunda brecha entre los ingresos obtenidos por los primeros cuatro quintiles y el último quintil, tal y como se observa en el siguiente gráfico, y que explica, de alguna manera, la alta conflictividad social del país:

Gráfico 7 **Ingreso per cápita de los hogares**



Fuente: Encuesta Permanente de los Hogares Para Propósitos Múltiples

A partir de esta gráfica, en una lectura rápida y sin reflexión, podría decirse que la capacidad adquisitiva de las familias hondureñas aumentó en el período en cuestión, dado que las evidencias en los indicadores macroeconómicos presentaron algunas mejoras. No obstante, un análisis más detallado indica que la realidad del país es otra y no muy alentadora.

La utilización del indicador de ingreso per cápita no es estadísticamente significativa ya que lo que se expresa es un promedio simple, donde las variaciones y desviaciones estándares de cada dato con el promedio son bastante altas. Esto quiere decir, que si utilizamos el ingreso per cápita cada persona pobre tiene el mismo nivel de ingresos que una persona rica, ignorando las desigualdades de la renta. Así, al dividir el total del PIB entre su número de habitantes, lo que se hace es atribuir el mismo nivel de renta a todos, sin considerar las desigualdades económicas entre los habitantes.

Este método, cuestionado pero aceptado universalmente, provoca asimetrías al momento de aplicar herramientas econométricas, porque los datos tienden a ser inconsistentes, es decir no reales. La evidencia estadística demuestra que a partir de los datos proporcionados por el gobierno es difícil construir un modelo representativo de la realidad hondureña. Económicamente, la debilidad del ingreso per cápita reside en la falta de precisión para los hacedores de políticas fiscales y monetarias ya que medir los impactos correctamente resulta bastante complejo. Por ende, al momento de implementar una nueva medida (por ejemplo, un cambio en las tasas tributarias) el efecto en la población más pobre no se puede prever con exactitud, aunque se reconoce que tiene mayor impacto en sus ingresos.

Otra debilidad encontrada, analizando los datos por quintiles y sus ingresos, muestra que aún el estrato que recibe más alto ingreso, está por debajo

de las cantidades de renta que son gravables en el sistema tributa rio nacional, es decir, que según el promedio de los ingresos per cápita nadie tributa por el lado de los impuestos sobre la renta ya que todos los ingresos que están por debajo de los 150 mil lempiras anuales están exentos del pago de este impuestos. El quintil con mayores ingresos per cápita al año fue de 93 mil 136 lempiras promedio.

En ese sentido, es importante recalcar que gran parte de las debilidades para establecer una verdadera política fiscal se encuentra en el establecimiento de medidas a partir de criterios "promedio" que esconden las enormes asimetrías existentes a lo interno de la población, puesto que no tiene el mismo efecto, el aumento al precio de los combustibles (que lleva implícito su respectivo impuesto) para una persona que tiene dos tres carros y recursos para mantenerlos, que para una persona cuyo carro constituye la herramienta principal del sustento de su familia.

Hay que señalar que hasta el momento no se encuentran disponibles a la población (pese a ser información pública) datos que permitan establecer de manera concreta y actualizada, el aporte que cada quintil de la población brinda al sistema tributario. Sin embargo, FOSDEH a partir de información publicada por instituciones como el BID[2], ha logrado establecer que la "perversidad" del sistema fiscal hondureño reside en que los segmentos de población más pobres pagan más impuestos – en relación con sus niveles de ingreso- que los segmentos más ricos.

Esta conclusión resulta del análisis – único existente en Honduras sobre incidencia fiscal- realizado en términos de deciles y no quintiles para apreciar mejor impacto fiscal en los grupos de población según sus niveles de ingreso. Ha sido subrayado todo el texto del documento citado del BID, puesto que es una afirmación contundente procedente de un organismo que, en el pasado y presente, sigue apoyando procesos de reforma fiscal sin percatarse que afectan sustancialmente a los más pobres:

"El primer decil soporta una presión tributaria de 41,2% de su ingreso, mientras que para el segundo es de 36,7%. Esto contrasta con lo que ocurre en los dos deciles superiores, que son los únicos que están por debajo del promedio del sistema, especialmente el último, que soporta una presión de sólo 19% de su ingreso. Esto significa que el 10% de ingreso inferior paga 74,9% más que el promedio del sistema mientras que los deciles de mayores ingresos tributan 19,5% menos que el promedio. Estos cálculos evidencian la regresividad del sistema tributario, que se explica por la preponderancia de los tributos sobre el consumo de bienes y servicios, especialmente los que recaen sobre el petróleo y sus derivados." [3]

Para FOSDEH, la regresividad fiscal, que afecta a los segmentos más pobres ubicados en los primeros

2. Cfr: BID.Tributar para Crecer, 2005: Agosin, Manuel et al. (editores) donde se consignan resultados de incidencia tributaria en Honduras a comienzos del 2000 y realizados por el conocido experto en temas fiscales: Juan Carlos Gómez Sabaini, quien alcanzó notoriedad en la década de los ochenta al publicar la obra: ¿Quién Paga los Impuestos en Argentina?
3. Op. Cit. Pg. 232.

quintiles o deciles, representa la posibilidad de que la política tributaria empeore cada vez más la ya histórica distribución inequitativa del ingreso. Asimismo, el documento citado, asegura que la distribución del ingreso ha empeorado a la luz de los análisis realizados de incidencia tributaria de la siguiente manera:

"Resultados similares se obtienen al evaluar los índices de desigualdad: partiendo de un índice de Gini para el ingreso antes de impuestos de 0,543, el índice de concentración de impuestos es menor (0,449), lo que determina que el índice de Kakwani arroje valores negativos (-0,093). Esto hace que el índice de Gini después de impuestos se eleve a 0,571, reflejando una mayor desigualdad en la distribución del ingreso. Del universo de tributos, sólo los impuestos sobre la renta son progresivos (K = 0,012). Los impuestos más regresivos son los impuestos selectivos al consumo (K = -0,209), seguidos de los generales a las ventas (K = -0,118) y de los tributos al comercio exterior (K = -0,108)."[4]

Estos datos a su vez contrastan con los presentados por el INE en su encuesta de hogares de mayo de 2010, en donde claramente puede apreciarse el enorme problema de desigualdad existente en el país, al grado que las personas que se ubican en el quintil 5 reciben 20 veces más ingresos que las que se sitúan en el quintil 1, es decir 380 lempiras mensuales promedio versus 7 mil 761 lempiras promedio por persona al mes, tal y como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 11 **Ingreso Mensual Promedio por Persona según Quintiles**

Quintil	Número de hogares	Ingreso mensual, por persona (Lps)
1	346,477	380.00
2	346,459	892.00
3	346,411	1,555.00
4	346,669	2,685.00
5	346,584	7,761.00

Fuente:Encuesta Permanente a los Hogares de Propósitos Múltiples–mayo 2010

Estos datos de ingresos mensuales por persona resultan doblemente alarmantes cuando se contraponen con los costos de la canasta de alimentos o la canasta básica (alimentos + servicios), siendo los ingresos insuficientes para que casi los tres primeros quintiles, especialmente los del área urbana, puedan pagarlas, como se demuestra a continuación:

Cuadro 12 **Cuadro de la canasta básica-urbano y rural (Cifras en Lempiras)**

Quintil	Número de hogares	Ingreso mensual, por persona (Lps)
1	346,477	380.00
2	346,459	892.00
3	346,411	1,555.00
4	346,669	2,685.00
5	346,584	7,761.00

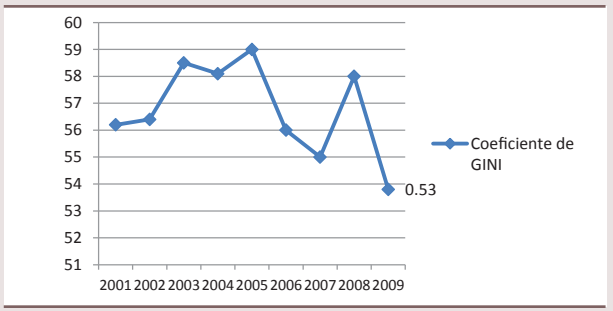
Fuente: Trigésima novena encuesta permanente de Hogares, mayo 2010

4. Gómez-Sabaini, Juan Carlos in: BID: TRIBUTAR PARA CRECER. Pg. 223

El cuadro indica que las personas que se ubican en el primer quintil solo puede tener acceso al 28.7% de la canasta básica en el área urbana y al 36.8% en el área rural, mientras que las personas que se ubican en el quintil 5, pueden tener acceso a casi 6 canastas básicas en un mes en el área urbana y casi 8 canastas básicas en el área rural.

