

Agotamiento del Régimen Fiscal En Honduras

Algunos apuntes para Centro América



Rodulio Perdomo
Mauricio Díaz Burdett



Agotamiento del Régimen Fiscal en Honduras. Algunos apuntes para Centro América

© FOSDEH
Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo de Honduras

Col. Alameda, Avenida Tiburcio Carías Andino, Casa 1011, Tegucigalpa, Honduras.

Tel/Fax: (504) 2239-3404 | (504) 2239-2110

Correo electrónico: contacto@fosdeh.net

Sitio web oficial: www.fosdeh.net

Fb: [Facebook/fosdeh](https://www.facebook.com/fosdeh)

Twitter: [@fosdeh](https://twitter.com/fosdeh)

La Publicación del informe “Agotamiento del Régimen Fiscal en Honduras. Algunos apuntes para Centro América” ha sido posible gracias al generoso apoyo de la Cooperación Suiza para el Desarrollo COSUDE. El contenido de este documento es responsabilidad del Foro Social de Deuda Externa y Desarrollo de Honduras FOSDEH y no representa necesariamente la opinión de la COSUDE.

Se autoriza la utilización total o parcial de este documento, siempre y cuando se cite la fuente.

Tegucigalpa, Honduras, diciembre 2019



 Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Agencia Suiza para el Desarrollo
y la Cooperación COSUDE

 **FOSDEH**
Foro Social de Deuda Externa y Desarrollo de Honduras

Contenido

| | |
|---|-----------|
| Agradecimientos | 7 |
| Siglas | 10 |
| Introducción | 12 |
| 1 Contexto Honduras | 15 |
| 1.1. Escenario económico de las políticas fiscales en Honduras 2018-2019. | 16 |
| 1.2. Balance fiscal 2018 y preliminares 2019. | |
| 1.3. Resultados fiscales que espera el gobierno de Juan Orlando Hernández a corto | |
| 2 Caracterización del sistema tributario hondureño | 22 |
| 2.1. Presión tributaria insuficiente para dotar de recursos al Estado. | |
| 2.2. Reducida y estrecha base tributaria. | |
| 2.3. Regresividad de los sistemas tributarios. | |
| 2.4. Volatilidad de los tributos. | |
| 2.5. Debilidad y desestructuración de las administraciones tributarias. | |
| 2.6. Evasión tolerada y/o auspiciada. | |
| 2.7. Promoción de la desigualdad en materia competitiva. | |
| 2.8. En el caos está la ganancia. | |
| 2.9. Un sistema regresivo. | |
| 2.10. Obstaculiza la movilidad social. | |
| 2.11. Ampliación-exclusión. | |
| 2.12. No promueve la productividad y competitividad empresarial. | |

3 Un sistema que tiende a su agotamiento

30

- 3.1. La lógica del nuevo código tributario (decreto 170-2016).
- 3.2. Rentas exentas.
- 3.3. Aspectos medulares del impuesto sobre ventas.
- 3.4. Impuestos selectivos al consumo.
- 3.5. La base de contribuyentes, el régimen de facturación: ¿una ampliación favorable?
- 3.6. Impacto al nivel de las declaraciones de ISR
- 3.7. La nueva dinámica de los contribuyentes del ISR.
- 3.8. ¿Quiénes son los nuevos sujetos de pago del impuesto sobre ventas?
- 3.9. Algunas reflexiones sobre la nueva estructura tributaria.
- 3.10. Los nuevos sujetos del ISR.

4 El contexto de estructuras tributarias de Centro América

44

- 4.1. Tendencias en la composición de tributos.
- 4.2. Aproximación a la composición tributaria en Centro América.
- 4.3. Caso Guatemala.
- 4.4. Caso El Salvador.
- 4.5. Caso Nicaragua.
- 4.6. Caso Costa Rica.
- 4.7. Incidencia del gasto tributario en los ingresos fiscales.
- 4.8. Las fuentes de la variabilidad creciente en los ingresos tributarios.
- 4.9. Los tipos medios de tributación en el decil x de mayores ingresos.
- 4.10. La desigualdad fiscal ahonda las desigualdades.
- 4.11. La política fiscal acentúa la desigualdad de género.
- 4.12. Efectos en el coeficiente Gini por tributación de los grupos de mayores ingresos.
- 4.13. Productividad y competitividad en Centro América.
- 4.14. Aspectos de crecimiento macroeconómico de Honduras.
- 4.15. La política cambiaria de Honduras.
- 4.16. Diferencias salariales en Centro América.

5 Conclusiones

62

5.1. Conclusión central.

5.2. Conclusiones relativas a la estructura tributaria de Honduras.

5.3. Conclusiones relativas a Centro América

6 Anexos

66

7 Bibliografía

70

Agradecimientos

Agradecimientos

Desde hace varios años, el Foro Social de Deuda Externa y Desarrollo de Honduras FOSDEH ha venido entregando a la ciudadanía y comunidad internacional sus puntos de vista en temas socioeconómicos, en los que destacan esta nueva publicación “Agotamiento del Régimen Fiscal en Honduras. Algunos apuntes para Centro América”.

El aporte del equipo técnico de varias generaciones de profesionales del FOSDEH, sigue impregnando los contenidos de cada párrafo de esta nueva publicación, por lo cual es justo reconocer a Jorge Henríquez, Carmen Gálvez, Ismael Zepeda, Joel Alemán, Gabriela Corea, Emma Velásquez, Obed García y Alejandro Kafati por sus diversos apoyos.

Muchas gracias también a Blanca Elvir, Fátima Gálvez, Vilma Figueroa, Romáin Flores, Alejandro Flores y Julio Sánchez.

De manera especial, agradecemos el trabajo de edición del periodista Manuel Torres Calderón.

Por otra parte, este esfuerzo no sería posible sin el aporte tenaz de nuestra Membresía y particularmente de nuestra Junta Directiva compuesta por Jorge Galeano, Merly Eguigure, Carlos Flores Pavón, Edgardo Chévez y José Ramón Ávila.

También a los que involuntariamente he olvidado.

Nuestro Agradecimiento especial a la La Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación en Honduras.



Siglas

Siglas

| | |
|----------|--|
| BCH | Banco Central de Honduras |
| BID | Banco Interamericano de Desarrollo |
| BM | Banco Mundial |
| CEPAL | Comisión Económica para América Latina y el Caribe |
| CIAT | Centro Interamericano de Administraciones Tributarias |
| DEI | Dirección Ejecutiva de Ingresos |
| DR-CAFTA | Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana |
| FMI | Fondo Monetario Internacional |
| FOSDEH | Foro Social de Deuda Externa y Desarrollo de Honduras |
| ENEE | Empresa Nacional de Energía Eléctrica |
| HONDUTEL | Empresa Hondureña de Telecomunicaciones |
| ICEFI | Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales |
| ICOR | Incremental Capital-Producto |
| IEI | Índice de Eficiencia de la Inversión |
| IED | Inversión Extranjera Directa |
| IMAE | Índice Mensual de Actividad Económica |
| MCCA | Mercado Común de Centro América |
| OCDE | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos |
| OT | Obligado Tributario |
| PIB | Producto Interno Bruto |
| PN-VP | Plan de Nación y Visión de País |
| SAR | Servicios de Administración de Rentas |
| SCGG | Secretaría de Coordinación General de Gobierno |
| SEFIN | Secretaría de Finanzas |
| SECMCA | Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano |
| SIECA | Sistema de Integración Económica Centroamericana |
| SPNF | Sector Público No Financiero |
| TLC | Tratado de Libre Comercio |
| ASD | Análisis de Sostenibilidad de la Deuda |
| MMFMP | Marco Macro Fiscal de Mediano Plazo |
| LRFMN | Ley de Responsabilidad Fiscal |
| TPM | Tasa de Política Monetaria |
| SPNF | Sector Público No Financiero |
| OD | Organismos Descentralizados |



Introducción

Introducción

América Latina cerró las primeras dos décadas del nuevo siglo en condiciones de mayor volatilidad económica y vulnerabilidad social y política. Honduras no es la excepción. A este país centroamericano le es común la ingobernabilidad y la incertidumbre democrática. Los estallidos derivados de una crisis crónica son cada vez más frecuentes y los distintos gobiernos se muestran incapaces de enfrentarlos democráticamente. Así, las calles suelen convertirse en escenarios de violentos enfrentamientos. En general se demanda un replanteamiento del modelo de desarrollo gestionado hasta ahora, pero ¿por dónde empezar?

Aunque el perfil político de la crisis es dominante, este análisis sobre el "Agotamiento del Régimen Fiscal en Honduras. Algunos apuntes para Centro América", preparado por el Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo de Honduras (FOSDEH), parte de valorar el impacto diferencial sobre distintos grupos sociales del modelo macroeconómico vigente desde inicios de la década de los 90's del siglo pasado, en particular del efecto sobre la estabilidad política y social de las reformas fiscales que buscan la transferencia de recursos de la sociedad al Estado vía tributos.

Apegados a las exigencias neoliberales de los organismos internacionales, los distintos gobiernos han debilitado al Estado con medidas tales como la privatización de empresas estatales y bienes estratégicos, la desregulación de los mercados, la descentralización de políticas públicas y el retiro de áreas dominadas por el sector público.

Con prácticas extendidas de corrupción e ineficiencia, el Estado ha terminado debilitando sus propias fuentes de financiamiento interno y empresas que antes le aportaban recursos al presupuesto, las que convirtieron en inmensos agujeros negros que demandan más y más endeudamiento, como se ejemplifica con la situación de la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE), la Empresa Hondureña de Telecomunicaciones (HONDUTEL), el Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SANAA) o la Empresa Nacional Portuaria (ENP).

El propio Banco Mundial (BM), uno de los más influyentes inductores de las políticas de ajuste estructural en el país, admite que Honduras posee múltiples fortalezas con el potencial de impulsar un crecimiento más rápido y una mayor prosperidad compartida, pero enfrenta, como lastre altos niveles de pobreza y desigualdad. Sus indicadores sitúan al país como el segundo más pobre de América Latina, después de Haití, y uno de los que poseen mayores tasas de

desigualdad en el mundo.

Como “daño colateral”, Honduras también tiene una alta tasa de violencia, con más de 42 homicidios por cada 100,000 habitantes (proyecciones a 2019). Además de estar cada vez más expuesta a eventos naturales adversos y al cambio climático, con un péndulo que oscila entre fuertes lluvias y prolongadas sequías.

Para la banca internacional, el crecimiento económico volátil y la alta desigualdad han creado las condiciones para el surgimiento de dos ciclos que se refuerzan mutuamente en el país: i) un ciclo de alta violencia y bajo crecimiento; y ii) un ciclo de alta migración/recepción de remesas y de bajo crecimiento. Estos ciclos continúan afectando el potencial de crecimiento de la economía y las oportunidades para los hondureños, al grado que entre los principales factores desencadenantes de la migración figuran la búsqueda de oportunidades económicas, saldar deudas que agobian, fortalecer la familia con la construcción de viviendas, la apertura de pequeños negocios y las posibilidades de educar a los niños y jóvenes.

Ambos ciclos tienen en común el bajo crecimiento económico y la insolvencia creciente de la administración pública, con lo cual la necesidad de obtener mayores recursos vía política fiscal se vuelve prioritario para los gobiernos. Con ello, como apuntan diferentes análisis, se relegan a un segundo plano los restantes objetivos de las agendas gubernamentales en materia de políticas públicas y se afecta el bienestar de la población y la cohesión social.

Lo que advierte el FOSDEH en la presente publicación es que el país tiene años de prácticas gubernamentales que ahondan las desigualdades en lugar de reducirlas. El punto que resalta es que el modelo extractivista de recursos entró en modo de agotamiento fiscal, que esa tendencia es similar a la vigente, con mayor o menor intensidad, en el resto de Centroamérica y que se advierte en común la posibilidad de estallidos de protesta, ya no estimulados por diferencias políticas sino por penurias económicas. En la región, igual que en Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Argentina, los pocos pensionados temen, por ejemplo, no llegar a disponer ni siquiera para compra de alimentos y medicamentos cada fin de mes. De hecho, la política macro fiscal en lugar de contribuir a la estabilidad interna promueve la desigualdad y la des esperanza.

No es casual que los gobernantes latinoamericanos asediados por las marchas populares terminen ofertando medidas fiscales de compensación. En Colombia, por ejemplo, el presidente Iván Duque Márquez ofreció a los manifestantes tres días al año libre del pago de impuestos sobre venta y en Chile

el presidente Piñera anunció que bajaría la presión fiscal a quienes reciben menos ingresos. Sin embargo, el panorama de desigualdad que predomina en América Latina es tan grave que las medidas parciales de respuesta no son las que la gente demanda, sino que reclaman urgentes reformas en el diseño e implementación de las políticas públicas. La pregunta clave es ¿Se puede difundir y promover el bienestar con las mismas políticas tributarias?

Si el sistema fiscal no es acompañado de las mejoras necesarias en materia de derechos económicos, sociales y culturales, entonces las condiciones para el conflicto permanente están servidas. Esta situación define retos importantes para replantear el papel del Estado en el desarrollo económico y el bienestar general.

Teniendo en cuenta que la preocupación central de este trabajo es la necesaria reforma fiscal del Estado antes que la conflictividad interna llegue a cuotas muy difíciles de cubrir para sostener la democracia, se postula que la estructura del gasto público y de la recaudación fiscal debieran ser el reflejo de nuevas prioridades en materia de protección y justicia social. Sin ellas la gobernabilidad democrática perderá legitimidad.

En general, los sistemas tributarios en Centro América adolecen de debilidades similares, puesto que comparten un modelo productivo referencial basado en aperturismo comercial y en mantener estable o inalterado el viejo modelo extractivista, pero al mismo tiempo, asumen características heterogéneas, influidas por factores tales como el modelo político, el respeto a las leyes, la fortaleza de la institucionalidad o la existencia de un efectivo sistema de pesos y contrapesos políticos.