Finalmente, estos indicadores de desigualdad se resumen por medio del índice de GINI[5] que en el caso de Honduras se encuentra en 0.53, con lo cual se puede contextualizar que para el 2007 el país con mayor desigualdad en el mundo fue Namibia, con un coeficiente GINI de 0.70 y en contraste para ese mismo período, Suecia fue catalogado como el país con mejor distribución de ingresos del mundo con 0.23 puntos.

Gráfico 8 **Coeficiente de GINI**



Fuente: CEPAL y el INE

Con los grados de inequidad a nivel de ingresos y la regresividad comprobada a nivel del pago de los tributos, ¿Cómo puede pensarse en el desarrollo del país?... ¿es sostenible la democracia y la convivencia armónica en un país con estos indicadores?.

Aunque los cálculos del coeficiente Gini parecen[6] sugerir una progresiva mejora en la distribución del ingreso, debe considerarse que en Honduras sigue prevaleciendo una realidad inocultable: más de la mitad de los hogares se sostienen por actividades cuenta propia puesto que el sector formal, generador de ingresos salariales, se mantiene estancado en cuanto a generación de puestos de trabajo.

5. El coeficiente de Gini es un número entre 0 y 1, en donde 0 se corresponde con la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y 1 se corresponde con la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y los demás ninguno).

6. Los marcos muestrales de las Encuestas de Hogares y el propio tratamiento metodológico de aquellos hogares que no reportan ingresos, ha sido una fuente de controversia a la hora de interpretar resultados. En todo caso, siempre cabe cuestionar, por su carácter contradictorio, la situación de alta pobreza prevaleciente coexistiendo con una mejora sensible en la distribución del ingreso.

Capítulo VI

Comportamiento legal del sistema tributario en el país

En Honduras existen alrededor de 186 tributos[7] que están vigentes, contenidos en una serie de leyes y decretos que datan desde 1911 y que explican casi por completo el complejo sistema de recaudación tributaria, que ha sido construido lejos de una lógica de deberes y derechos de la ciudadanía y el gobierno, sino más bien de una especie de suerte que cada gobierno va imponiendo para financiar los cada vez más abultados presupuestos de ingresos y gastos.

Si se examinara a profundidad cada una de las leyes, decretos, reformas y contra reformas que sustentan los impuestos tributarios y no tributarios podría entenderse de mejor manera los avances y limitaciones que el país ha tenido en materia de producción, esquemas de integración económica internos y externos, planes de seguridad social, establecimiento de monopolios, mecanismos de atención a demandas salariales, procesos de endeudamiento, entre muchas otras cosas.

No obstante, para el presente documento, limitaremos el análisis a la aprobación de las últimas leyes-decretos de fortalecimiento a los ingresos fiscales, mejor conocidas por la población, como "paquetazos".

7. Legislación tributaria vigente en Honduras. María T. Flores y Otto Martínez

a. Reformas fiscales a través del periodo de estudio

En la última década, 2000 – 2010 existen al menos 4 decretos de reforma fiscal que explican el comportamiento macroeconómico del país:

1. El Decreto 194-2002 que contiene la Ley del Equilibrio Financiero y la Protección Social, aprobada el 15 de mayo de 2002 y que estableció la reforma al Impuesto Sobre Ventas (ISV) que pasó de ser del 7% al 12% lo que significó un fuerte incremento en la recaudación proyectada. Adicionalmente, este decreto también estableció reformas al impuesto sobre vehículos.

2. El decreto 51-2003, que aprueba la Ley de Equidad Tributaria, aceptada por el Congreso Nacional el 13 de abril de 2003, que gravó a través de tasas dolarizadas productos como las bebidas, incremento al impuesto de producción y consumo de tabaco.

3. El decreto 219-2003 que contiene la Ley de Racionalización de las Finanzas Públicas, misma que fue aprobado por el Congreso Nacional, ocho meses después, del Decreto 51-2003.

4. El decreto 17-2010 que contiene la Ley de Fortalecimiento de los Ingresos, Equidad Social y Racionalización del Gasto Público.

Es importante señalar que durante la administración del Presidente Manuel Zelaya

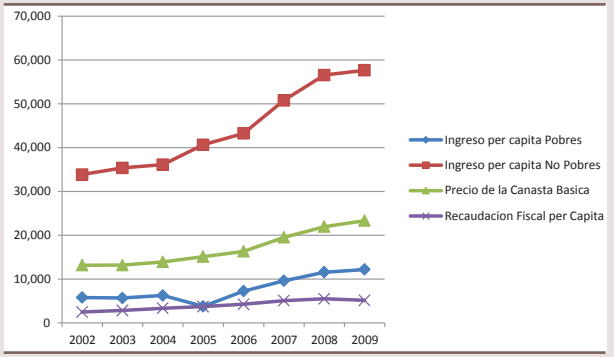
(2006 – 2009) no se impusieron paquetes fiscales, como ha sido la "costumbre" en el país desde la década del 90, puesto que en ese período el país contó con los recursos liberados del proceso de condonación externa, que significó un promedio de 2,500 millones de lempiras (unos 130 millones dólares) anuales y los recursos obtenidos a través de la Iniciativa ALBA. Pese a lo anterior, hay que señalar que el país no mejoró en este período las condiciones de equidad y tampoco los indicadores macroeconómicos se volvieron sostenibles. Todo lo contrario, el proceso de endeudamiento interno del país en esa etapa se volvió acelerado, pasando de 6,500 millones en el 2006 a más de 22 mil millones a diciembre de 2009 (entre junio y diciembre de 2009 la deuda interna pasó de 16,294 a 22,961).

En resumen, no se dio un paquete fiscal formal, no obstante, previo al acuerdo Stand By con el FMI significó para la población aumento en las tasas de los servicios públicos, aumento al impuesto de los combustibles y la prórroga de la Ley del Activo Neto.

En general, lo que quiere señalarse es que todas las administraciones en el país han establecido sus propias modificaciones a la estructura impositiva del país, lo que ha tenido un impacto directo en la población, como se demuestra en el siguiente gráfico en donde puede observarse los enormes desbalances existentes entre el ingreso per cápita de los sectores pobres, el precio de la canasta básica y el monto de la recaudación per cápita:

Gráfica 9

Comparación de los ingresos familiares con la recaudación fiscal



Fuente: Trigésima novena encuesta permanente de Hogares –mayo, 2010

A partir de estos datos oficiales se demuestra que el ingreso per cápita de los pobres está por debajo del costo en la canasta básica promedio, denotando la precaria situación en que viven; la recaudación fiscal se asemeja mucho al ingreso de los pobres, lo que indica que a nivel microeconómico los pobres tienen un bajo ingreso y después de tributar pierden poder adquisitivo.

Como resultado de toda esta política se tiene que al momento de acceder a la canasta básica, la población pobre no puede hacerlo a la totalidad de bienes y servicios que requieren, lo cual profundiza los enormes rezagos que la población tiene en materia de seguridad alimentaria y otras necesidades básicas insatisfechas.

De igual forma, se puede deducir que las reformas fiscales implementadas no tienen efectos sobre

la recaudación fiscal ya que, a través del periodo analizado, se muestra una tasa de crecimiento débil, mucho menos sostenible. Entonces es válido preguntar: ¿qué cambió?, ¿para qué sirvió?, ¿cuál ha sido el impacto real de cada una de las reformas fiscales?.

A continuación un breve resumen de este impacto a nivel de:

I. Impuesto sobre la Renta

En el caso del ISR los años 1998, 1999, 2009 y 2010, son años de inicio de reformas tributarias y que en el caso del gravamen a la renta de las personas naturales representa un aumento en la base exenta, una disminución de la tasa máxima, pasando de 30% en 1998 a 25% en 2010 y; además, una modificación en los montos deducibles que, representa, de alguna manera, la intención de no imponer tributos a personas de menores ingresos.

Reformas al ISR de personas naturales en años en que se han promulgado nuevas tasas

Años de Reforma	1998	1999	2009	2010
Base Exenta	50,000.00	70,000.00	110,000.00	110,000.00
Tasa Máxima	30%	25%	25%	25%
Deducibles	20,000.00	20,000.00	40,000.00	40,000.00

Fuente:

En el caso de las reformas impulsadas para ISR de las personas jurídicas, empresas e instituciones, se consignan cambios en los años: 1998, 1999, 2003 y 2010, donde se rebaja la tasa máxima de 30% a 25% y se modifica el denominado impuesto como Aporte Solidario Temporal pasando de una tasa de 5% a una de 10% en el 2010 para el exceso de renta neta gravándose a partir de un millón de lempiras. Este aporte se considera temporal, aunque el término es un poco ambiguo puesto que tiene ya nueve años de estarse aplicando y se supone se suprimirá totalmente al año 2015.

Es importante hacer notar que si bien es cierto que disminuye la tasa a la renta neta gravable de 30% en 1998 a 25% para el 2003, pero se aplica un impuesto temporal del 5%, esto es para las grandes empresas que tienen utilidades superiores a los 200 mil lempiras en adelante; en contraste, a las pequeñas empresas cuyas utilidades no superan los 200 mil lempiras, se les incrementó su tasa de renta gravable de 15% en 1998 a 25% en el 2003, lo que significa que los verdaderos sacrificados en esta reforma fue la micro, pequeña y media empresa.

Reformas al ISR de personas jurídicasen años en que se han promulgado nuevas tasas y renta gravable

	1998		1999	2003	2010
Tramos y tarifa aplicada a la renta neta gravable	0.01 a 200,000.00	15%	0.01 a 200,000.00	Tasa Única del 25%	Tasa Única del 25%
	200,000.01 en adelante	30%	200,000.01 en adelante		
En 2003 se crea el Aporte Solidario Temporal como una tasa del 5% sobre el exceso de la renta neta gravable de un millón de lempiras, en 2010 cambio a 10%, este se considera como una sobretasa del ISR por lo cual no es deducible del mismo.					

Fuente:

En 2003 se crea el Aporte Solidario Temporal como una tasa del 5% sobre el exceso de la renta neta gravable de un millón de lempiras, en 2010 cambio a 10%, este se considera como una sobretasa del ISR por lo cual no es deducible del mismo.

El análisis de impacto fiscal de estas reformas, personas naturales y jurídicas, muestra un crecimiento considerable del impuesto a las personas naturales: 2,935 millones adicionales en el período 2001-2009, equivalente a un crecimiento de 259%. Similar crecimiento para el ISR de personas jurídicas: 4,826 millones adicionales en el mismo período y equivalente a un crecimiento de 200%.

No obstante hay que aclarar que esta progresividad se da siempre y cuando no exista por parte de las personas jurídicas una traslación de impuestos de ISR, – vía precios- hacia consumidores finales, es decir que el aumento de impuesto sobre la renta que se les hace a los empresarios(as), no sea trasladado al precio de los artículos o servicios hacia el consumidor final, porque sino esta política progresiva, se convierte nuevamente en regresiva.

Rendimiento fiscal del ISR en el período 2001-2009									
Descripción	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Personas naturales	1,131.70	1,265.40	1,535.30	2,022.70	2,312.10	3,017.60	3,918.70	4,259.40	4,066.90
Personas jurídicas	2,404.90	2,511.70	2,681.60	3,428.20	4,120.90	5,425.70	5,425.70	6,876.70	7,230.00
Total	3,536.60	3,777.10	4,216.90	5,450.90	6,433.00	8,443.30	9,344.40	11,136.10	11,296.90

Fuente:

Las cifras de rendimiento monetario de ambos impuestos son contundentes y reflejan la elasticidad del impuesto ante variaciones negativas en las tasas máximas. Esta extracción de recursos de las rentas personales y de las utilidades de las empresas, se consideran cambios sustanciales de las reformas por considerarse progresivos, ya que afectan a los que más ingresos perciben y beneficiando, por las exención en el ISR de personas naturales, a los que menos ingresos perciben.

Hasta el momento no existe una cifra consistente que revele a cuánto asciende el porcentaje de traslación de la carga generada por los tributos, no obstante, para el año 2000 se hablaba que un 9% de ese porcentaje[8], esta soportado por el quintil poblacional más pobre del país. Para FOSDEH este porcentaje resulta sumamente bajo, razón por la cual amerita en un futuro próximo un análisis más profundo.

8. Gómez-Sabaini, Juan Carlos in: BID: tributar para crecer

II Impuesto General a las Ventas

El impuesto general a las ventas, el más importante como generador de recursos tributarios, surge a comienzos de la década de los años 60 con una tasa de 3% y que evoluciona paen pocos años a 5%, luego en 1990 a 7% y se modifica a 12 % en 1998, hasta el presente. De ser un impuesto típico en cascada, se transformó pronto en un impuesto al valor agregado que incorpora débito y crédito fiscal para los agentes recaudadores. Tal como se observa en el cuadro el ISV es acompañado de un impuesto especial gravando: cigarrillos, cervezas y licores el cual era de 10% en 1994 y cambió a 15% desde 1998.

Reformas en tasa general y especial de Impuesto a las Ventas			
	1990	1998	2010
Tasa General	7%	12%	12%
Tasa Especial (Cigarrillos, cervezas y licores)	10%	15%	15%

Fuente:

El rendimiento fiscal de este impuesto, a lo largo de los años, ha sido de enorme importancia para la administración fiscal. En 1996, a dos años del cambio de tarifa (5% a 7%) se obtenían 1,679 millones de lempiras y ya en 1998 esta cifra había alcanzado 3,471 millones de lempiras equivalente a un crecimiento de 106%. Asimismo, la cifra alcanzada en 2009, con la nueva tasa de 12% instaurada en 1998, fue de 14 mil millones equivalentes a un crecimiento de 314%.

La bibliografía existente sobre el ISV en base a etapas de valor agregado, establece que se trata de un impuesto regresivo aún a pesar de la exoneración de productos de la canasta básica de alimentos. Esto refiere el carácter de extracción de recursos de las reformas implementadas en base a la obtención desproporcionada de los grupos sociales de menores ingresos.

La situación general del impuesto a la producción de los denominados "selectivos al consumo": cerveza, licores, gaseosas y cigarrillos no presenta, como se observa en el cuadro, cambios extraordinarios producto de las modificaciones tarifarias. En el caso de la cerveza se observa crecimientos absolutos modestos y las tasas de crecimiento no superan el 10% a lo largo de los años.

Rendimiento fiscal de Impuesto General y Especial a las ventas (Millones de lempiras)								
	1998	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Impuesto General a Ventas	3,471.60	7,191.30	8,308.60	9,564.70	11,568.30	14,169.80	16,463.60	14,395.50
Cerveza	332.80	349.90	314.10	338.00	336.10	358.00	373.30	344.40
Bebidas alcohólicas	32.70	46.30	55.70	68.60	74.30	80.10	78.90	75.70
Gaseosas	194.70	261.20	242.20	268.40	321.60	419.10	413.20	414.70
Cigarrillos	271.70	603.10	464.50	437.20	531.90	581.90	568.30	646.20

Fuente:

III. Derivados del petróleo

Las reformas fiscales en lo concerniente a la importación, producción y consumo de derivados de petróleo, tienen lugar durante las administraciones: Flores (1998), Maduro (2003), y Lobo (2010) y todas tienen en común el registrar importantes aumentos en dólares, con la excepción de gas kerosene que pasa de un gravamen de 0.21 centavos de dólar a cero centavos con la finalidad de subsidiar el consumo de sectores sociales de menores ingresos que usan este producto como combustible para alumbrado y cocción de alimentos. La otra excepción registrada consiste en la variación del impuesto a la gasolina regular de 1.053 de dólar a 0.9916 a partir de mayo de 2010.