Remontar la cuenta fiscal no es tarea sencilla. En Honduras, como en otros países centroamericanos, los grupos económicos dominantes reclaman de los gobiernos la concesión de volúmenes considerables de exoneraciones fiscales y se oponen a reformas de fondo. Incluso, han exigido un continuum de devaluación monetaria para poder, sostienen, competir con sus pares de la región. Tras ese objetivo no les importa que más y más devaluación implica siempre más y más pobreza y que las consecuencias no se detengan ante cualquier muro que le interpongan.



1. Contexto Honduras

- 1.1. Escenario económico de las políticas fiscales en Honduras 2018-2019.
- 1.2. Balance fiscal 2018 y preliminares 2019.
- 1.3. Resultados fiscales que espera el gobierno de Juan Orlando Hernández a corto

1. Contexto Honduras

1.1. Escenario económico de las políticas fiscales en Honduras 2018-2019

El comportamiento de los principales indicadores de la economía hondureña, escenario de fondo donde se adoptan las políticas fiscales marca tendencias contrastantes en 2018 y 2019. Por una parte, en ambos años se estiman tasas de crecimiento positivas, pero insuficientes, de 3.7% en el primero y cercano al 3% en el segundo, y, por otra, se confirman indicadores claros de desaceleración, principalmente por el menor dinamismo en la agricultura, ganadería, silvicultura, pesca, comercio y construcción pública.

Informes consultados de la Secretaría de Finanzas¹ y del Banco Central² sostienen que, en razón de factores nacionales, hubo un menor crecimiento agropecuario del esperado, resultado de: (i) la desaceleración en el cultivo de café, luego de los altos niveles de producción reportados el año previo; (ii) disminución en el cultivo de camarón y cría de peces; por la menor demanda externa y por los efectos de las lluvias en el último trimestre 2018 y (iii) baja en el cultivo de banano, afectado por las huelgas de trabajadores y fenómenos naturales adversos que ocasionaron pérdidas y daños en las plantaciones durante el primer semestre de este año. A ello se suma una reducción en los volúmenes exportados de café, banano, aceites y grasas y azúcar.

En 2018, el crecimiento del PIB se estimó en 3.7%, inferior al registrado en 2017. En la demanda interna, el consumo final aumentó 4.0% impulsado principalmente por el incremento en el flujo de remesas familiares, las cuales al cierre de 2018 crecieron en 12.5%.

El consumo público varió 2.1% (2.2% en 2017) vinculado con los mayores pagos en concepto de remuneraciones para los servicios de salud y enseñanza y en las compras de medicamentos, cada vez más inaccesibles para la población demandante.

Las presiones inflacionarias se vincularon principalmente al alza de precios

1 Marco Macro Fiscal de Mediano Plazo (MMFMP) 2020-2023, Informe del seguimiento al marco macrofiscal de mediano plazo 2019-2022, Informe de Seguimiento al Marco Macro Fiscal de Mediano Plazo (MMFMP) 2018-2021, Marco Macro Fiscal de Mediano Plazo (MMFMP) 2019-2022. <http://www.sefin.gob.hn/documentos-e-informes/>

2 Programa Monetario - FMI, Memoria Anual del BCH, Industria de Bienes para Transformación y Actividades Conexas, Principales Medidas de Política Adoptadas por el Banco Central de Honduras, Honduras en Cifras, Comportamiento del Sector Construcción en Honduras y Comportamiento del Sector Construcción en Honduras. https://www.bch.hn/publicaciones_anuales.php

en alquiler de vivienda, tarifas de energía eléctrica, combustibles de uso doméstico y vehicular, transporte urbano y alimentos perecederos e industrializados, entre otros. En conjunto, bienes y servicios básicos para la mayoría de la población.

La formación bruta de capital presentó un crecimiento de 5.4% (9.2% en 2017), el desempeño del sector privado (6.4%), fue determinado por la construcción privada (especialmente residencial) y las adquisiciones de maquinaria y equipo de origen importado; en tanto, la inversión del sector público presentó una leve alza de 0.1% (38.9% en 2017), denotando una desaceleración en la ejecución de obras de infraestructura civil, con el consiguiente impacto negativo en mano de obra contratada.

Bajo esas circunstancias, la producción nacional continuó siendo liderada por el mayor Valor Agregado Bruto (VAB) de la Intermediación Financiera, la cual creció 6.1% (7.6% en 2017) por los ingresos de intereses provenientes de la cartera de préstamos, en especial los destinados a financiar la propiedad raíz, comercio, consumo e industria manufacturera, aunado al alza en los servicios efectivos bancarios (comisiones); comportamiento que fue parcialmente contrarrestado por la reducción en las tasas de interés.

El sistema bancario sigue la tendencia a la sobre liquidez manifiesta en los últimos 10 años. En el primer semestre de 2009 la banca tenía disponible para préstamos 88 mil 386.5 millones de lempiras. La banca, con abundancia de recursos, contrasta con el país, descapitalizado.

Otro rubro cuya rentabilidad contrasta con la insolvencia de la mayoría de la población es el de telecomunicaciones. En 2018 creció 3.6% (3.8% en 2017), estimulada por la demanda de servicios de telefonía e internet móvil y televisión por cable, explicado por la diversificación en los servicios tecnológicos producto de inversiones como la red 4G o LTE. En Honduras, al cierre de 2018, el 98.9 por ciento de los hogares posee teléfono celular y 3.7 millones de personas son usuarios de internet, de acuerdo con la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples del Instituto Nacional de Estadísticas (INE)³ y la Comisión Nacional de Telecomunicaciones⁴ (CONATEL). Tanto la telefonía celular como el acceso a internet integran el presupuesto de la canasta básica de los consumidores hondureños, fomentada por una masiva publicidad y por la necesidad de conectividad entre la población, tanto entre la que permanece en el país como la migrante.

3 www.ine.gob.hn

4 <http://www.conatel.gob.hn/>

Por su parte, la Industria Manufacturera registró un incremento de 3.8% (4.1% en 2017), entre otros factores por el desempeño “positivo” en las industrias de Alimentos, Bebidas y Tabaco y la fabricación de bebidas. Desde la perspectiva fiscal, como se documenta más adelante, estimular el consumo de bebidas se vuelve sumamente “rentable” para el Estado. Por ello, no sólo aumenta la producción nacional, sino que el ritmo de importaciones de bebidas alcohólicas, procedentes en su mayoría de México y Estados Unidos. Para mediados de 2019 las importaciones al efecto sumaban 19 millones de dólares.

El consumo en general presiona los hogares hondureños, pese a sus reducidos ingresos. La actividad de Comercio mostró un alza de 3.9% (3.8% en 2017), impulsado por el incremento en los volúmenes de ventas en el mercado interno de bienes de producción nacional e importados.

Con esa tendencia, una de sus consecuencias es que el déficit de cuenta corriente de Balanza de Pagos a 2018 fue de US\$1,003.5 millones, mayor en US\$594.6 millones a lo registrado el año previo, (4.2% del PIB). Oficialmente se considera influido por el crecimiento en las importaciones de materias primas, bienes de capital para la industria y combustibles, hecho aunado a la caída de las exportaciones, principalmente de bienes agroindustriales.

Por su parte, las exportaciones FOB de MG alcanzaron un monto de US\$4,285.1 millones en 2018, lo que resultó en una reducción con relación a 2017 de 3.4%, debido a la caída del valor suministrado al exterior de café (US\$202.2 millones, 15.3%), aceite de palma (US\$90.2 millones, 21.1%) y jabones (US\$27.7 millones, 27.5%). El cultivo y explotación del café y de la palma africana son claves para la sobrevivencia de miles de hogares campesinos. El café es el producto de mayor importancia en la agricultura y en la socioeconomía del país. Según el Instituto Nacional Hondureño del Café (IHCAFE) existen más de 100,000 familias que se dedican a esta actividad productiva, alcanzando a cultivar 229,816 hectáreas al año⁵.

Asimismo, la adquisición de combustibles, lubricantes y energía eléctrica creció US\$255.0 millones, para un total de US\$1,657.8 millones en 2018, hecho derivado del alza de 22.0% en los precios internacionales de los refinados del petróleo y que persiste una alta dependencia de la generación de energía térmica.

El desequilibrio en cuenta corriente de 2018 fue financiado por los movimientos de capital de los sectores público y privado, registrando ingresos netos por

⁵ www.ihcafe.hn

US\$1,254.8 millones en la cuenta financiera; resaltando los originados por la Inversión Extranjera Directa (IED) y desembolsos de préstamos para Gobierno General, Sector Financiero y Otros Sectores; y US\$168.2 millones en la cuenta capital.

Las transacciones económicas con el exterior en 2018 resultaron en una acumulación de US\$49.7 millones en los Activos de Reservas Líquidos Oficiales (ARLO) en poder del Banco Central de Honduras, permitiendo una cobertura de importaciones se ubicó en 5.16 meses.

1.2. Balance fiscal 2018 y preliminares 2019

En términos fiscales, el balance global del Sector Público No Financiero (SPNF) a diciembre de 2018 tuvo un déficit de L5,437.8 millones, lo que representó 0.9% del PIB, mayor en 0.1pp al registrado en 2017 (L4,431.4 millones, 0.8% del PIB).

El balance global de las Empresas Públicas No Financieras refleja un déficit de 1.1% del PIB (0.4% del PIB en 2017), explicado principalmente por los desequilibrios financieros crónicos generados por la ENEE y otras empresas estatales. Como ocurre año tras año, las finanzas de la estatal eléctrica reflejan un desequilibrio que no ha sido posible reducir; al contrario, se ha profundizado de tal manera que al término de 2019 las pérdidas se estiman en 5,000 millones de lempiras. El déficit acumulado sobrepasaba los 52,000 millones de lempiras a octubre de 2019, (superior a los 45,000 millones en diciembre de 2018). Hasta octubre de 2019 las cuentas con los proveedores ascendían a 14,000 millones de lempiras. En diciembre de 2018, esta cifra era de 11,500 millones. Por su parte la deuda externa e interna de largo plazo pasó de 32,300 millones de lempiras al cierre de 2018 a 33,600 millones de lempiras, a octubre de 2019. La problemática de la ENEE sigue sin poder escapar de una alta dependencia de compañías privadas a las cuales está atada por contratos leoninos.

El déficit de la Administración Central (AC) durante 2018 llegó a 2.1% del PIB (2.7% del PIB en 2017). Para enfrentar la situación, el SPNF presentó crecientes requerimientos de financiamiento neto.

¿Cómo enfrenta el gobierno el déficit creciente? Una de las vías es el endeudamiento.

Situación de la Deuda Pública:

De conformidad al Consejo Monetario Centroamericano en su documento

“Informe de Riesgo País septiembre 2019⁶”, el monto de la deuda pública total (consolidada) de Honduras a julio de 2019 se ubicó en US\$10,494.8 millones (42.3% del PIB); de este saldo, US\$7,310.2 millones (69.7% del total) corresponden a deuda externa y US\$3,184.6 millones (30.3%) a deuda interna. No se incluye Alivio de Deuda.

En el mismo documento se señala textualmente lo siguiente:
Factores de Riesgo:

- A la baja:
 - o Limitado mercado local de capitales.
 - o Instituciones débiles y riesgo político.
 - o Bajos niveles de ingreso per cápita.
- Al alza:
 - o Un crecimiento más rápido y sostenido del PIB.
 - o Continuidad en la disciplina fiscal que conduzca a una disminución de los índices de deuda del gobierno, generando así una presión al alza en el perfil crediticio.
- Retos:
 - o Continuar con la estabilidad macroeconómica, la consolidación fiscal y un nivel estable de deuda pública.
 - o Mejorar las condiciones para alcanzar un crecimiento económico sostenible y reducir la pobreza.
 - o Superar las deficiencias estructurales de las instituciones públicas y en el sector energético.
 - o Seguir reduciendo la corrupción y los niveles de criminalidad.

Considerando los resultados del PIB al I trimestre e IMAE (Índice Mensual de Actividad Económica) al I Semestre⁷, las perspectivas de crecimiento son mínimas para 2019, influidas por la inestabilidad política y social, así como por la caída en los precios de los principales bienes de exportación y la reducción en el desempeño de los principales socios comerciales; aunado a lo anterior, a nivel interno, se ha presentado una baja ejecución en la inversión pública, incidiendo en una menor demanda de bienes intermedios, como el cemento y la varilla de hierro.

Factor clave para que la economía nacional no se desplome son las remesas de los trabajadores hondureños en el extranjero, especialmente en Estados

6 http://www.secmca.org/wp-content/uploads/2019/10/informe_riesgo_sep19.pdf

7 https://www.bch.hn/download/imaef/2019/imaef_mayo2019.pdf

Unidos, España y Canadá, que al primer semestre del año alcanzaron un monto de US\$2,520.1 millones, superior en 9.7% respecto a lo reportado en igual período del año anterior, asociado al endurecimiento de las políticas migratorias en los EUA, que provocó que hondureños realizaran más envíos de dinero en previsión de ser deportados.

- Preliminarmente:
 - El valor de las exportaciones FOB de bienes y servicios de la balanza de pagos al I Semestre de 2019, presentó una disminución interanual de 1.2%, inferior en 6.4 pp a lo proyectado al cierre de 2019 conforme al MMFMP 2019-2022; debido básicamente a la reducción en las ventas al exterior de café, oro y banano; explicado en su mayoría por caída en el precio promedio internacional de dichos bienes.
 - El valor de las importaciones FOB de bienes y servicios de la balanza de pagos al I Semestre de 2019, reflejaron una baja interanual de 1.7%, menor en 6.9 pp a lo previsto para el cierre de 2019 en el MMFMP, resultado de menores compras al exterior de bienes de consumo, materias primas y bienes de capital para la industria.
 - La cuenta corriente de la balanza de pagos como porcentaje del PIB, al I Semestre de 2019, presenta un superávit de 1.6% (déficit de 4.0% proyectado al cierre de 2019 en el MMFMP), explicado principalmente por mayores flujos recibidos de remesas familiares y menores importaciones.
 - Al I Trimestre de 2019, los flujos de Inversión Extranjera Directa (IED) recibidos, alcanzaron un monto de US\$306.5 millones, representando 24.0% de la proyección anual 2019 (US\$1,275.1 millones), derivado de utilidades reinvertidas en diversas actividades económicas; particularmente de la Industria manufacturera, maquila y minas y canteras.
 - La inflación interanual al I Semestre de 2019 fue 4.8%, superior en 0.65 pp a la registrada en el mismo mes del año previo, situándose por debajo de la meta establecida en el MMFMP 2019-2022 (4.0% \pm 1.0 pp) al cierre de 2019.
 - Al factor remesas se suma una política fiscal que presiona cada vez más a los contribuyentes, en especial a la gran mayoría a través de impuestos indirectos. Los indicadores muestran que los ingresos totales del SPNF en su ejecución al cierre del 2018 fueron de L180 mil 376.3 millones, siendo estos mayores en L8 mil 422.1 millones a lo recaudado en el 2017. Así como los ingresos tributarios presionan al alza, los gastos totales del SPNF no dejan de crecer.