El rendimiento de estas reformas es indudablemente ganancioso para el gobierno, por carecer estos bienes de sustitutos y por tanto son inelásticos, lo que implica incrementos sustanciales a nivel de recaudación. En otras palabras, esto quiere decir que la población no tiene alternativas de sustitución de este producto y por lo tanto se ve obligado a su utilización independientemente de su precio, lo cual favorece al gobierno por el pago permanente de este impuesto.

Reformas en tributos gravando importación, producción y consumo de derivados del petróleo			
Años de Vigencia de Reformas Fiscales			
Derivados del petróleo	1998	2003	2010
Gasolina Super	0.8	1.057	1.1589
Gasolina Regular	0.76	1.053	0.9916
Diesel	0.26	0.5047	0.6106
Bunker (fuel oil)	0.0828	0.335	0.4267
Av Jet	0.0542	0.295	0.03
Kerosina		0.21	0
LPG*		0.03	0.2100 a 0.1218
*Envases hasta 25 litros paga 0.1218 y envases mayores 0.21			
En el período comprendido en los años 1991-1998 estuvieron vigentes tasas de imposición advalorem (1% Av Jet, 15% Premiun, Regular, Diesel, bunker, LPG y Kerosene y 1% jet fuel). Estas tasas fueron consolidadas en un nuevo tributo denominado: Aporte para la Atención a Programas Sociales y Conservación del Patrimonio Vial de febrero 2003.			

Fuente:

En el período comprendido en los años 1991-1998 estuvieron vigentes tasas de imposición ad valorem (1% Av Jet, 15% Premiun, Regular, Diesel, bunker, LPG y Kerosene y 1% jet fuel). Estas tasas fueron consolidadas en un nuevo tributo denominado: Aporte para la Atención a Programas Sociales y Conservación del Patrimonio Vial de febrero 2003.

La situación general de este género de gravámenes, anteriormente cobrados ad-valorem, incide fuertemente sobre el conjunto de variables micro y macro de la economía nacional y quizás por ello, las reformas fiscales aluden a la temática de "Atención de Programas Sociales" para comunicar un implícito carácter altruista de este considerable sacrificio aplicado al bolsillo de los hogares. El seguimiento de estas reformas, en términos de su rendimiento monetario para cumplir con la meta global y específica de recaudación no es una tarea tan difícil al tenor de observar las cifras reales de recaudación. Así, en el transcurso de 4 años, de 2001 a 2004, los cambios fiscales efectuados en 1998 representan un incremento de 1,306 millones de lempiras y equivalentes a un crecimiento de 38% en dicho período.

Las reformas fiscales vigentes a partir de 2003 y con efectos medibles en 2004 hasta el año 2009, como año previo a las reformas fiscales de la administración Lobo en abril de 2009, implican comparar 2004 como año base respecto de la recaudación de 2009. Esto representa pasar de 4,679 millones de lempiras a 6,031 millones lo cual representa un aumento de 1,952 millones equivalente, a su vez, al 47% de incremento. Como se explicaba arriba los programadores fiscales, tratándose de bienes inelásticos respecto del precio, no tienen prácticamente ningún nivel de incertidumbre de obtener montos considerables de rendimiento adicional al modificar las tasas de gravamen al consumo de derivados de petróleo.

Rendimiento Fiscal en Derivados del Petróleo: 2001-2009

Descripción	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Impuesto de importación	598.40	570.20	151.90	139.40	-	-	-	-	-
Impuesto de consumo									
	753.20	713.70	224.70	-	-	-	-	-	-
Diferencial de precios	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Aporte vial	2,021.50	2,228.00	3,378.00	4,539.80	4,915.60	5,105.10	5,577.50	5,569.90	6,031.70
Total	3,373.10	3,511.90	3,754.60	4,679.20	4,915.60	5,105.10	5,577.50	5,569.90	6,031.70

Fuente:

Las reformas de abril 2010 impulsadas por la administración Lobo, consignadas en el cuadro que indica los cambios en las tasas, al compararse con las cifras de abril 2011, sin duda seguirán el mismo patrón incremental, en relación a lo argumentado respecto de productos sensibles y sin sustitutos para el aparato productivo nacional. No es tampoco aventurado afirmar que estas reformas tienen un efecto inmediato inflacionario en el nivel general de precios y en el poder adquisitivo de los hogares.

b. Carácter regresivo de la estructura tributaria de Honduras

La conceptualización de un impuesto regresivo establece que a menor ganancia o menor renta, mayor porcentaje de impuestos a pagarse sobre el total de la base impositiva. Para comprender mejor este concepto se proporciona el siguiente ejemplo microeconómico:

Si una persona en Honduras gana el salario mínimo, 5,500 lempiras promedio, y compra un litro y medio de refresco embotellado cuyo costo es de L18.00, ya está pagando en ese valor el 12% de impuesto sobre venta; de igual forma, un persona con un ingreso superior a los 20 mil lempiras compra el mismo producto y paga el mismo monto de impuesto que el pagado por la persona que tiene un ingreso equivalente a un salario mínimo.

El ejemplo del impuesto sobre bebidas gaseosas indica que proporcionalmente la persona de más bajo ingreso utiliza un mayor porcentaje de sus recursos para pagar los mismos tributos, puesto que representa el 0.04% de su salario para el pago del impuesto por la compra de la gaseosa, que la persona de mayores ingresos que pagaría el 0.01% de sus ingresos para el pago de ese impuesto. Este rasgo tiene lugar en todos los gravámenes con la excepción del Impuesto sobre la Renta[9] .

Los estudios arriba citados sobre regresividad fiscal, indican que las mediciones establecen como los hogares de menores ingresos pagan proporcionalmente más que los hogares más ricos. Este es definitivamente, un rasgo estructural del sistema tributario hondureño. FOSDEH, en un estudio más amplio, actualmente en curso de ejecución, ha realizado estimaciones preliminares, en base a la ENCOVI 2004, y establece coeficientes de regresividad fiscal en: IVA, Selectivos al Consumo y derivados del Petróleo.

En Honduras, la mayor carga impositiva a la sociedad se aplica por medio de los impuestos sobre la venta y la controversia en torno a la equidad del sistema hondureño se puede explicar por medio de dos conceptos teóricos: equidad horizontal y vertical del impuesto.

La equidad horizontal indica que, a igual renta, consumo o patrimonio, los contribuyentes deben

9. La progresividad fiscal del Impuesto sobre la Renta es aceptada entre los teóricos de la temática fiscal; sin embargo, la probabilidad de la traslación de este tipo de impuestos desde las Personas Jurídicas hacia los consumidores finales, parte del hecho que las formaciones empresariales monopólicas, duopólicas u oligopólicas pueden "trasladar" el ISR que pagan al precio de los bienes que producen. Para el caso: los productores de azúcar o cemento pueden incorporar una alícuota del ISR en el precio final de esos bienes para mantener un margen abultado de ganancias o renta.

aportar al fisco en igual medida. La equidad vertical indica que, a mayor renta, consumo o patrimonio, debe aportarse en mayor medida, es decir, a tasas más altas, para conseguir la igualdad de esfuerzos. Basándose en este último concepto, es que se ha generalizado el uso del término regresividad para calificar a los impuestos que exigen un mayor esfuerzo contributivo a quienes menos capacidad tributaria tiene.

c. Estimación de las exenciones y su relación con la recaudación de impuestos

Históricamente el FOSDEH ha venido señalando la impostergable necesidad de revisar la política de exoneraciones no solamente por el enorme sacrificio fiscal del Estado, por la falta de transparencia en el otorgamiento de las mismas, sino por su incalculable impacto social que literalmente reduce al mínimo las posibilidades de desarrollo del país de manera equitativa. Adicionalmente, también es importante señalar que la denuncia tiene también un carácter legal, por el incumplimiento de la norma constitucional que indica que todos somos iguales ante la ley y que en Honduras no deben existir clases privilegiadas. Lamentablemente, las diferentes autoridades que ha tenido el país, con la complicidad de la comunidad internacional, han visto en Honduras un país que puede ser económicamente rentable a partir de la explotación de su mano de obra barata y de los paraísos fiscales que se pueden establecer. Es decir que las exoneraciones son planteadas como el principal "incentivo" para la inversión nacional y extranjera.

Sin embargo, esta política de exoneraciones y exenciones[10] le ha venido costando al país en la última década, en promedio **el 5% de su PIB, que para el 2010, representó a alrededor de 17 mil millones de lempiras,** que significó casi el doble del presupuesto ejecutado por la Secretaría de Salud o el doble de la inversión pública total.

Si se quiere un poco de mayor dramatismo o de realismo en lo que representa esta cifra, puede indicarse que los más de 17 mil millones de lempiras que se pierden en el país en un solo año a causa de las exenciones representa apenas el 58% del presupuesto que el país ha destinado para el Poder Judicial en 10 años o el 55% del presupuesto ejecutado por la secretaría de Agricultura y Ganadería, también en la última década.

Años	Presupuesto ejecutado por el Poder Judicial(Lps	Presupuesto ejecutado por la Secretaría de Agricultura
	(Cifras expresadas en millones de lempiras)	
2001	474,337	1,045,777
2002	599,178	1,111,197
2003	688,669	1,247,733
2004	694,998	801,444
2005	871,159	959,169
2006	990,029	708,386
2007	1,196,308	931,317
2008	1,484,924	656,518
2009	1,427,395	976,430
2010*	1,501,270	848,770
Total	9,928,267	9,286,741

Fuente: SEFIN – Liquidaciones presupuestarias 2001 - 2009 2010*- Son cifras preliminares, puesto que al mes de enero de 2011, no se tiene la liquidación presupuestaria definitiva por parte de SEFIN, solo el monto total de lo presupuestado

10. Las exenciones y las exoneraciones son un beneficio tributario a partir del cual se libera del pago total o parcial del impuesto sobre la renta, u otro impuesto como el IVA. La diferencia radica en que la exención se da previamente mediante una ley y la solicita el beneficiado y la exoneración es un derecho otorgado por el Poder Ejecutivo y se da mediante decretos.

No es necesario explicar a profundidad que tanto la inversión que el país haga para lograr que la población tenga acceso a la justicia, como posibilidades reales para desarrollar el campo, son dos elementos fundamentales para el sostenimiento de la democracia. Si se dejan de captar recursos que podrían potenciar el desarrollo equitativo del país, solamente para favorecer a un puñado de familias que pertenecen a la élite política – económica del país, Honduras jamás tendrá la paz social que necesita.

Adicionalmente han que señalar que actualmente, por la falta de indicadores oficiales, no se sabe a ciencia cierta si este porcentaje del 5% del PIB que se pierde a partir de las exencione ha aumentado o se mantiene. Datos aislados de la DEI han señalado que para el 2005, las exoneraciones representaron el 6% del PIB y para el 2006 implicaron el 6.9%.

No obstante, entre los pocos datos técnicos que emanan de la propia DEI, se revelan otros indicadores alarmantes como los expuestos en el documento "Sacrificio Fiscal en que ha Incurrido el Estado de Honduras a Consecuencias de Exoneraciones Tributarias y Aduaneras a Diferentes Personas Naturales y Jurídicas en el Transcurso de los Años 2001-2007", que entre otras cosas señala que:

a. El Estado de Honduras practica una sobredimensionada política de exoneraciones que impiden una recaudación tributaria más equitativa, que potencialice la capacidad competitiva empresarial y disminuya los riesgos fiscales para intentar desarrollar y un adecuado equilibrio macroeconómico y microeconómico. De acuerdo con el mismo estudio las exoneraciones fiscales equivalen al 35% de la recaudación fiscal realizada por la DEI en el periodo investigado.

b. Subsiste una masiva cantidad de leyes vigentes sobre exoneración tributaria y aduanera. Se estima que hay aproximadamente 68 decretos ley y acuerdos emitidos por el Congreso Nacional de la República y el Poder Ejecutivo, manejados bajo secretividad por todos los Gobiernos de Honduras.

c. Se sostiene que la administración fiscal del Estado por razones "de carácter técnico, históricamente no ha conocido con exactitud el verdadero valor de las exoneraciones tributarias y aduaneras otorgadas a lo largo del tiempo". Existe además la situación de personas naturales que están exentos del Impuesto Sobre la Renta, pero como no presentan declaración, precisamente por estar exentos, este sacrificio fiscal no se conoce".[11] *(caso del sector magisterial de Honduras)*

d. Pese a las debilidades técnicas se señala que el mayor valor de las exoneraciones corresponde al impuesto sobre el activo neto, (31.75% del valor total de las exoneraciones calculadas), luego el Impuestos sobre la Renta

11. Página 27 del documento "Sacrificio Fiscal en que ha Incurrido el Estado de Honduras a Consecuencias de Exoneraciones Tributarias y Aduaneras a Diferentes Personas Naturales y Jurídicas en el Transcurso de los Años 2001-2007", Dirección Ejecutiva de Ingreso. Tegucigalpa, Diciembre 26 del 2007.

(23.62% del valor total de las exoneraciones calculadas), Impuesto al Aporte Vial que está más relacionado con los combustibles (17.75% del valor total de las exoneraciones calculadas) y la exoneración relacionada con el Impuesto sobre Ventas (16.87% del valor total de las exoneraciones calculadas). Como se podrá deducir que a pesar de que el estudio refleja un multimillonario valor de exoneración fiscal equivalente a 41 mil millones de lempiras para el periodo 2002 y los primeros meses del año 2007, no están debidamente contemplados una gran cantidad personas y sectores que se benefician indebidamente de este mal manejo en la gobernabilidad fiscal.

Como una recomendación realizada por la misma DEI, ante el elevado nivel de exenciones, pero que no es compartida por el FOSDEH, se sugiere que: "las leyes que otorgan exoneraciones establezcan a los beneficiarios un tiempo de usufructo, pues el beneficio no debe ser ilimitado en el tiempo debería estar ligado a determinados objetivos de la política económica".

Un ejemplo claro de lo anterior se demuestra en el sector de la maquila. Los mismos datos de la DEI revelan que el sector maquilero generó para el año 2000, alrededor de 125,608 empleos y para el 2006 esa cantidad había ascendido a 132,620 empleos, es decir un aumento de 7,012 plazas de trabajo. En contraste, el sacrificio fiscal experimentado por el Estado, en la mitad de ese período, es decir en tres años 2003-2006 se calcula en 4,171.96 millones de lempiras, a partir de las exoneraciones tributarias en al activo neto, renta y aportación solidaria[12].

La maquila es uno de los muchos sectores sociales que gozan de exenciones fiscales en el país tal y como se demuestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 13 **Honduras: Matriz de exoneraciones**

CONCEPTO	IMPUESTOS				
	RENTA	VENTAS	IMPORTACION 1/	PRODUC. Y CONSUMO	SELECTIVO AL CONSUMO
Profesores	X				
Tercera Edad	X				
Maquilas (RIT, ZOLI, ZOLT, ZADE)	X	X	X	X	X
Minería	X	X	X		
Ley de Emisión del Pensamiento (Estaciones de Radio y Televisión, Periódicos)			X		
Ley de Turismo	X	X			
Cuerpo Diplomático y Consular	X	X	X		
Generadores Privados de Energía Eléctrica		X	X		
Instituciones Sin Fines de Lucro	X	X	X		
Organizaciones Privadas de Desarrollo (OPD's)	X	X	X		
Organizaciones No Gubernamentales (ONG's)	X	X	X		
Iglesia como Institución	X	X	X		
Universidad Nacional Autónoma de Honduras	X	X	X		
Escuela Agrícola Panamericana	X	X	X		
Exportadores (RIT)			X		
Tiendas Libres		X	X	X	X
Industria Lechera		X	X		
Empresa Agrícola			X		
Convenios Internacionales	X	X	X	X	X
Municipalidades	X	X	X	X	X
Seguro Social	X	X	X	X	X
Ley de Transporte			X		

Fuente: Dirección Ejecutiva de Ingresos.