1.3. Resultados fiscales que espera el gobierno de Juan Orlando Hernández a corto plazo (2020-2023)

En la proyección oficial, que trasciende al mandato actual del presidente Hernández, cuya conclusión está prevista teóricamente para enero de 2021, a mediano plazo se esperan como ingresos:

- Los ingresos tributarios, principal fuente de recursos de la AC, se mantendrían alrededor de 17.9% del PIB durante el periodo 2020-2023, mientras que los Ingresos no Tributarios serían de 1.0% del PIB para el periodo antes mencionado.
- Respecto a la proyección de Gastos de Mediano Plazo de la Administración Central equivaldrá a un promedio de 20.8% del PIB, en el periodo 2020-2023.
- De los fondos se planea destinar 42.8% a gastos de consumo, 23.7% para el gasto de capital, 18.5% transferencias corrientes y 15.0% para el pago de intereses de la deuda Total.
- Se estima que el gasto de capital se mantenga en promedio en 4.9% del PIB. Ello incluía las inversiones bajo el esquema de Asociación Público-Privada (APP), que será reformulado a corto plazo luego del fracaso de la modalidad de Alianza Público-Privada (APP) que operaba desde 2010.
- El déficit en 2019 y 2020 de las EPNF se pronostica que será financiado con mayor endeudamiento interno. Para 2019 se tiene programado un endeudamiento neto con fuentes internas de 1.3% del PIB. La ENEE para cubrir el déficit operativo de 2019 requiere L7,473.8 millones (1.2% del PIB), que se espera financiar con recursos internos en L7,432.6 millones (1.2% del PIB y externos por L41.2 millones). Para 2020 se estima un menor financiamiento al situarse en L6,083.4 millones (0.9% del PIB), cubierto en un 100.0% con fuentes internas.
- Para 2019 el Financiamiento Neto de la AC ascendería a L12,040.1 millones (2.0% del PIB) y en 2020 a L11,646.6 millones (1.8% del PIB).
- El Programa de Inversión Pública (PIP) plurianual 2019-2023 será financiado por fuentes nacionales en 69.3% (L116,860.0 millones), y el 30.7% (L51,866.6 millones) por fondos externos.



2. Caracterización del sistema tributario hondureño

- 2.1. Presión tributaria insuficiente para dotar de recursos al Estado.
- 2.2. Reducida y estrecha base tributaria.
- 2.3. Regresividad de los sistemas tributarios.
- 2.4. Volatilidad de los tributos.
- 2.5. Debilidad y desestructuración de las administraciones tributarias.
- 2.6. Evasión tolerada y/o auspiciada.
- 2.7. Promoción de la desigualdad en materia competitiva.
- 2.8. En el caos está la ganancia.
- 2.9. Un sistema regresivo.
- 2.10. Obstaculiza la movilidad social.
- 2.11. Ampliación-exclusión.
- 2.12. No promueve la productividad y competitividad empresarial.

2. Caracterización del sistema tributario hondureño

La caracterización no gubernamental de la política fiscal en Honduras remite siempre a factores asociados a la gobernabilidad y la desigualdad, entre los cuales destacan como relevantes: ser uno de los países con menor ingreso per cápita en América Latina, el estancamiento de su PIB per cápita, su alta tasa de subempleo invisible, sobre todo en el sector rural. Asimismo, la distribución del ingreso es muy desigual, la inequidad en la estructura tributaria, con el mayor peso contribuyente en los impuestos indirectos, el desequilibrio constante entre la balanza comercial y el PIB, la dependencia creciente de transferencias externas, especialmente al sector privado, proveniente de los hondureños que laboran en Estados Unidos y otros países (remesas de los trabajadores), el déficit crónico que acompaña al gasto del gobierno central, el alto porcentaje de los impuestos recaudados destinados al pago de sueldos y salarios de los funcionarios públicos, la limitación creciente de recursos destinados a la inversión pública en áreas sociales y productivas, la extrema opacidad en el manejo de los recursos obtenidos a través de impuestos específicos que se suponen coyunturales y se vuelven permanentes (como el “tazón” de seguridad), la necesidad del Estado de recurrir a montos crecientes de capitales externos e internos (endeudamientos, préstamos concesionales y donaciones), el manejo de políticas monetarias restrictivas para contrarrestar la depreciación de la moneda que se refleja en altas tasas de encaje legal e inversiones obligatorias de los bancos, lo cual afecta la competitividad de la economía y el déficit externo.

Como viene siendo recurrente, el Estado enfrenta su iliquidez aumentando la deuda externa e interna y agudizando la desigualdad que predomina en Honduras. Bajo esas condiciones, los ajustes y reajustes de la economía suelen destinarse a la amortización de deudas, teniendo cada vez, un mayor coste social y político. La ciudadanía puede admitir propuestas de estabilidad macroeconómica, pero exige que simultáneamente se diseñen y ejecuten políticas públicas orientadas a la atención de derechos fundamentales en salud, educación, vivienda, seguridad y oportunidades de trabajo.

En ese contexto, la consolidación de la sostenibilidad fiscal debe tomar en cuenta la gran disparidad económica y social existente, así como la polarización política que reduce el margen de tolerancia popular a debilidades destacadas del sistema tributario, que aplican no sólo en Honduras sino en el contexto latinoamericano, como lo advierten numerosos análisis⁸.

8 IX Encuentro de Economía Mundial. Madrid 2007: APRENDIENDO DEL FRACASO DE LAS REFORMAS FISCALES EN AMÉRICA LATINA. P. 16.

En ese cuadro de debilidades destacadas, que están en el trasfondo de los estallidos sociales con que cierran 2019 varios países latinoamericanos (Chile, Bolivia, Ecuador, Colombia, y otros), figuran las siguientes:

2.1. Presión tributaria insuficiente para dotar de recursos al estado

Esta limitación fundamental puede considerarse la clave de la bóveda de todos los defectos de los sistemas tributarios de América Latina.

Con presiones tributarias situadas entre 10% y 15%, que en Honduras ronda el 18% sobre el PIB, no es posible dotar a un Estado de recursos suficientes para cumplir las funciones que una sociedad demanda, sobre todo si la administración pública mantiene políticas que fomentan la desigualdad, impunidad frente a la corrupción, evasión fiscal e ineficiencia en la inversión pública.

2.2. Reducida y estrecha base tributaria.

Sumado a lo anterior, la recaudación no reúne tampoco el principio tributario de generalidad, cualquiera que sea la expresión de este. Los ingresos tributarios proceden de pocos gravámenes (Aduanas o IVA, generalmente); por el contrario, tributos caracterizadamente elásticos y con capacidad para operar de manera anticíclica, operan regresivamente respecto a la evolución del ciclo económico, agravando las crisis y amplificando su inestabilidad.

2.3. Regresividad de los sistemas tributarios.

Si se mantiene un esquema donde los que más ingresos tienen pagan “menos” y los que menos ingresos tienen pagan “más”, es arduo cumplir, asimismo, el principio de equidad.

Concretamente, no se logra la “equidad horizontal”, al no conseguirse de ninguna manera la generalidad en la imposición, incumplimiento reforzado por la evasión tributaria y la expansión de la informalidad económica que está aumentando, incorporando incluso colectivos, como las profesiones liberales, anteriormente ajenas a la misma.

Mucho menos cabe hablar de cumplimiento de la “equidad vertical”, ya que, tributos generalizados y poco elásticos sobre el consumo, ingresos derivados de aranceles e instrumentos aduaneros pararancelarios, gravámenes parafiscales, etc., acaban recayendo sobre sectores de la población sometidos a fuerte control en sus ingresos (asalariados de la economía formal, los propios

funcionarios públicos, etc.) o con gran tendencia al consumo.

2.4. Volatilidad de los tributos

Tampoco el principio de “flexibilidad tributaria”, cuya realización permitiría compensar, siquiera limitadamente, la volatilidad e inestabilidad de la economía, cabe aplicarlo con relación al sistema fiscal pues ni las recaudaciones permiten actuar como compensadores de la fase depresiva de los ciclos económicos, impidiendo la generación de déficits públicos que se monetizan, vía inflación o endeudamiento externo, ni los gravámenes operan con flexibilidad respecto de la situación económica, agravando las fases depresivas y coadyuvando a los problemas, por ejemplo, inflacionarios, propios de los momentos álgidos de la actividad.

2.5. Debilidad y desestructuración de las administraciones tributarias.

De igual modo los conceptos de eficiencia, reducción de los costes de gestión tributaria o minoración de los “costes indirectos de la presión fiscal”, no alcanzan calificaciones brillantes, si contemplamos el funcionamiento de las Administraciones Tributarias, pues las debilidades y la desestructuración de tales Administraciones Tributarias conducen a fiscalizaciones excesivas, concentradas en pocos contribuyentes, fáciles de recaudar, infracciones y sanciones enormemente complejas, litigios tributarios que se prolongan en el tiempo, sin resolución efectiva, escasa articulación de una política efectiva de información y asistencia al contribuyente, presión psicológica sobre colectivos de contribuyentes limitados y, al final, en muchos supuestos, en corrupción pura y dura, aunque conviene señalar que el fenómeno de la transparencia y la “buena administración” está logrando algunos frutos en el funcionamiento diario de la administración tributaria hondureña, a la que siempre se reclama operar sobre principios de legalidad y objetividad a la hora de implantar el sistema fiscal legalmente establecido.

2.6. Evasión tolerada y/o auspiciada

El conjunto de elementos fundamentales de todo sistema tributario, incluyendo principios tales como los de equidad horizontal y vertical, dejan de cumplirse en el caso de Honduras debido a la “habilidad” de los sectores económicos privilegiados por escapar de las obligaciones constitucionales de pagar impuestos para financiar el desarrollo.

La práctica usual ha sido que gran parte de los agentes económicos de mayor poder económico se abstienen de contribuir y prefieren beneficiarse

con subsidios o privilegios fiscales que les permiten ser “competitivos” ante eventuales competidores de la región centroamericana o del mundo. Una ley, por ejemplo, la de “incentivos al turismo”, aprobada por el Congreso de Honduras, facilita a sus beneficiarios la disminución en el pago del impuesto sobre la renta, la eliminación de los impuestos de importación y de “...cargas sobre la venta de tierras para construcción de hoteles. Así como la exoneración del pago de varios impuestos por un plazo de hasta 15 años”.

Históricamente, los diferentes gobiernos hondureños, sin excepción, han presionado sus políticas tributarias adoptando acuerdos de exoneración y/o exención, unos con fines político-proselitistas o de compensación y otros para beneficiar a grupos de poder que financian campañas políticas. La exoneración es el beneficio establecido por la ley y por la cual un hecho económico no está afecto al pago, total o parcial, de un impuesto determinado. Se trata de la potestad del Poder Ejecutivo para otorgar el beneficio de la liberación total o parcial de pagar el impuesto a través de un decreto, por ejemplo, el beneficio fiscal para los adultos mayores. Mientras que la exención se establece previamente en la ley y la solicita una institución que declara sus impuestos sobre la renta, como ha venido ocurriendo con las franquicias turísticas o de alimentos. Ello ocurre, por ejemplo, en las zonas industriales.

El FOSDEH sostiene que el Estado de Honduras practica una inconsistente política de exoneraciones que impide 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 estudio Las Exoneraciones Fiscales en Honduras⁹, estas equivalen a una tercera parte de la recaudación fiscal total.

2.7. Promoción de la desigualdad en materia competitiva

La práctica selectiva de las exoneraciones puede incluso jugar el rol de barreras a la entrada de nuevos competidores, se trate de conglomerados empresariales o de monopolios y duopolios, o de estimular la inversión interna. Las reglas de juego del mercado hondureño no se orientan a propiciar economías de competencia con exigencias y derechos iguales para todos. Así, como ejemplo, la industria de las comidas rápidas aglutina para sí un marco amplio de exoneraciones fiscales que no abarca a miles de restaurantes y comedores de comidas populares que si deben pagar todo el conjunto de gravámenes fiscales.

⁹ http://www.fosdeh.com/wp-content/uploads/2017/02/exoneraciones_fiscales.pdf. Vertambién “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 ños 2001-2007”, Dirección Ejecutiva de Ingreso. Tegucigalpa, diciembre 26 del 2007.

2.8. En el caos está la ganancia.

El sistema fiscal hondureño es un conjunto amplísimo y complejo de leyes, decretos, acuerdos y reglamentos que, como conjunto legal en constante transformación, ha generado innumerables barreras administrativas para el cumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de los menos informados. No se trata de un sistema fiscal simple. Se trata de un abigarrado marco de leyes que está cambiando continuamente y debido a tal nivel de complejidad es percibida por la mayoría de los agentes económicos como de alta y compleja normatividad.

2.9. Un sistema regresivo.

La particular configuración de los tributos y su incidencia a nivel de diferentes categorías de ciudadanos-contribuyentes, determinada por una desproporción de la carga tributaria resultante entre diferentes grupos sociales, lo vuelve un sistema impositivo de características regresivas e inequitativo.

En los últimos años se han incrementado las tasas y las cargas impositivas, tales como el ISV con una tasa de 15% y 18% para bebidas alcohólicas, al tiempo que también se mantienen las exoneraciones fiscales para un pequeño grupo de exportadores, maquiladores y otros agentes arriba mencionados. Es decir, se ha incrementado la regresividad fiscal pues simultáneamente se han disminuido los impuestos directos tras la aprobación de un nuevo código tributario que solamente grava las rentas generadas dentro del territorio hondureño y no las rentas generadas en otros países y territorios aun cuando el origen de la riqueza sea nacional.

2.10. Obstaculiza la movilidad social.

El sistema tributario hondureño no solo relega a los sectores de menores ingresos, sino que les impide o dificulta el ascenso social y provoca un estado situacional de estancamiento social. Así, el sistema fiscal es como un trampolín para los sectores de más altos ingresos y; al mismo tiempo, una pesada carga que impide la movilidad social de la mayoría de los hondureños. En esa dinámica encaja que en el nuevo código tributario se establece un "monotributo" para gravar con ISR a los agentes económicos del sector informal (a los más pobres).

2.11. Ampliación-exclusión.

El sistema fiscal hondureño crece hacia una considerable ampliación de la base tributaria debido, en gran medida, a cambios escenificados en 2013 y 2014 consistentes en legalizar y reglamentar todos los documentos transaccionales, generen o no gravámenes, y; simultáneamente, propiciar que los más grandes contribuyentes se acojan al pago de 1.5% de los ingresos a partir de un umbral de 10 millones de lempiras de ventas anuales, evadiendo así las escalas basadas en renta neta gravable y cuyo máximo es de 25%.

Esta característica dual de ampliación-exclusión es propio de un sistema tributario con múltiples contradicciones porque se irrespeta el principio de equidad y capacidad de pago.

2.12. No promueve la productividad y competitividad empresarial

En la política fiscal hondureña no existen, por ejemplo, normas y reglamentos que incentiven los gastos/inversiones en Investigación & Desarrollo (I & D). El problema es que al sector empresarial favorecido con exoneraciones fiscales no les preocupa esa falta de objetivos estratégicos del Estado. Más que incentivos o estímulos, buena parte del empresariado lo que prefiere son privilegios.

La opción empresarial de pagar 25% de la renta neta, frente a 0.75% o 1% de los ingresos brutos, es uno de esos privilegios disponibles para los grandes empresarios que obtienen ingresos anuales de 300 a 600 millones de Lempiras en bienes comerciales. No obstante, este gran regalo fiscal no es siempre aceptado por los "empresarios" ya que no cesan de presionar para derogar esta opción que consideran "confiscatoria". Esto es así, principalmente, debido a que en años anteriores los empresarios pagaban cantidades mínimas de ISR (menos que la mitad del 1% de los ingresos anuales).

En las secciones siguientes se amplía, con algún nivel de detalle, la descripción del sistema tributario en base a documentos recientes del CIAT y resúmenes de leyes publicadas por SEFIN, cuyos aspectos fundamentales se comentan, en cada caso, en tanto refieren aspectos de favorecer o empeorar el principio de justicia fiscal.



3. Un sistema que tiende a su agotamiento

- 3.1. La lógica del nuevo código tributario (decreto 170-2016).
- 3.2. Rentas exentas.
- 3.3. Aspectos medulares del impuesto sobre ventas.
- 3.4. Impuestos selectivos al consumo.
- 3.5. La base de contribuyentes, el régimen de facturación: ¿una ampliación favorable?
- 3.6. Impacto al nivel de las declaraciones de ISR
- 3.7. La nueva dinámica de los contribuyentes del ISR.
- 3.8. ¿Quiénes son los nuevos sujetos de pago del impuesto sobre ventas?
- 3.9. Algunas reflexiones sobre la nueva estructura tributaria.
- 3.10. Los nuevos sujetos del ISR.

3. Un sistema que tiende a su agotamiento

La tesis central de este análisis es que el régimen fiscal hondureño está en proceso de agotamiento a medida que impone más obligaciones de pago a los sectores de menores ingresos y a la llamada clase media que sobrevive con salarios fijos o con los recursos que obtiene de la economía informal, lo que promueve la ingobernabilidad del país al incrementar las demandas sociales y económicas de la población sin que el Estado capitalice la solvencia necesaria para satisfacerlas.

Tómese en cuenta que Honduras enfrenta altos y persistentes niveles de pobreza y desigualdad. Mientras que la tasa de pobreza (US\$5.5 por persona por día, de país de ingresos medios) se redujo del 60.8 por ciento al 52.6 por ciento entre 2005 y 2017, la tasa de pobreza extrema (US\$1.90 por persona por día, la línea internacional de pobreza) es del 17.2 por ciento, la más alta en América Latina después de Haití. La desigualdad (GINI 50.5 en 2017, entre los más altos de la región y del mundo) también ha resultado en una de las clases medias más pequeñas en el continente (11 por ciento en 2015, en comparación con el promedio regional de 35 por ciento).

Similar a la caracterización de otros países de la región centroamericana, el sistema tributario hondureño no responde a un proyecto social coherente, ni al propósito de consolidar un Estado de derechos. Su injusticia no radica en la obligación de pagar impuestos, sino en la inequidad de estos. Se puede definir como un sistema impositivo alejado de su genuina finalidad redistributiva; complejo y al alcance de pocos; que recauda de quien puede y no de quien debe. Con ello se ahondan la desigualdad y las inequidades. No obstante, el desafío de transformar esa modelo choca con la resistencia de los principales agentes económicos que tratan de consolidar las estructuras históricas de evasión impositiva y; adicionalmente, presionan para estimular la tributación indirecta que descarga el peso de pagar en la mayoría de la población.

3.1. La lógica del nuevo código tributario (decreto 170-2016).

A partir de enero de 2017 entró en vigor un nuevo Código Tributario (Decreto 170-2016) que representa un claro retroceso en materia de progresividad tributaria. En efecto, al adoptar el principio de renta territorial, sustituyendo el principio de renta universal, el Estado de Honduras comunica a los grandes empresarios hondureños que no les gravará los ingresos y ganancias que obtengan fuera de Honduras. Esa medida los libera de cargas impositivas por las operaciones que realicen fuera del territorio nacional, lo que en la práctica incentiva la exportación de capitales para invertir en aquellos países que les

ofrezcan mayor rentabilidad, con la garantía de que sus utilidades al retorno no tendrán ningún gravamen.

En contraste, el nuevo Código Tributario establece el Mono tributo, cuya aplicación pretende que los pequeños emprendedores hondureños paguen un impuesto por los ingresos y ganancias que obtienen en la arriesgada aventura actual de invertir su capital.

En resumen, el nuevo código a los grandes empresarios les exonera de importantes obligaciones, mientras que a los pequeños y medianos empresarios locales los grava para que "todos" paguen impuestos en igualdad de condiciones. Bajo esa lógica se propicia e incentiva la acumulación de riquezas en el percentil más pequeño de la sociedad, la élite, que con su influencia obtiene más privilegios fiscales y obliga al Estado a compensar las "pérdidas fiscales" gravando a los pequeños y medianos empresarios.

Los gravámenes de ISR no guardan ninguna relación proporcional con el principio de capacidad económica y tampoco con el de equidad vertical y horizontal. Prueba de ello es que se grava al denominado sector social de la economía con 15% de sus utilidades netas y, en cambio, ofrece a los capitales extranjeros aplicarles ciertos impuestos si sus productos se consumen dentro del territorio nacional, pero los deja exentos si los comercializan fuera. Una empresa multinacional de apuestas deportivas, a título de ejemplo, podrá instalarse en el país como "Instancia-Matriz" operando vía internet con todos los apostadores del mundo y solo se le cobrará algo de ISR por los ingresos que generen los apostadores nacionales. De allí que el nuevo código tributario facilite la creación de empresas a través del expediente del "buzón electrónico", como ocurre en Panamá, Gran Caimán, Luxemburgo y otros "paraísos fiscales".

Conscientes de que esas facilidades disminuyen los ingresos fiscales que soportan los elevados presupuestos nacionales, los técnicos gubernamentales buscan asegurar internamente nuevas fuentes de ingresos. Ese enfoque está presente en el Decreto No.318-2013, aprobado el 15 de enero del 2014 y publicado en el Diario Oficial "La Gaceta" del 26 de mayo del 2015, que crea la Ley para la Protección, Beneficios y Regularización de la Actividad Informal que tiene por objeto proveer a la microempresa nacional, que se desempeña dentro del sector informal de la economía, de un mecanismo sencillo y gratuito de formalización de su actividad bajo la promesa de que con ese paso, que tiende a regularizar sus tributos, mejorará sus condiciones actuales.

La búsqueda de nuevas fuentes fiscales y a la vez de mecanismos compensatorios ya era una preocupación de los técnicos de SEFIN en 2015 cuando se exonera y; a la vez, se gravan las ganancias de las cooperativas legalmente establecidas y reconocidas por el Consejo Nacional Supervisor de Cooperativas (CONSUCOOP).

Mediante el "Decreto No.53-2015", aprobado y publicado en el Diario Oficial "La Gaceta" el 29 de abril del 2015, las cooperativas quedan exentas del pago del Impuesto Sobre la Renta y sus colaterales, entendiéndose por tales el Activo Neto y la Aportación Solidaria Temporal, que se originen de los actos que realicen. En reemplazo se creó la "Contribución Social del Sector Cooperativo", que debe ser pagada anualmente a más tardar dentro de los 3 meses siguientes al cierre del período fiscal anterior. Incluso, las cooperativas que hayan tenido pérdidas en el período fiscal correspondiente estarán sujetas al pago de cero puntos cinco por ciento (0.5%) de los ingresos brutos declarados en concepto de la Contribución Social, excepto aquellas que hayan experimentado cambios financieros negativos. Esos recursos oficialmente no entraran en gasto corriente, sino que deben capitalizar el "Fondo de Solidaridad y Protección Social para la Reducción de la Pobreza" o cualquier otro fondo estatal en materia social, lo que se ha cuestionado por el carácter proselitista electoral y/o asistencialista que está presente en la mayoría de los proyectos de compensación social.

3.2. Rentas exentas.

Para las personas naturales se estableció en 2015 un límite de tributación (revisable) de 116 mil 402 lempiras anuales de ingresos, que promedia 9,700 lempiras mensuales. Según el marco legal sobre ingresos exonerados de pagar impuestos a la renta existente en el "Acuerdo No. DEI-SG-100-2015 de fecha 22 de mayo del 2015 y publicado en el Diario Oficial "La Gaceta" el 24 de junio del 2015, este tendrá vigencia entre 2015- 2019, cuando será ampliado progresivamente con una tasa de 5.82%, Ello significa que aumentará el umbral no gravable a 192 mil 557 lempiras (agregando los 40 mil lempiras por gastos médicos y educativos), con el potencial beneficio para quienes obtienen ingresos mensuales de 16,046.00 lempiras.

El decreto se publicitó como una medida incluyente, sin embargo, elevar el monto gravable sólo favorece a un pequeño sector de asalariados. De hecho, los maestros de educación primaria, secundaria y universitaria ya están exonerados de pagar ISR aún si sobrepasan los ingresos de la escala descrita. En el otro extremo de la pirámide social, se establece que las personas jurídicas pagarán 25% de la renta neta gravable, pero las declaraciones

empresariales, en especial de las grandes empresas, suelen reflejar rentas (utilidades) mínimas y, en no pocas ocasiones, reportan pérdidas. Debido a ello se promulgó el artículo No. 22-A, que señala lo siguiente:

ARTICULO 22-A. Las personas naturales o jurídicas domiciliadas en Honduras pagarán el 1.5% sobre los ingresos brutos iguales o superiores a DIEZ MILLONES DE LEMPIRAS (L. 10,000,000.00) del periodo impositivo. Cuando la aplicación de las tarifas señaladas en los literales a) y b) del Artículo 22 de la presente Ley, resultaren menores al 1.5% de los ingresos brutos declarados. La tasa se reducirá al 0.75% en el caso de los ingresos obtenidos por las personas naturales o jurídicas que produzcan o comercialicen cemento, productos y medicamentos de uso humano, producción, venta y distribución de derivados de petróleo y productos de panadería.

Este artículo, junto con el régimen de facturación de 2014, busca incidir de forma positiva en los ingresos fiscales. En reacción, las cúpulas empresariales han interpuesto ante la Corte Suprema de Justicia (CSJ) varios recursos de inconstitucionalidad, calificando el impuesto de 1.5% sobre los ingresos brutos como “confiscatorio”.

3.3. Aspectos medulares del impuesto sobre ventas.

El impuesto sobre las ventas, bienes y servicios data de 1963 y comenzó con una tasa de 3% sobre el valor de bienes y servicios. Desde entonces ha evolucionado de ser un impuesto monofásico a un impuesto multi fases. En la actualidad el gravamen general de ISV es 15% para bienes y servicios en general y de 18% para bebidas alcohólicas. A lo largo de los años se ha convertido en la principal fuente de ingresos fiscales. La regresividad fiscal aludida se asocia al hecho que el 15% y 18% se aplican por igual a personas pobres y a millonarios, sin principio de progresividad.

Las personas naturales y jurídicas que funcionan como recaudadores del impuesto sobre ventas están obligadas a realizar declaraciones mensuales de venta y; por supuesto, a enterar al fisco la diferencia entre el débito y el crédito fiscal. En el caso de los fabricantes o importadores de bebidas alcohólicas el impuesto es cobrado en fábrica o al momento de desaduanar el producto importado. Existe, igualmente, un régimen simplificado de tributación del ISV para aquellos agentes que vendan productos gravados en una cuantía igual o inferior a 250,000 lempiras anuales, pero excluyendo aquellos productos como bebidas gaseosas, alcohólicas, cervezas, cigarrillos, fósforos, etc., cuyo gravamen se cobra en fábrica. Este régimen no goza, sin embargo, de crédito fiscal (debiera existir previamente débito fiscal cobrado a consumidores finales).