Como puede observarse, existen algunas instituciones públicas o sectores que además de manejar presupuestos considerablemente altos gozan de la exoneración de dos o hasta cinco impuestos como los generadores privados de energía eléctrica, la maquila, las ONG´s / OPD's (algunas) y hasta las iglesias de diferente denominación.

12. Página 28 del documento "Sacrificio Fiscal en que ha Incurrido el Estado de Honduras a Consecuencias de Exoneraciones Tributarias y Aduaneras a Diferentes Personas Naturales y Jurídicas en el Transcurso de los Años 2001-2007", Dirección Ejecutiva de Ingreso. Tegucigalpa, Diciembre 26 del 2007.

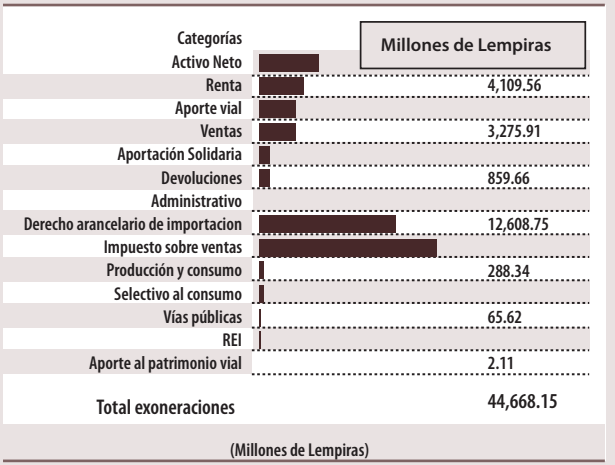
Sin embargo, paralelamente a los privilegios que vía exoneraciones reciben ciertos sectores económicos, también hay sectores sociales, como el del magisterio[13] , que se benefician de este tipo de políticas, aunque, claro está, no en la misma proporción. No obstante, hay que señalar que el magisterio es uno de los sectores que mayor presión ejerce en la partida destinada a sueldos y salarios de la Administración Central, en promedio, el 60% del total se destina al pago de maestros y del presupuesto específico para la Secretaria de Educación, por lo general absorben el 80% del total de los recursos.

También se registran otro tipo de exenciones de impuesto sobre ventas e importación de bienes de capital a otros sectores económicos como las dedicadas al rubro de transporte urbano e interurbano[14] , empresa de importación temporal[15], empresas constituidas como zonas libres, zonas turísticas, Empresa Nacional de Energía Eléctrica y generadores privados de energía que comercializan la venta a través de la empresa estatal o prestan directamente el servicio al público, con la autorización del gobierno, como ocurre en el caso de las Islas de la Bahía.

Por su parte, el INE, también en un intento de calcular el monto de las exoneraciones en el país ha revelado que el monto de las exoneraciones le ha costado al país entre el 2003 y el 2009, la suma de 44 mil 668 millones de lempiras, es decir un monto promedio de 7,500 millones por año, que está muy por debajo de lo publicado por la DEI, tal y como se demuestra en el siguiente gráfico:

Gráfica 10

Exoneración de impuestos tributarios y aduaneros 2003-2009



Fuente: Instituto Nacional de Estadistica

En lo que sí coinciden las cifras del INE y las de la DEI es en la preocupación por los altos montos de exoneración a nivel del impuesto sobre la venta, que en el promedio desarrollado por el INE representa un monto anual de 2 mil millones de lempiras que es casi el presupuesto ejecutado por la Alcaldía del Distrito Central o casi tres veces el presupuesto del Ministerio Público para el 2010.

13. Decreto 227 -2000 Art 1 aplicado a los Docentes y personas que administran el sistema educativo.
14. Articulo 8 reformado por decreto 158-2004 de la ley de racionalización de las finanzas públicas, art 14 y sus excepciones del reglamento de la ley del equilibrio financiero.
15. Art 4 y 11 Ley Régimen de Importación Temporal (RIT), para exoneración de Diplomáticos art 15 Ley de impuestos sobre la Renta, Iglesias, ENEE y Decretos Especiales.

En conclusión, lo que el FOSDEH quiere resaltar es la enorme fuga de recursos que el país tiene por causa del "libertinaje económico-político" que se realiza a través de las exenciones y exoneraciones fiscales, que benefician a un reducido sector de la población, que en muchos casos ya es privilegiada. Dejar de percibir no menos del 5% de su PIB, en un país de múltiples necesidades insatisfechas como Honduras, es atentar deliberadamente contra la ya debilitada, por no decir fallida, democracia del país.

Para FOSDEH debe revisarse públicamente el mecanismo de otorgamiento de exenciones y exoneraciones, mismas que deben limitarse a las instituciones/organizaciones que realizan labores humanitarias comprobadas como la Cruz Roja y las personas naturales o jurídicas establecidas en convenios internacionales relacionadas con el servicio exterior; el resto de sectores y dependencias debería estar obligado, económica y moralmente, al pago puntual de sus impuestos.

d. Cálculo de las exenciones fiscales y su relación con las actividades económicas

Como se señaló en el apartado anterior, el monto de las exenciones/exoneraciones fiscales representa, según datos de la DEI, el 35% de la recaudación fiscal total o el 5%, promedio, del PIB.

Algunos de los argumentos utilizados por las autoridades para "justificar" el otorgamiento de las mismas se basa en la posibilidad de que estas actúen como un elemento dinamizador de la economía a partir de la generación de empleos.

Un ejemplo ya mencionado es el sector de la maquila, que otorga empleo a una buena parte de las personas económicamente activas de la zona norte, aunque no puede ocultarse los aspectos negativos derivados de esta actividad como la explotación laboral, bajos salarios, enfermedades y lesiones temporales o permanentes derivados de la actividad que realizan, inestabilidad laboral etc.

Sin embargo, existe otro tipo de empresas que en una clara falta de ética se amparan en estas leyes para gozar de los mismos beneficios y de esta manera, competir de forma desleal con empresas hondureñas que no tienen las mismas condiciones para operar.

A comienzos del año 2000 se contabilizaban 865 grandes contribuyentes del ISR, al paso del tiempo y de las exoneraciones, dicha cantidad se redujo a 665 en 2009. La desaparición de 200 grandes contribuyentes- especialmente del sector de minería, maquila y turismo- es uno de los grandes impactos de las reformas fiscales implementadas en los últimos años.

No existen datos consistentes por parte del gobierno que permitan hacer un cruce básico entre las diferentes áreas productivas del país y el nivel de exoneraciones y exenciones que se da en cada una de ellas, sin embargo, el comercio,

específicamente el rubro dedicado a alimentos y bebidas, es uno de los que goza de mejor y mayor manera estos beneficios.

La mayoría de las franquicias que existen en Honduras, desde inicios de los años 90, en especial las de "comida rápida" o "comida chatarra", se ampararon originalmente en la Ley de Zonas Libres Turísticas (ZOLT) y actualmente en la Ley de Incentivos al Turismo (LIT), para evadir el pago de impuestos y obtener beneficios fiscales que van más allá de la inversión realizada.

De esta manera puede entenderse que en los últimos años el rubro del "turismo" se haya convertido en un gran impulso para el crecimiento económico del país, llegando a representar el 6.5% del PIB para el 2006 y que para ese mismo año, el 24.2% del total de la Inversión Extranjera Directa (IED) se destinó a los rubros de comercio, restaurantes y hoteles, sector donde se concentran las franquicias en Honduras. Así mismo se explica que el 56.3% de los empleos generados por el sector de "turismo" se encuentren en la rama de alimentos y bebidas.