Las exoneraciones del ISV abarcan 273 bienes y servicios, la mayor parte integrantes de la canasta básica general de consumo, y representan conquistas de los consumidores y de organizaciones de la sociedad civil por impedir que se gravaran estos bienes al tiempo que; simultáneamente, se ampliaban las exoneraciones fiscales a los grandes empresarios. Para una comprensión más completa del universo de exoneraciones citamos, parcialmente, el artículo 15 de la ley del ISV:

“ARTÍCULO 15.- Están exentos del Impuesto que establece esta Ley, la venta de bienes y servicios siguientes:

a) Listado de los artículos esenciales de consumo popular.

b) Los Productos farmacéuticos para uso humano, incluyendo el material de curación quirúrgico y las jeringas;

c) Maquinaria y equipo para generación de energía eléctrica ya contratada y sus respectivos repuestos, gasolina, diésel, bunker “C”, kerosene, gas LPG, Av-jet, petróleo crudo o reconstituido, libros, diarios o periódicos, revistas científicas, técnicas y culturales, cuadernos, útiles escolares, pinturas y esculturas artísticas; rubro de las artesanías menores y flores de producción nacional; partituras musicales; cueros y pieles de bovino destinados a la pequeña industria y artesanía;

d) Los siguientes servicios: energía eléctrica exceptuando todos los abonados residenciales que tengan un consumo de energía eléctrica mensual mayor de setecientos cincuenta kilovatios/hora (750kw/h), por la prestación del servicio público o privado. De dicho pago no está exento ningún tipo de usuario residencial, independientemente del giro que tenga el bien inmueble; agua potable y alcantarillado; servicios de construcción; honorarios profesionales obtenidos por personas naturales; de enseñanza; de hospitalización y transporte en ambulancias; de laboratorios clínicos y de análisis clínico humano; servicios radiológicos y demás servicios médicos, de diagnóstico y quirúrgicos exceptuando los servicios de tratamiento de belleza estética como ser: spa, liposucción con láser y similares; transporte terrestre de pasajeros; servicios bancarios y financieros; excepto el arrendamiento de bienes muebles con opción de compra; los relacionados con primas de seguros de personas y los reaseguros en general; servicio de transporte de productos derivados del petróleo. Quedan sujetos a este Impuesto, la venta o servicio de alimentos preparados para consumo dentro o fuera del local;

e) Materia prima y herramientas para la producción agrícola y agroindustrial de especies mayores y menores incluyendo la avícola y de peces; Productos farmacéuticos para uso veterinario, fertilizantes, abono, fungicidas, herbicidas, insecticidas, pesticidas, raticidas y demás anti roedores; animales vivos; Medios de reproducción animal; Semilla y material vegetativo para la siembra y propagación sexual y asexual; Materia prima para la elaboración de alimentos balanceados y los alimentos balanceados en su presentación final, exceptuando los destinados para mascota.”

La ley del ISV, su capacidad de cobertura y sujeción a nivel del universo de agentes económicos se complementa con el Acuerdo No.058-2014, aprobado el 13 de septiembre del 2014 y publicado en el Diario Oficial “La Gaceta” el 23 de octubre del 2014, en el cual se reforma el Reglamento del Régimen de Facturación, Otros Documentos Fiscales y Registro Fiscal de Imprentas, procurando una mayor recaudación fiscal del Estado.

El régimen de facturación es la principal herramienta para ampliar la base de recaudadores-contribuyentes, tanto de ISV como de ISR. La razón principal de esta asociación descansa en el hecho de la desaparición de documentos transaccionales, que antes eran admisibles en la contabilización de las empresas, por lo que representa una importante medida de control de la evasión fiscal debido a las mayores facilidades de verificar costos y gastos verdaderos respecto de gastos fingidos mediante documentos falsos o por duplicación ilegal de los mismos.

3.4. Impuestos selectivos al consumo.

Los gravámenes denominados selectivos al consumo son realmente Impuestos Específicos, cobrados en una única fase, aplicados sobre el Consumo de Cigarrillos e Impuesto a la Producción Nacional e Importada de Bebidas Gaseosas, Bebidas Alcohólicas y Otras Bebidas Preparadas o Fermentadas, según la normativa contenida en el Decreto Ley N° 17-2010 (publicado en La Gaceta el 22.04.2010). El artículo 23 de este Decreto, introduce una reforma al artículo 1 del Decreto 106, de 30 de junio de 1955, el cual establecía la creación de un Impuesto Específico Único sobre el Consumo de Cigarrillos en el territorio nacional.

El artículo 32 de este mismo Decreto, crea el denominado Impuesto a la Producción Nacional e Importada de Bebidas Gaseosas, Bebidas Alcohólicas y otras Bebidas Preparadas o Fermentadas. En la producción nacional, el impuesto se causa el momento de retiro del producto de fábrica para

su enajenación a cualquier título o en la fecha de emisión de la factura o transferencia de este o lo que ocurra primero. En la importación al momento de liquidación y pago de la Declaración Única Aduanera (DUA), o el Formulario Aduanero Único Centroamericano (FAUCA). El pago del impuesto, en 2018 y 2019, se realiza en lempiras por litro.

Los impuestos selectivos al consumo sean bajo la modalidad específica o ad-valoren, son semejantes al ISV en cuanto a su regresividad. La tributación de Honduras es, esencialmente, basada en impuestos indirectos y de allí el gran problema de regresividad ya que se vuelve fuente importante de empobrecimiento a las capas sociales de menores ingresos. Una de sus secuelas es la migración forzada que miles de hondureños realizan en busca de mejores oportunidades de vida.

3.5. La base de contribuyentes, el régimen de facturación: ¿una ampliación favorable?

Gran parte de las reformas tributarias, principalmente las impulsadas a partir de 2014, propiciaron la ampliación de la base de contribuyentes como nunca antes había ocurrido. El cuadro 1 muestra la progresión de los adscritos al régimen de facturación. La cifra de 210 mil inscritos a diciembre de 2018 representa casi 100 mil nuevos inscritos respecto de todo lo acumulado hasta diciembre de 2015.

Cuadro 1: Evolución Reciente de Régimen de Facturación

| Concepto | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|------------------------|---------|---------|---------|---------|
| NÚMERO DE OT INSCRITOS | 117,222 | 155,341 | 182,785 | 210,475 |

FUENTE: BASE DE DATOS OTAG, SAR (OT=OBLIGADOS TRIBUTARIOS)

Una de las razones importantes de este cambio radica en el carácter coercitivo sobre los documentos considerados legales en todo el universo transaccional, sea del sector público, privado o del propio sub-universo de actividades informales. Gran cantidad de agentes económicos interpretan que no legalizar sus documentos transaccionales les restringe sus posibilidades reales de vender bienes y servicios. Bajo un marco económico recesivo, ningún agente económico despreciará la nueva normativa ya que vender menos puede

significar menores posibilidades de cumplir con créditos comerciales y bancarios, reducir utilidades y exponerse al riesgo de cierre o desaparición en el corto plazo. Parece obvio, que las pequeñas empresas, tanto como las micro, son las obligadas a normalizar documentos transaccionales y adquieren la categoría de “obligados tributarios”.

3.6. Impacto al nivel de las declaraciones de ISR

Las declaraciones de ISR, según el tamaño promedio de los aportes, y partiendo del año 2012 como base de comparación, revelan el fenómeno, no tan sorprendente, de una caída en las declaraciones de los grandes contribuyentes: de 569 en 2012 a 511 en 2017. Igual fenómeno en los declarantes medianos: de 771 en 2012 a 715 en 2017. Ambos expresan el escaso nivel de crecimiento en la mayor parte de subsectores económicos que; igualmente, se constata, en los IMAE del BCH donde se ha estado indicando que los únicos sectores dinámicos serían industria financiera, telecomunicaciones y energía.

Cuadro 2: Declaraciones de ISR según tamaño de Contribuyentes

| Tamaño de OT | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|--------------|---------------|---------------|---------------|----------------|----------------|----------------|
| GRANDE | 569 | 562 | 548 | 534 | 520 | 511 |
| MEDIANO | 771 | 761 | 746 | 733 | 723 | 715 |
| PEQUEÑO | 61,253 | 65,321 | 71,246 | 102,297 | 124,114 | 143,940 |
| TOTAL | 61,253 | 65,321 | 71,246 | 102,297 | 124,114 | 143,940 |

Fuente: Declaraciones Juradas de Impuesto Sobre la Renta, SAR

Al observar la dinámica en las declaraciones de los pequeños contribuyentes: de 61 mil en 2012 a 143 mil en 2017, revela el sector social sobre el cual se ha ampliado la base de los obligados tributarios. Lo ocurrido ha sido un esfuerzo notable de legalización real de pequeños emprendimientos que, en el pasado, actuaban al margen del marco legal tributario. La presión pública al efecto ha sido intensa.

En otras palabras, la progresión que grafica el cuadro 2 ratifica la adhesión de los pequeños agentes económicos a un modelo tributario que les ofrece poder articularse al resto de la economía o los persigue, elimina o aísla si se resisten. Por ejemplo, un pequeño productor agrícola que en el pasado vendía vegetales a restaurantes está impedido de hacerlo si no extiende una factura legal de venta a sus clientes, ya que estos tampoco podrían documentar sus gastos con simples recibos. La nueva estructura tributaria, por tanto,

representa el dilema de articular o separar y; tal como revelan las cifras. Los pequeños emprendimientos optan por la articulación y con ello es previsible el aumento de la base de los obligados tributarios. El riesgo que asumen es que el sistema que no discrimina su vulnerabilidad los termine obligando a cerrar operaciones debido a la carga que representa la constante alza de los impuestos sobre ventas, ingresos y rentas.

3.7. La nueva dinámica de los contribuyentes del ISR.

Otro sector en crecimiento lo integran los contribuyentes del ISR. En términos prácticos el Estado se ha empeñado en actualizar la adscripción al régimen de facturación, lo que resulta comprensible puesto que durante años prácticamente permanecía invariable el número de 60 mil declarantes, jurídicos y naturales, por lo que se calculaba un universo de evasores mayor al 50% del total potencial de aportantes.

La política oficial de clausurar negocios en problemas fiscales ha propiciado la incorporación de miles de pequeños empresarios, que al hacerlo no responden a una dinámica de apertura económica sino a la coerción del Estado. Así se explica que de 43 mil declarantes en 2012 se pasara a 116 mil declarantes en 2017. Además de las reformas al marco legal, la incorporación también la propicia la estrecha relación de la economía informal con la economía formal. La facturación, como se explicó anteriormente, liquida a los micro y pequeños vendedores en tanto no puedan extender facturas legales. El “éxito” del régimen de facturación es lograr que más personas naturales sean ahora sujetos tributarios, en un crecimiento más vegetativo que producto del desarrollo productivo del país.

Cuadro 3: Declaraciones según tipo de Contribuyente de ISR

| Tipo de OT | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|--------------|---------------|---------------|---------------|----------------|----------------|----------------|
| JURIDICO | 19,104 | 20,157 | 21,367 | 24,537 | 26,527 | 28,535 |
| NATURAL | 43,489 | 46,487 | 51,173 | 79,027 | 98,830 | 116,631 |
| TOTAL | 62,593 | 66,644 | 72,540 | 103,564 | 125,357 | 145,166 |

Fuente: Declaraciones Juradas de Impuesto Sobre la Renta, SAR

Considerado lo anterior, ¿Seguirá esta misma tendencia en los años venideros? Sin cambios estructurales de fondo todo podrá depender de la evolución del monotributo. Si el monotributo demanda aportes desproporcionados con la capacidad real de pago de los pequeños emprendedores cabe la posibilidad de su “desconexión” gradual al sistema y el retorno a renovadas prácticas

de informalidad. ¿Cómo se puede contrarrestar ese riesgo? La manera más viable es que valga la pena pagar el monotributo, con prestaciones sociales e incentivos productivos, entre ellos mejores carteras de crédito, asistencia técnica, capacitaciones, gestión de mercados y una eficiente seguridad social.

3.8. ¿Quiénes son los nuevos sujetos de pago del impuesto sobre ventas?

Es de gran importancia disponer de algún criterio válido para establecer sí, según la intencionalidad de las reformas, se trata de captar emprendedores que en el pasado reciente estaban al margen de contribuir al fisco o, en el mejor de los casos, de nuevos sujetos tributarios. Lo relevante a destacar de las cifras suministradas por SAR es, en primera instancia, que los pequeños emprendimientos han crecido más del 100% en el período 2014-2018, de 38,905 a 94,264, y los denominados grandes contribuyentes han crecido en una proporción mucho menor: de 451 en 2014 a 461 en 2018. Esta situación, probablemente asociada al mayor crecimiento del sector informal respecto del formal, podría implicar que la intencionalidad de la sujeción abarque de manera prioritaria a aquellos agentes más lejanos y que históricamente no cobraban impuestos a sus clientes-consumidores habituales.

Cuadro No. 4: Declarantes de ISV según tamaño de Contribuyente

| Tamaño OT | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| GRANDE | 451 | 453 | 436 | 432 | 461 |
| MEDIANO | 617 | 609 | 612 | 608 | 643 |
| PEQUEÑO | 38,905 | 55,548 | 62,524 | 66,942 | 94,264 |
| TOTAL | 39,973 | 56,610 | 63,572 | 67,982 | 95,368 |

Fuente: Declaraciones Juradas de Impuesto Sobre Ventas, SAR

Esta realidad, constatable en las cifras del cuadro, supone que los agentes económicos que vendían bienes o servicios gravados con el ISV realmente estarían absorbiendo el impuesto sobre ventas y; al hacerlo, renunciaban al derecho al crédito fiscal que este impuesto contempla. Esto significa que vendían sin cobrar 15% y que el impuesto por ellos pagado cuando adquirieron bienes de algún proveedor formal no generó ningún crédito fiscal a su favor. En todo caso, renunciaban al crédito fiscal y, al mismo tiempo, se beneficiaban de la ventaja (competitiva) de no cobrar el ISV y con ello ampliaban su clientela respecto de las grandes superficies donde tradicionalmente se cobraba este impuesto.