La realidad es que el Gobierno de Honduras ha legislado a favor de las franquicias extranjeras, muy ligadas a la clase política-económica que gobierna y ha gobernado al país, con lo cual ha dejado en serias desventajas competitivas a las empresas nacionales, quienes han tenido que cerrar operaciones, con las graves consecuencia que esto supone: por un lado la desaparición de la comida criolla tradicional, y por otro, la clausura de una instancia que si le tributaba al gobierno y generaba puestos de trabajo para la población.

Capítulo VII

Principales conclusiones y propuestas de ajuste a la política fiscal para que pueda actuar como un instrumento de redistribución del ingreso

A continuación el FOSDEH plantea una serie de conclusiones y recomendaciones para contar con una Política Fiscal más Justa mediante cambios en la misma y en el logro de eficiencia en la ejecución del gasto e inversión en el sector Público:

Principales conclusiones:

1) **Honduras necesita una mayor y mejor recaudación tributaria.** Pese a las diferentes reformas al sistema tributario, Honduras nunca ha podido cumplir con las metas de recaudación propuestas y mucho menos ha logrado equilibrar sus ingresos con los egresos, todo lo contrario, su tendencia es a un mayor aumento del déficit presupuestario a partir del desmedido gasto corriente. Hasta el momento, las acciones desarrolladas por las instancias recaudadoras tienen como único objetivo generar o captar mayores recursos para tratar de resolver de manera directa y rápida los problemas de liquidez del gobierno, pero no existe una planificación de mediano y largo plazo que busque la sostenibilidad, ni la equidad tributaria.

2) **Se ha sobredimensionado la política de las exenciones y exoneraciones fiscales.** En un afán por atraer la inversión extranjera a partir de presentar a Honduras como un paraíso fiscal, el país está dejando de recaudar anualmente, en promedio un 5% de su PIB, que representa el doble del presupuesto que el gobierno destina para la inversión pública. De igual forma, hay que reconocer que la multiplicación de leyes y decretos que promueven las exenciones y exoneraciones, ha provocado que una reducida élite política – económica nacional se acoja a esta legislación a fin de aumentar sus ganancias, en detrimento de las empresas y ciudadanos que si pagan sus impuestos.

3) **El sistema tributario hondureño es totalmente regresivo.** La estructura tributaria del país se concentra en el pago del impuesto sobre ventas, que es de pago obligatorio para toda la población independientemente de su condición económica; el impuesto sobre la renta es el segundo soporte al sistema fiscal, y actualmente existen diversos mecanismos legales (elusión fiscal) e ilegales (evasión) para su no pago, con lo cual se incumple la premisa básica fiscal que indica que el que más tiene, más paga; los principales contribuyentes del sistema tributario en Honduras son la clase pobre y media.

4) **Las fallas del sistema tributario y el aumento desmedido del gasto corriente están volviendo a provocar el sobre endeudamiento del país y la centralización**

del poder. El incumplimiento permanente de las metas tributarias, aunado al cada vez más oneroso gasto corriente del gobierno, especialmente partir de los aumentos al rubro de sueldos y salarios, están provocando que el gobierno acuda al endeudamiento interno y externo para poder cumplir, medianamente, con los diversos compromisos. Preocupa en gran medida el aumento vertiginoso del endeudamiento interno del país que pasó de un poco más de los 6 mil millones de lempiras a finales del 2006 a más de 38 mil millones de lempiras a finales del 2010; el impacto en el uso de estos recursos no se ve a nivel de mejores condiciones de vida de la población pobre y en contraste, se puede indicar que los grandes tenedores de los bonos de deuda interna del país es el sistema financiero nacional, que son a su vez, el grupo económico-político que mayores beneficios recibe de la política de exoneraciones y exenciones fiscales, con lo cual se fortalece una concentración peligrosa del poder en Honduras.

Otras conclusiones puntuales indican que:

5) **Honduras mantiene una tendencia a una política fiscal "perversa".** Las reformas fiscales han estado orientadas al incremento de la recaudación como fuente principal del financiamiento del incontenible gasto público, especialmente el gasto corriente que no tiene impactos positivos en los sectores de población en condiciones de pobreza. Esta situación ha conducido a una política fiscal "perversa", en tanto contribuye a mayores niveles de pobreza y desigualdad entre los diferentes estratos de la población, en vista que hay un traslado de los incrementos de pagos de impuestos de las empresas, productores y prestadores de bienes y servicios vía precios en la cadena de producción y comercialización al consumidor final. La estructura tributaria en Honduras es totalmente regresiva por cuanto se nutre principalmente de los impuestos indirectos (ISV) y de los impuestos específicos (impuesto al combustible) que gravan el consumo de las personas y las familias.

6) **Existen limitaciones formales para la recaudación tributaria.** El FOSDEH reconoce las limitaciones que tiene el gobierno en la captación y ejecución de los ingresos tales como: la alta rotación de funcionarios y empleados de la entidad recaudadora, la evasión y elusión fiscal, la falta de planificación e integralidad de la política fiscal con la política económica y social, la corrupción entre otras. Se identifica como principales problemas fiscales la exoneración y exención, evasión y elusión fiscal.

7) **Es primordial la armonización económica.** El desafío principal de Honduras es lograr la reactivación económica mediante el incremento en la inversión pública y privada, no obstante para que esto pueda contar con el impulso necesario, es indispensable que la política fiscal este armonizada con la política monetaria, y que estas se deriven en medidas económicas que logren aumentar, equilibrar

y volver sostenible la recaudación fiscal y que esta tenga un carácter redistributivo.

8) **La presión tributaria cada vez más fuerte.** Pese a los datos presentados por el gobierno, en donde a partir de una ampliación metodológica en el cálculo del PIB, la presión tributaria tiende a reducirse, la realidad práctica que vive la ciudadanía hondureña muestra que el pago de los diferentes impuestos formales e informales, hacia el gobierno central y el municipal, absorben cada vez más recursos de los escasos ingresos de la población, al grado que un cálculo propio del FOSDEH ronda el 35% en contraste al 14.3% que plantea el gobierno.

9) **Existe una centralización en la captación de los ingresos.** Los ingresos corrientes de la Administración Central, se obtienen principalmente de los tributos captados por departamentos: Francisco Morazán que es que registra la mayor recaudación del país, influenciado principalmente por la ubicación de la Capital en donde se desarrollan actividades como el comercio, construcción y los servicios; el segundo departamento es Cortés que contradictoriamente se cataloga como la ciudad industrial del país y en donde se ubican la mayor cantidad de empresas categorizadas como zonas francas, situación que repercute en los ingresos nacionales y que limita la capacidad del estado en el desarrollo de obras y bienes públicos en beneficio de las mayorías.

Este tipo de situaciones, influye positivamente en la recaudación tributaria nacional y municipal de estos 2 departamentos, pero genera exclusión social y migración de las zonas rurales a las urbanas (Tegucigalpa y San Pedro Sula) que buscan fuentes de trabajo y poder acceder a los pocos beneficios en materia de salud, educación que estos municipios puedan ofrecer. Las alcaldías del Distrito Central y San Pedro Sula recaudan más que todas las 296 municipalidades juntas. Es decir que la riqueza que generan los demás departamentos se queda y tributa en Tegucigalpa y San Pedro Sula además de la incapacidad e ineficiencia de estos entes municipales en la recaudación local.

10) **Es necesario una reforma/eliminación de la política de exoneraciones.** Las exoneraciones fiscales equivalen al 35% de la recaudación fiscal realizada en el 2010, mismas que están respaldadas por un promedio de 68 decretos y leyes aprobados por el Congreso Nacional. Esta desbordada política de exoneraciones impiden una recaudación tributaria más equitativa y transparente, que potencialice la capacidad competitiva empresarial y un adecuado equilibrio macro y micro económico. La realidad es que el gobierno ha legislado a favor de las franquicias extranjeras, dejando en serias desventajas a las empresas nacionales, lo cual ha generado el cierre y desaparición de empresas nacionales, con la grave consecuencia de incrementar el desempleo, la inseguridad ciudadana y por ende la calidad de vida de los hondureños y hondureñas.

Propuestas Fiscales Generales

FOSDEH a lo largo de su historia ha presentado diferentes propuestas de ajuste a la política fiscal resaltando su enorme preocupación por el contraste existente entre las cifras oficiales, que reflejan un denodado optimismo en torno a la situación económica del país y la lectura cautelosa, que organizaciones como la nuestra realizan en torno al comportamiento de los indicadores macro y micro económicos, las medidas adoptadas y las perspectivas de crecimiento real que tiene Honduras y que, a nuestro juicio, no son (aunque quisiéramos) tan alentadoras.

El desafío o la propuesta general es a la construcción y aprobación de un Pacto Fiscal que incluya entre otros aspectos los siguientes:

1. **Lograr un verdadero y sostenible crecimiento económico que permita una mayor captación de ingresos.** No hay duda que el mejoramiento de la política fiscal está íntimamente relacionada con lograr un crecimiento económico alto y sostenido, mediante la aplicación de diferentes instrumentos estratégicos y el mejoramiento del nivel de ingresos de la mayor parte de la población de Honduras, sobra decir entonces que Honduras debe de definir y poner en marcha una propuesta de crecimiento económico y bienestar social al menor plazo posible.

2. **Eliminar las exenciones y exoneraciones fiscales.** Actualmente no se encuentran medidas fiscales claras y concretas orientadas a disminuir las excesivas exoneraciones fiscales de un pequeño sector poblacional. Es urgente la revisión, reforma o eliminación de los 68 decretos/leyes que promueven las exenciones y exoneraciones y quedarnos únicamente con las de orden diplomático recíproco y las de naturaleza humanitaria. Honduras no necesitaría más "paquetazos", endeudarse o evitaría su déficit presupuestario toda la ciudadanía pagara los impuestos que le corresponden, se eliminaran las "prebendas" y si se combatiera la corrupción que las cobija.

3. **Priorizar la captación del impuesto sobre la renta.** Es importante que la mejora en la recaudación se realice a partir de mayores y mejores controles del impuesto sobre la renta a fin de que quien más tiene, más pague. La recaudación fiscal no puede continuar afectando a la mayoría de la población, que en más de un 66% está en condiciones de pobreza; la desempleada y/o en condiciones de subempleo que a mayo del 2010 indicaba que más del 50% de los asalariados reciben menos del salario mínimo (¿en cuánto se ampliarán estos índices por el nuevo ajuste del salario mínimo y el que se decretará para el 2011?). La política fiscal debe dejar de ser "perversa", y volverse redistributiva.

4. **Revisión de contratos y concesiones del Estado.** Examinar los contratos y/o concesiones otorgadas por el Estado a fin de revisar, reformar y/o eliminar las prebendas fiscales otorgadas, especialmente las relacionadas con la compra de energía, empresas de

telefonía celular, mineras, banca, etc, a fin de contribuir a la equidad fiscal. Tampoco, hasta el momento, existen estrategias convincentes e integrales en torno a la recuperación de la Empresa Hondureña de Telecomunicaciones y la Empresa Nacional de Energía Eléctrica, que se encaminen a un ajuste de sus ingresos mediante la compra de energía a precios reales de mercado (más bajos que los actuales) o al cobro justo que particularmente las empresas de telefonía celular debieran entregar a las arcas hondureñas. Denotamos y censuramos que la única medida concreta para sanear las finanzas de estas empresas sean a partir de ajustes tarifarios que recaen en los usuarios normales de dichos servicios.

5. **Reducir el gasto público.** Reducir el gasto público corriente especialmente a nivel de sueldos, salarios, subsidios y consumos suntuarios puesto que son de los principales elementos que limitan el crecimiento económico y limitan el concepto redistributivo de los impuestos. Es conveniente considerar un posible veto a todo tipo de contratación de no sea de emergencia, al menos durante 2 años, y que las mismas puedan ser cubiertas con fondos nacionales.

6. Priorizar la inversión, no el gasto; planificar el uso de los recursos recaudados. Es necesario darle mayor énfasis e importancia a la inversión pública, especialmente en el área productiva, que a su vez contribuyan a generar empleo. Hay que reconvertir la relación gasto/inversión pública mediante el diseño y la aplicación de un presupuesto plurianual que contenga por un período el gasto corriente y el equipare la inversión a fin de que aproximadamente 50% de los ingresos tributarios adicionales que el país pueda recaudar se dedique al pago de la deuda interna o externa más onerosa y el otro 50%, para inversión pública no solo a través de las instituciones del Estado, sino principalmente del sector social de la economía (todos los sistemas cooperativos, etc.) y otros sectores empresariales pequeños y medianos.

7. **Eficientar el uso de los recursos públicos.** Es necesario revisar la distribución de los recursos públicos entre las diferentes dependencias del Estado, establecer la relación real con las prioridades de inversión de la población y evaluar el grado de cumplimiento de las funciones de cada una de estas dependencias. Por ejemplo, no se logra comprender como dependencias como la Secretaría de Defensa Nacional continúa recibiendo incrementos y se le asigna un monto total superior a los 2,682 millones de lempiras, en tanto las Secretarías de Educación y Salud en conjunto se les disminuye en conjunto 625 millones de lempiras. Lo anterior es aún más delicado si observamos que, al igual que otros años, la Secretaría de Seguridad también recibe un aumento presupuestario llegando a una asignación de 3,110.5 millones de lempiras, sin que en la práctica esos recursos representen mayores niveles de seguridad personal o patrimonial. Con ánimo absolutamente

reflexivo todo pareciera indicar que a más dinero para Seguridad y Fuerzas Armadas mayor inseguridad.

8. **Mayor vinculación del Presupuesto General de la República con el Sistema tributario.** Es vital superar las dificultades encontradas para compatibilizar las asignaciones presupuestarias particularmente las que tienen que ver con la Visión de País y Plan de Nación y los objetivos tributarios, a fin de tener claridad sobre las prioridades de ambos mecanismos. Se espera que el presupuesto nacional tenga una reorientación y que deje de lado la "costumbre de tener un presupuesto por crecimiento vegetativo", por un presupuesto de connotaciones estratégicas. Este ejercicio técnico debe ser concretizado en el menor plazo posible en tanto que pueda definir con mayor propiedad las acciones que correspondan al fortalecimiento de las recaudaciones fiscales, y por otra parte lo que corresponde a la eficiencia y la eficacia del gasto del Estado.

9. **Elaboración de Presupuestos Plurianuales coherentes.** Dar cumplimiento a la Disposición Presupuestaria que apunta a la formulación de un Presupuesto Plurianual, para un período de quince años y con amplia participación de la sociedad civil. Esto enmarcado en el proceso de planificación nacional de mediano y largo plazo, en donde se definan prioridades de asignación y con criterios de integralidad, complementariedad y sostenibilidad de los procesos y programas.

   De igual manera, establecer una estrategia operacional fundada en prioridades a fin de facilitar planes operativos sectoriales e institucionales, definiendo los objetivos específicos y las metas a lograr con la estimación de recursos requeridos, es indispensable eliminar la norma del secreto, incluso amparado – paradójicamente- por el Instituto de Acceso a la Información Pública.

10. **Equilibrar y regular el financiamiento del Presupuesto a fin de evitar el aumento de la dependencia externa de recursos vía cooperación reembolsable y no reembolsable.** Es preciso romper la tendencia de alta dependencia de donaciones y préstamos que cada vez más tiene el Presupuesto General de la República, y que actualmente ronda en el 30%.

En lo que refiere al endeudamiento público, es observable un incremento a partir de la colocación de Títulos Valores de la Deuda Interna a largo plazo, lo que significa seguir endeudando el país de manera masiva, acelerada y con un desconocimiento total del impacto que la misma tiene. En paralelo, el Congreso Nacional debe considerar el ominoso comportamiento de endeudar con recursos externos al país. Esto reitera la necesidad que Honduras tiene de definir una Estrategia de Endeudamiento y Desendeudamiento Externo e Interno participativa y en el menor plazo posible.