El solo hecho de descubrir la existencia del beneficio del crédito fiscal podría impulsar, también, otras formas de competir al dejar de absorber el impuesto en la etapa precedente a la venta a consumidores finales. Realmente, gran parte de los emprendimientos informales han estado pagando el ISV a sus proveedores formales y; al absorber este impuesto pagado en sus costos, venderían con márgenes muy escasos para que estos productos aparecieran como más baratos respecto de grandes superficies de venta como el caso de los supermercados.

3.9. Algunas reflexiones sobre la nueva estructura tributaria.

Concebir el universo potencial de aportantes / contribuyentes como una pirámide en cuya base se encuentra una gran mayoría que paga impuestos indirectos y, a la mitad, una proporción considerable que paga impuestos directos e indirectos es, en alguna medida, preocupante si en la cúspide de la pirámide están los que menos pagan impuestos y los que más reciben beneficios. Esta reflexión, que atañe a las inequidades del sistema, es pertinente en tanto la nueva estructura tributaria de sujeción a los "obligados tributarios" deja inamovible el universo de "desobligados tributarios" que se benefician de exoneraciones y que, además, rechazan pagar el 0.75, el 1% o el 1.5% de sus ingresos brutos. Los éxitos de la nueva estructura y de la nueva institucionalidad son, por tanto, parciales y en ellos se contiene una amenaza de reestructuración del universo económico (sobre todo si siguen incrementando los impuestos indirectos, se mantienen las exoneraciones y se instaura un monotributo sin prestaciones que favorezcan, de varias maneras, a los pequeños emprendimientos).

La mayor eficacia institucional de la SAR, reclutando pequeños emprendimientos, no necesariamente conduce a una situación social de suma cero. Los nuevos aportantes de ISR y los nuevos recaudadores de ISV representan restas o "extracciones" a sus niveles de ingreso y; por ende, suponen un crecimiento de los niveles de regresividad fiscal que siempre producirán mayor precariedad y pobreza. Si en los mercados populares se instala una proporción cada vez mayor de recaudadores del ISV y aportantes del ISR o del monotributo, ello necesariamente producirá escenarios cada vez más inestables de gobernanza. La estructura tributaria no es inocua en términos sociales. Puede propiciar el bienestar o puede condenar al fracaso a miles de pequeños emprendedores. (Ver en anexos: Pobreza, Distribución del Ingreso y Coeficiente Gini a nivel de Centro América)

3.10. Los nuevos sujetos del ISR.

Al igual que en el ISV las reformas fiscales también se orientaron a ampliar la base de contribuyentes de impuestos directos como el ISR, y debido a ello se ha logrado un sustancial cambio en la sujeción de agentes económicos. Un crecimiento superior al 100% en el período 2014-2017, aunque es necesario enfatizar que se origina fundamentalmente en personas naturales, no tanto en empresas y/o personas jurídicas.



Esto es resultado también de las medidas de control implementadas por la Administración Tributaria, como el régimen de facturación que entró en vigor en 2014. Para ese mismo año 2014, respecto a 2013, las declaraciones de ISR crecieron un promedio de 10%, y de 2016 con respecto a 2015 un 13.3%. Esto ha permitido mejorar la competitividad entre empresas (todas o casi todas facturan y cobran el ISR por igual mientras que; en el pasado, las empresas que no facturaban no cobraban tampoco el ISR y aparecían artificialmente como más competitivas) y ello aporta un elemento que propicia un ambiente de negocio con reglas claras, garantizando normativamente cierto nivel de verdadera competencia como efecto colateral de las nuevas medidas.

El punto crítico señala en otra dirección y es que los avances de la administración tributaria chocan con la intención de establecer el trato igualitario en un escenario donde lo que impera es la desigualdad en los agentes económicos.

Los agentes económicos clasificados como jurídicos suelen, en la mayoría de los casos, ser defendidos por cámaras de comercio y organizaciones empresariales como el COHEP y ANDI, que no es el caso de los agentes

económicos denominados “naturales” que se defienden con sus propios recursos y limitaciones, más aún aquellos que luchan a diario por sobrevivir en un marco económico precario.

La obligatoriedad de convertirse en recaudadores del ISV, 25 mil jurídicos y 62 mil naturales, supone que los ingresos totales tributarios descansan, ahora, más en los naturales que en los jurídicos.

Cuadro No. 5, Declarantes de ISV según tipo de Contribuyente

| Declarantes de ISV según tipo de Contribuyente | | | | | |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Tipo OT | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
| Jurídico | 18,007 | 19,914 | 21,534 | 27,032 | 25,826 |
| Natural | 38,603 | 43,658 | 46,448 | 68,336 | 62,778 |
| Total | 56,610 | 63,572 | 67,982 | 95,368 | 88,604 |

Esta situación, presupone, por una parte, una enorme contracción del sector informal y; por otra, nuevas fuentes de ingresos impositivos para los gobiernos. Aquí cabe preguntar si las personas naturales hacen efectivo su derecho a gozar de crédito fiscal. Si ejercen ese derecho, los agentes naturales estarán pagando mucho más, proporcionalmente, que las personas jurídicas.



4. El contexto de estructuras tributarias de Centro América

- 4.1. Tendencias en la composición de tributos.
- 4.2. Aproximación a la composición tributaria en Centro América.
- 4.3. Caso Guatemala.
- 4.4. Caso El Salvador.
- 4.5. Caso Nicaragua.
- 4.6. Caso Costa Rica.
- 4.7. Incidencia del gasto tributario en los ingresos fiscales.
- 4.8. Las fuentes de la variabilidad creciente en los ingresos tributarios.
- 4.9. Los tipos medios de tributación en el decil x de mayores ingresos.
- 4.10. La desigualdad fiscal ahonda las desigualdades.
- 4.11. La política fiscal acentúa la desigualdad de género.
- 4.12. Efectos en el coeficiente Gini por tributación de los grupos de mayores ingresos.
- 4.13. Productividad y competitividad en Centro América.
- 4.14. Aspectos de crecimiento macroeconómico de Honduras.
- 4.15. La política cambiaria de Honduras.
- 4.16. Diferencias salariales en Centro América.

4. El contexto de estructuras tributarias de Centro América

Centro América no es una región homogénea en términos tributarios. Sobresale, en primera instancia, que uno de los países más pobres sea el país con mayor presión tributaria¹⁰. Honduras en 2005 tenía una ya considerable carga tributaria de 16.9%, que se mantuvo o incrementó en los años subsiguientes. Los ciudadanos hondureños pagan proporcionalmente más que los de Guatemala y El Salvador. Las cifras del cuadro, ingresos totales de los gobiernos centrales, muestran a Honduras con dos aspectos relevantes. Primero, en 2017 Honduras registra un indicador de carga tributaria del PIB de 19.7%, superior al promedio de 14.4% de toda Centro América.

Segundo, ese indicador se incrementó 4.2 puntos entre 2010 y 2017, diversificando sus impuestos de tal forma que Honduras puede definirse como un país socialmente frágil con alta extracción de recursos de los hogares más pobres. Igualmente, la propia aproximación a la presión tributaria sugiere que las empresas hondureñas que pagan altos tributos estarían en menor capacidad de competir con sus pares de la región.

Cuadro No. 5: Ingresos Totales de Gobiernos Centrales: Porcentaje del PIB (%)

| Año | Costa Rica | El Salvador | Guatemala | Honduras | Nicaragua | Promedio Centro América |
|------|------------|-------------|-----------|----------|-----------|-------------------------|
| 2010 | 14.1 | 16.7 | 11.1 | 15.5 | 14.7 | 15.3 |
| 2011 | 14.3 | 16.5 | 11.5 | 15.9 | 15.9 | 15.4 |
| 2012 | 14.2 | 16.8 | 11.5 | 15.7 | 16.5 | 15.9 |
| 2013 | 14.4 | 17.8 | 11.6 | 16.3 | 16.2 | 15.8 |
| 2014 | 14.1 | 17.4 | 11.5 | 17.7 | 16.7 | 15.5 |
| 2015 | 14.4 | 17.7 | 10.8 | 18.3 | 16.9 | 15.5 |
| 2016 | 14.9 | 18.2 | 11 | 19.3 | 17.5 | 14.3 |
| 2017 | 14.6 | 19.1 | 10.8 | 19.7 | 17.8 | 14.4 |

Fuente: Centro de Estudios para la Integración Económica, (SIECA)

Comparando la estructura, composición y participación del cuadro impositivo regional resulta que la generación de ingresos en Honduras proviene más de los impuestos indirectos que directos, confirmando, una vez más, su dinámica de regresividad fiscal.

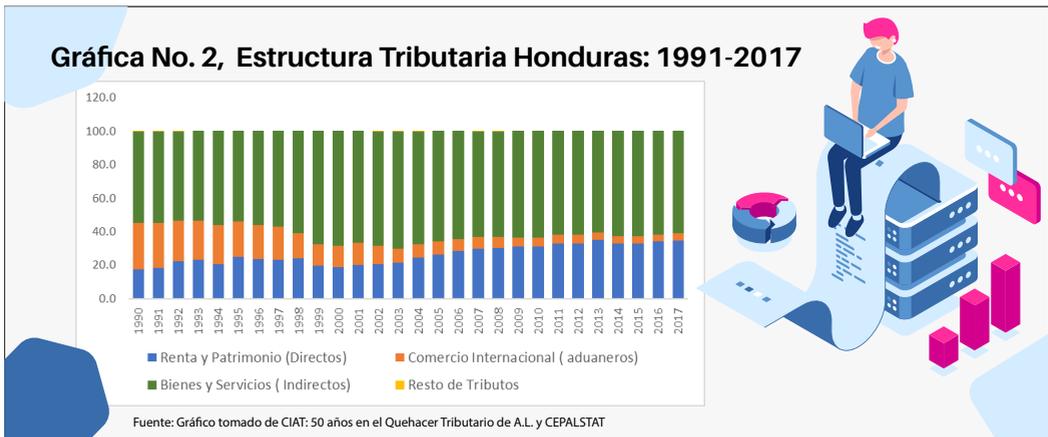
A lo anterior se agrega el “Quantum” de exoneraciones fiscales que el país concede a ciertos sectores empresariales, lo que en la práctica equivale a un subsidio para operar en el mercado nacional e internacional. Falta precisar, en ese cuadro general, los tipos efectivos de tributación por parte de las personas jurídicas ya que las tasas marginales máximas imperantes solamente

¹⁰ La carga tributaria incluye impuestos, tasas de seguridad social e impuestos municipales. Lo que se consigna en el cuadro es solamente ingresos tributarios.

son indicativos del techo de tributación nominal pero no informan cuánto representa respecto de sus ingresos.

4.1. Tendencias en la composición de tributos

En el caso de Honduras sobresale el hecho de la desaparición de “otros tributos” hasta 1980 y su ulterior reaparición a partir de 2010, que contrasta con la tendencia a no incrementar los impuestos directos. Al respecto, los indicadores de los años noventa son muy similares a lo observado en 2012-2014.



Observando el cuadro 7 se constata que los gobiernos optan preferentemente por incrementar las tasas de ISV de 3% vigente en los años 70s a 15% para bienes generales y 18% para cigarrillos y bebidas alcohólicas a partir del presente siglo. La opción gubernamental por los impuestos indirectos se acompaña, al mismo tiempo, de niveles crecientes de sacrificio fiscal, con privilegios concedidos a compañías transnacionales exportadoras, maquila y varios subsectores, como el turismo, comidas rápidas, *call center*, generación de energía y Alianzas Público-Privadas.

La paradoja de ser un país pobre con alta presión tributaria indirecta refleja la desigualdad del sistema económico y social vigente, puesto que los sectores económicos de más altos ingresos no contribuyen, de manera proporcional, a los recursos públicos administrados por el Estado. En otras palabras, las políticas tributarias no mantienen el objetivo estratégico de la progresividad fiscal sino, más bien, se intensifica el modelo de regresividad fiscal, propiciando un círculo de deterioro en la convivencia social y en el desarrollo productivo. La discrecionalidad tributaria (a conveniencia política, según la demanda de solicitudes de exoneración fiscal) está en el trasfondo de la inestabilidad interna que se percibe en toda la región.

4.2. Aproximación a la composición tributaria en Centro América.

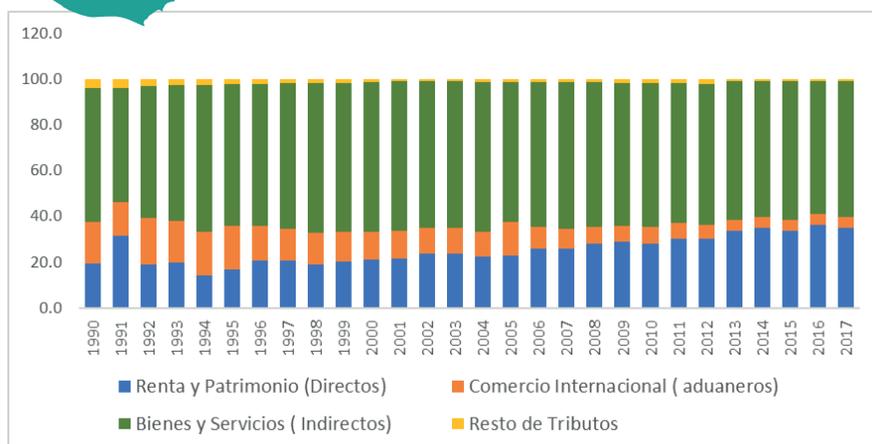
En general, como se ha subrayado, la composición general de tributos en Centro América muestra la preeminencia de los impuestos indirectos sobre los directos, producto de varios factores relacionados con la permanente gestión (lobby) empresarial para obtener privilegios fiscales. Cabe, no obstante, reiterar que la región no es homogénea ni convergente y que las propias diferencias en las estructuras pudiesen implicar grados disímiles de influencia o control de las élites económicas sobre el aparato estatal.

4.3. Caso Guatemala.

La situación particular de Guatemala revela en primera instancia una virtual desaparición de los tributos originados en el comercio internacional y en el resto de los tributos (tasas, cánones, regalías, etc.). A ello se agrega el aporte creciente de los impuestos indirectos a partir de 1984, representando un promedio de 60% del total de todas las fuentes tributarias.



Gráfica No. 3: Declarantes de ISV según tamaño de Contribuyente



Fuente: El cuadro ha sido tomado de CIAT: 50 años en el Quehacer Tributario de A.L. y de la base de datos CEPALSTAT.

El crecimiento de los impuestos directos arranca de 10% en 1960 a 28% en 2014. Esa dinámica muestra que en Guatemala también ha crecido la regresividad fiscal a lo largo de los años y que; además, el aporte de los impuestos directos no ha sido suficiente para mejorar la distribución del ingreso. Los gobiernos de Guatemala han venido sustituyendo los ingresos fiscales del comercio internacional y otros tributos mediante el expediente de incrementar las tasas

de impuestos a las ventas, selectivos al consumo.

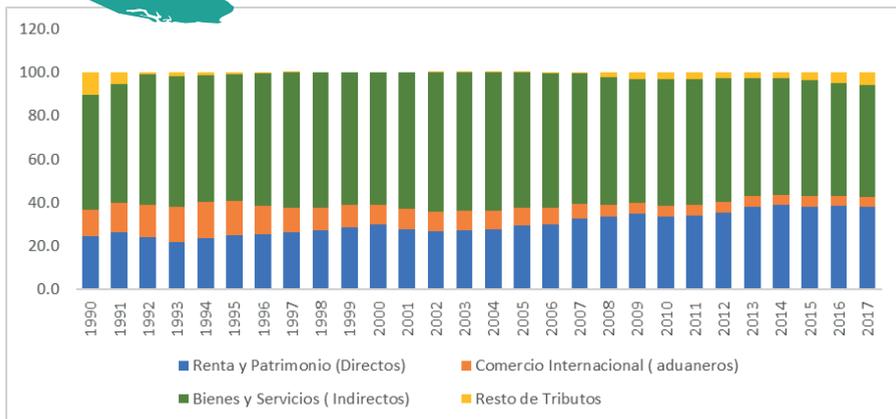
Pese a que son relativamente escasos los estudios sobre regresividad fiscal, la propia tendencia de las tasas de impuestos sobre el consumo de bienes y servicios, vis-a-vis las tasas de los impuestos a la renta, señalan la relativa inamovilidad de estas últimas respecto de las aplicables en el consumo.

4.4. Caso El Salvador.

Destaca la tendencia a la disminución de los impuestos procedentes del comercio internacional de bienes y servicios. Igualmente, la progresión de los impuestos indirectos: de 35% en 1972 a 52% en 2014. Sobresale la preponderancia de los impuestos indirectos y la desaparición de “otros tributos” a partir de 1990. En El Salvador, similar a Costa Rica, se suprimió la actividad extractiva no renovable, principalmente minería¹¹, y ello explica la desaparición de este tipo de tributos. Por otra parte, los impuestos directos se incrementaron de 22% en 1972 a 35% en 2014.



Gráfica No. 4, Estructura Tributaria El Salvador: 1990-2017



Fuente: Este cuadro ha sido tomado de CIAT: 50 años en el Quehacer Tributario de A.L. y CEPALSTAT.

Como se podrá notar, en el caso salvadoreño el crecimiento de los impuestos indirectos alcanza mayor proporción que los directos, pero con una menor proporción de regresividad fiscal comparada con Honduras y Nicaragua.

En toda la región se observa que la incorporación de los países a la OMC

11 El Salvador, el país más pequeño de la región, prohibió en 2017 la minería aurífera y de otros metales. El primer artículo de la ley prohíbe taxativamente la exploración, extracción, explotación y procesamiento, ya sea a cielo abierto o en el subsuelo, de cualquier tipo de minería metálica por razones medio ambientales.

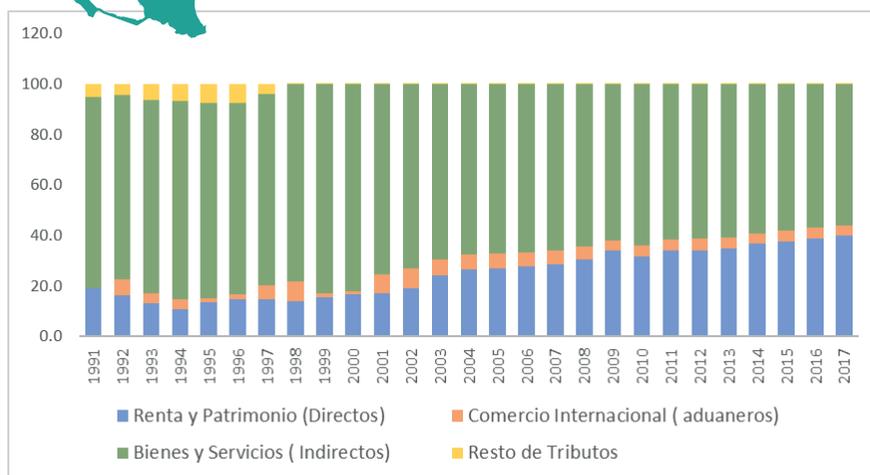
en la década de los 90 repercutió en el cuadro impositivo por la tendencia a disminuir las cargas a la industria bajo el criterio de fomentar su competitividad internacional y a compensar esa caída de ingresos incrementando el drenaje de recursos a partir de los consumidores individuales.

4.5. Caso Nicaragua.

En el caso de Nicaragua se reproduce la tendencia a una menor participación de los impuestos gravados al comercio internacional y la casi extinción de "otros tributos", sustituidos por impuestos indirectos a partir de los años 90. La caída en términos proporcionales de los impuestos directos es notoria entre 1983 y 1994, año a partir del cual de representar 10% de los ingresos tributarios pasa a 35% en 2014.



Gráfica No. 5, Estructura tributaria Nicaragua: 1991-2017



Fuente: Este cuadro ha sido tomado de CIAT: 50 años en el Quehacer Tributario de A.L. y CEPALSTAT.

En la trayectoria nicaragüense destaca 1994, que marca el camino de la regresividad fiscal. Cabe recordar que en 1990 el triunfo de la candidata presidencial Violeta Barrios de Chamorro, encabezando la Unión Nacional Opositora (UNO) puso fin al gobierno del Frente Sandinista de Liberación Nacional. Después de una década de guerra civil era evidente el decrecimiento económico, la expansión del sector público y la inflación acelerada. En respuesta al desafío, la UNO apuesta por la economía de mercado, en un entorno regional donde se iba imponiendo el modelo de ajuste neoliberal.

Similar al resto de la región, el giro impositivo es inequitativo. Los sectores empresariales y las personas naturales de más altos ingresos se mantienen con tasas impositivas directas menores de 20% entre 1960 y 2002, a excepción de los años 1983, 1984 y 1985 cuando el costo de la guerra civil interna entre sandinistas y contrarrevolucionarios debilita las arcas del Estado y demanda mayor cuantía de recursos.

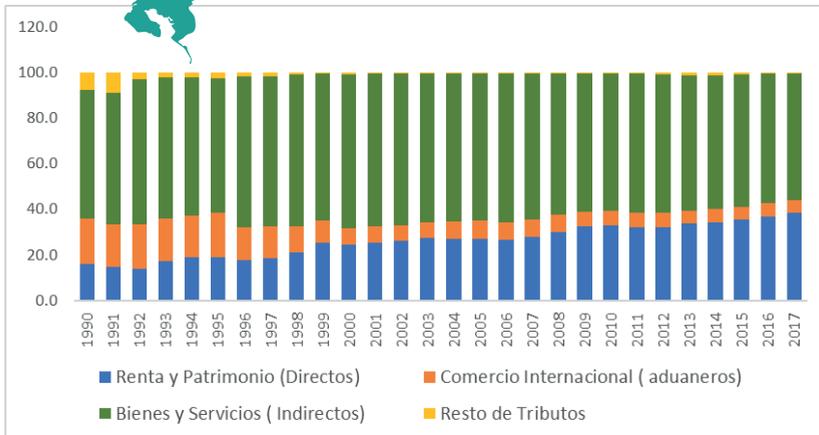
Lo sobresaliente en el caso nicaragüense es la fase ascendente de los impuestos directos e indirectos a partir de 1999, cuando los sandinistas retoman el control del gobierno. La virtual desaparición de otros impuestos, a pesar de que Nicaragua mantiene importantes industrias extractivas, presupone que estas actividades gozan de exoneraciones fiscales.

4.6. Caso Costa Rica.

El caso costarricense guarda cierta semejanza con Honduras. En la composición de los ingresos reportados para 1994, los impuestos indirectos representan 55%, 2014, los directos 36% y los impuestos de comercio internacional 8%.



Gráfica No. 6, Estructura tributaria Costa Rica: 1990-2017



Fuente: Este cuadro ha sido tomado de CIAT: 50 años en el Quehacer Tributario de A.L. y CEPALSTAT.

Por una decisión relacionada con políticas proteccionistas del medio ambiente, Costa Rica limitó la participación económica de las industrias extractivas no renovables, dejando de captar sus ingresos fiscales por ese concepto a partir de 2001¹².

Adicionalmente, como un mecanismo de estabilidad social, la Tasa de IVA de Costa Rica se mantuvo en la misma proporción en el período 2000-2014. No es casualidad que ese país tenga la gobernabilidad más estable de Centroamérica.

4.7. Incidencia del gasto tributario en los ingresos fiscales.

La política de incentivos fiscales para promover mayores niveles de actividad económica representa una de las facetas menos conocidas de la regresividad fiscal en Centroamérica. En general, los beneficiarios de las exoneraciones fiscales son los sectores de mayores ingresos, con lo cual, en términos netos, pagan menos que los sectores sociales de bajos ingresos. Bajo ese esquema, un empresario puede recibir 10 millones de dólares en exoneraciones fiscales y pagar apenas 1 millón de impuestos directos, en cuyo caso el Estado le beneficia con 9 millones para introducir maquinaria, materias primas, combustibles, etc. Estas prácticas hacen que sea aún más grave el problema de regresividad fiscal y que el Estado sea el principal responsable de que no exista progresividad fiscal.

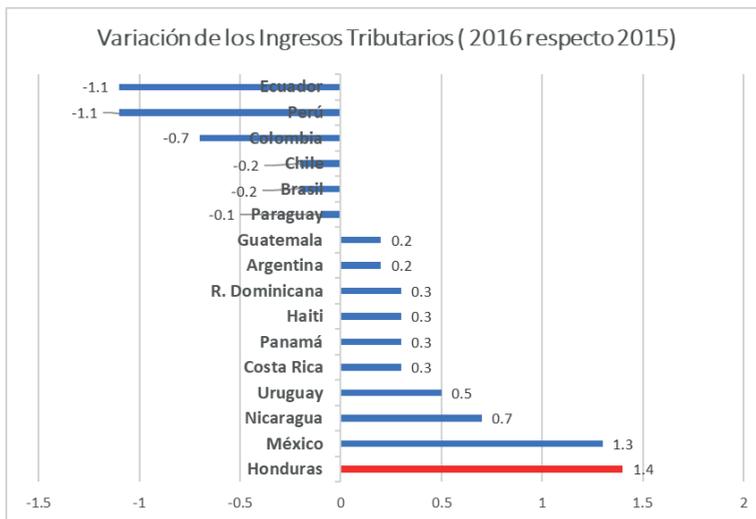
De esa manera, numerosas empresas de la región logran una falsa competitividad ya que sus menores costos unitarios de producción proceden del subsidio implícito o explícito brindado por los gobiernos, acentuando con ello la inequidad tributaria: "Nosotros no debemos pagar impuestos porque somos los creadores de empleo", suelen argumentar algunos ejecutivos y técnicos del Concejo Hondureño de la Empresa Privada. La negativa a pagar proporcionalmente a sus ingresos ha determinado, en la práctica, que los nuevos impuestos siempre sean ampliaciones en las tasas de los bienes y servicios, sujetos a imposición en fábrica y posteriormente en el sitio donde se consumen.

¹² Con la aprobación unánime de 49 diputados del plenario legislativo, Costa Rica se declaró un país libre de minería a cielo abierto en 2010. Hasta ese año se encontraban activos 40 expedientes de exploración, 23 tenían permisos otorgados pero estaban suspendidos por la moratoria decretada en enero de 2010 y ratificada por la nueva Administración exclusivamente para la minería de oro, y 17 estaban en trámite.

4.8. Las fuentes de la variabilidad creciente en los ingresos tributarios.

Los ingresos tributarios, normalmente asociados a ciclos de prosperidad o crisis, pueden adquirir autonomía respecto del ciclo económico ya que los gobiernos se interesan más en las recaudaciones en sí mismas que en realizar cambios en función de la naturaleza recesiva o expansiva del ciclo económico. Las variaciones observadas en el cuadro 12, en efecto, muestran a Honduras con un incremento de los ingresos tributarios equivalente a 1.4 puntos porcentuales del PIB en 2016. Se captan más impuestos, principalmente de los impuestos indirectos, sin que guarde una asociación directa con la fase recesiva por la que atraviesa el país. Otros países como Nicaragua, El Salvador y Costa Rica también observan este mismo fenómeno.

Gráfica No. 7, Variación de los Ingresos Tributarios (2016 respecto 2015)



Fuente: CEPAL: Panorama Fiscal de América Latina. 2017)

4.9. Los tipos medios de tributación en el decil x de mayores ingresos.

Una de las condiciones esenciales para que exista progresividad fiscal es que los grupos sociales de mayores ingresos paguen tasas de ISR cercanas a las tasas máximas, entre 25% y 30% en el caso de Centro América.

Comparando la región con el Promedio de la Unión Europea y el América Latina, resulta que el decil X, el de mayores ingresos, paga menos que las tasas mínimas promedio a nivel internacional: Guatemala 1.8%, Honduras

4.1%, Costa Rica 4.4% y El Salvador 7.2%. Contrastando con 21.3% de los 28 países de la Unión Europea y 4.8% de América Latina. En otras palabras, la región confirma el trato tributario desigual que la caracteriza.

4.10. La desigualdad fiscal ahonda las desigualdades.

La base de datos del Banco Mundial establecía en su informe de 2016 que de los 10 países que, de acuerdo con su índice de Gini, presentan mayores índices de desigualdad en el mundo, 8 son latinoamericanos. Entre esos 10 países, cuatro son centroamericanos (exceptuando Costa Rica), y entre ellos Honduras encabeza la lista con 53,7 de Gini. Este coeficiente hay que ubicarlo en el contexto mundial para darse una idea, así, uno de los más igualitarios, Noruega, tiene un índice de 27,5 y el más desigual, Sudáfrica, un 63,0¹³.

A nivel general, Centroamérica no sólo manifiesta una excesiva vulnerabilidad en materia de inclusión social, sino que año con año la acrecienta. En el índice de Desarrollo Humano de Naciones Unidas, que mide conjuntamente ingreso, expectativa de vida y de educación, Honduras pierde puntos anualmente cuando se pondera el impacto de la desigualdad en las mediciones.

Para una mayor comprensión del tema es necesario distinguir entre pobreza y desigualdad en este grupo heterogéneo. La pobreza se vincula con el ingreso medio de una sociedad y la desigualdad con la distribución. No hay una relación lineal entre ambos. Por eso existen países pobres muy desiguales, pero también de ingresos medianos o altos, como Brasil o Estados Unidos, con acentuados niveles de desigualdad.

Algo similar puede plantearse entre los conceptos de equidad y desigualdad. El propio Corrado Gini, que ideó el coeficiente con su nombre, desmentía la equivalencia y la correlación entre equidad e igualdad, frente a todos aquellos que asumen que con solo alterar la distribución de ingresos se tiene un reparto socioeconómico más equitativo. Efectivamente, una buena política fiscal puede contribuir a sentar las bases de un desarrollo inclusivo, pero no basta con ello.

Según la encuesta permanente de hogares de propósitos múltiples, elaborado por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), al 2019 la pobreza total es de 59.3% y la pobreza extrema es de 36.7%. Es importante destacar, que esta institución reconoce que las estimaciones realizadas, "solo incluye los hogares que declaran ingreso".

13 <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?view=map>

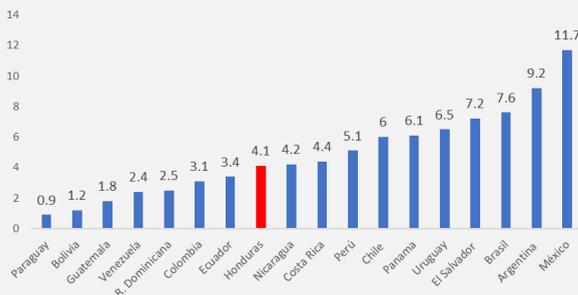
Cuadro No. 6, Hogares por nivel de pobreza

| Hogares por nivel de pobreza | | | | | |
|------------------------------|-------------------|-----------|--------|----------|---------|
| Periodo 2001- 2019 | | | | | |
| (Porcentaje) | | | | | |
| Período | Número de Hogares | | | Pobreza | |
| | Total | No pobres | Pobres | Relativa | Extrema |
| 2001 | 100 | 36.3 | 63.7 | 19.5 | 44.2 |
| 2002 | 100 | 35.2 | 64.8 | 19.2 | 45.6 |
| 2003 | 100 | 34.7 | 65.3 | 18.6 | 46.7 |
| 2004 | 100 | 35.4 | 64.6 | 18.4 | 46.2 |
| 2005 | 100 | 36.3 | 63.7 | 17.6 | 46.0 |
| 2006 | 100 | 40.1 | 59.9 | 19.6 | 40.4 |
| 2007 | 100 | 41.8 | 58.2 | 20.8 | 37.5 |
| 2008 | 100 | 40.8 | 59.2 | 22.9 | 36.2 |
| 2009 | 100 | 41.2 | 58.8 | 22.3 | 36.4 |
| 2010 | 100 | 40.0 | 60.0 | 20.9 | 39.1 |
| 2011 | 100 | 38.1 | 61.9 | 20.3 | 41.6 |
| 2012 | 100 | 30.7 | 66.5 | 20.5 | 46.0 |
| 2013 | 100 | 35.5 | 64.5 | 21.9 | 42.6 |
| 2014 | 100 | 37.2 | 62.8 | 23.1 | 39.7 |
| 2015 | 100 | 36.2 | 63.8 | 23.8 | 40.0 |
| 2016 | 100 | 39.1 | 60.9 | 22.5 | 38.4 |
| 2017 | 100 | 35.7 | 64.3 | 23.6 | 40.7 |
| 2018 | 100 | 38.1 | 61.9 | 23.1 | 38.7 |
| 2019 | 100 | 40.7 | 59.3 | 22.6 | 36.7 |

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE). LXV Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples, 2019.

* Año 2000: Encuesta no realizada debido al cierre de la Dirección General de Estadística y Censo.

Gráfica No. 8, Tasa Media Efectiva de ISR del Decil más Rico. 2014



Fuente: CEPAL: Panorama Fiscal de América Latina. 2018

4.11. La política fiscal acentúa la desigualdad de género

Desde la perspectiva de la economía feminista, la política fiscal produce efectos e impactos diferentes en la vida de los hombres, por lo que “refuerza” las relaciones de género en las que las mujeres aparecen “subordinadas”. Así se desprende del informe de investigación “¿Tienen los impuestos alguna influencia en las desigualdades entre hombres y mujeres?”, elaborado por Oxfam que analiza los códigos tributarios de Guatemala, Honduras y República Dominicana desde una perspectiva de género¹⁴.

En general, se advierte en las mujeres una escasa o precaria autonomía económica, haciendo que, por ejemplo, en Guatemala el porcentaje de mujeres sin ingresos cuadriplique al de los hombres (51 frente a 14 por ciento).

En cuanto a la tributación sobre los ingresos, el informe indica que en los tres países se evitan sesgos explícitos de género en contra de las mujeres asociados a tratamientos diferenciales en las tasas, deducciones o exenciones, y no hay deducciones por cargas de familia.

En la tributación directa en los tres países existen disposiciones fiscales especiales que protegen el consumo de bienes y servicios de la canasta básica, pero estas no son suficientes para “evitar el impacto negativo” de la aplicación de impuestos indirectos sobre los hogares más pobres y, por ende, de las mujeres.

Ante esta situación, Oxfam pide que la política tributaria no sea “ciega” y exhorta a todos los sectores a “visibilizar, valorar y redistribuir el trabajo no remunerado de cuidado” y apoyar a las mujeres para que su autonomía económica no quede tan “comprometida” y sus derechos “no se van tan vulnerados”.

El enfoque de género en los últimos 20 años ha logrado algo, según quien lo vea, en algunas políticas sociales. A nivel de las políticas económicas y fiscalidad no hay avances significativos. Persisten obstáculos estratégicos como el de contar con datos socio económicos de la asignación pública, desagregados por sexo, niveles de ingreso u otros.

FOSDEH propone la creación e implementación de un clasificador de género en el presupuesto público. Como un instrumento técnico-metodológico presupuestario que permite programar y registrar las asignaciones del gasto

¹⁴ Oxfam Internacional, 2019. <https://www.oxfam.org/es/informes/tienen-los-impuestos-alguna-influencia-en-las-desigualdades-entre-hombres-y-mujeres>

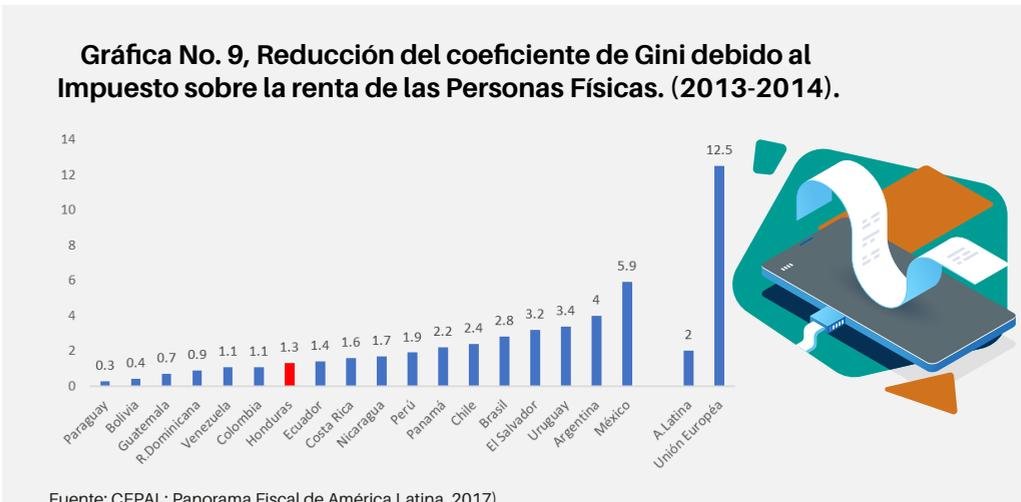
público con la distinción explícita de las y los beneficiarios.

El Clasificador de género que se propone, debe responder al principio de equidad de género en las políticas, programas y proyectos de gobierno; lo cual propicia el enfoque de género en el desarrollo, la concreción de la política nacional de las mujeres, la ley de igualdad de oportunidades y el cumplimiento de recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos aplicadas en el Examen Periódico Universal (EPU) a Honduras. Entre otras iniciativas.

4.12. Efectos en el coeficiente Gini por tributación de los grupos de mayores ingresos.

Sabido es que las reformas fiscales, las tasas aplicables en impuestos directos e indirectos, tienen el objetivo oficial de mejorar la estructura de distribución del ingreso. Como el coeficiente Gini opera bajo la lógica de cuanto más grande, cercano a 1, peor es la distribución del ingreso, entonces cuando se aplican los impuestos a las personas naturales o jurídicas se esperaría una reducción apreciable del coeficiente Gini. Ello no siempre ocurre en Centroamérica.

El cuadro 14 muestra que la mayor reducción del coeficiente Gini tiene lugar en Europa una vez se le cobran los impuestos a las personas naturales o físicas. En efecto, luego del cobro, el Gini se reduce 12.5 puntos lo cual sugiere un considerable efecto redistributivo.



En América Latina la aplicación de impuestos a las personas naturales mejora en 2 puntos el coeficiente Gini. En Paraguay 0.3 puntos, en Guatemala 0.7 puntos, en Honduras 1.3 puntos, en Nicaragua 1.7 y El Salvador 3.2 puntos. Lo que llama a preocupación en Centroamérica es que la aplicación de los

paquetes tributarios en lugar de mejorar empeora el coeficiente de Gini. Esto significa que al aplicar los impuestos los pobres quedan más pobres y los ricos más ricos. Las estimaciones realizadas por FOSDEH, en el caso de Honduras, determinan efectivamente que al aplicar los diferentes gravámenes fiscales se empeora la distribución del ingreso¹⁵.

Sin embargo, cabe mencionar que las estimaciones de incidencia tributaria necesarias para medir la regresividad fiscal de un país requieren calcular la incidencia de todos los impuestos y de allí que una medida global del coeficiente de Gini es fundamental para confirmar que los impuestos pagados por los diferentes grupos sociales contribuyen a una mejora o empeoramiento de la distribución del ingreso.

Las estimaciones realizadas por FOSDEH en el estudio “¿Quién paga los impuestos en Honduras?” sostiene que los deciles de menores ingresos pagan mucho más, con relación a sus niveles de ingreso, y con ello se determina la regresividad fiscal¹⁶.

Cuadro No. 7, Incidencia Tributaria según Deciles de Hogares: Años: 2000, 2004 y 2008

| Años | Decil 1 | Decil 2 | Decil 3 | Decil 4 | Decil 5 | Decil 6 | Decil 7 | Decil 8 | Decil 9 | Decil 10 | Total |
|------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|----------|-------|
| 2000 | 41.15% | 36.6% | 34.7% | 32.5% | 29.7% | 27.7% | 26.1% | 26.0% | 22.7% | 19.0% | 23.5% |
| 2004 | 39.1% | 14.4% | 13.7% | 15.9% | 17.9% | 21.0% | 27.1% | 23.7% | 23.7% | 16.9% | 19.3% |
| 2008 | 50.3% | 22.9% | 22.3% | 20.3% | 25.7% | 33.5% | 28.3% | 26.6% | 26.2% | 20.6% | 24.4% |

Fuente: Elaboración FOSDEH

Según este cuadro los más ricos de Honduras, los del decil 10, pagan mucho menos de lo que se estima pagan los del decil 1, los más pobres.

4.13. Productividad y competitividad en Centro América.

Los países centroamericanos, debido a sus particulares inserciones en la economía internacional, han establecido un marco de políticas públicas que incluye políticas fiscales para incentivar y consolidar y/o cambiar las ventajas exigidas por los principales agentes económicos. Todos han optado por disponer de incentivos fiscales, generalmente exoneraciones, incentivos crediticios, tratos preferenciales, avales y facilidades para que los grandes empresarios alcancen competitividad y controlen mercados nacionales y regionales.

15 FOSDEH. Quién paga los Impuestos en Honduras. 2015.

16 En Anexo 1, se detalla el cuadro completo de la regresividad fiscal estimado según Juan Carlos Gómez-Sabaini.

Tal como se confirma en este análisis, la región no es homogénea. Después de la experiencia del mercado común centroamericano (1960-1972) los países prosiguieron sus propias agendas y cada cual estableció políticas monetarias, cambiarias, de empleo y fiscales diferentes, dependiendo, en buena medida, de las presiones ejercidas por los grandes sectores empresariales y de inversión, nacionales y extranjeros.

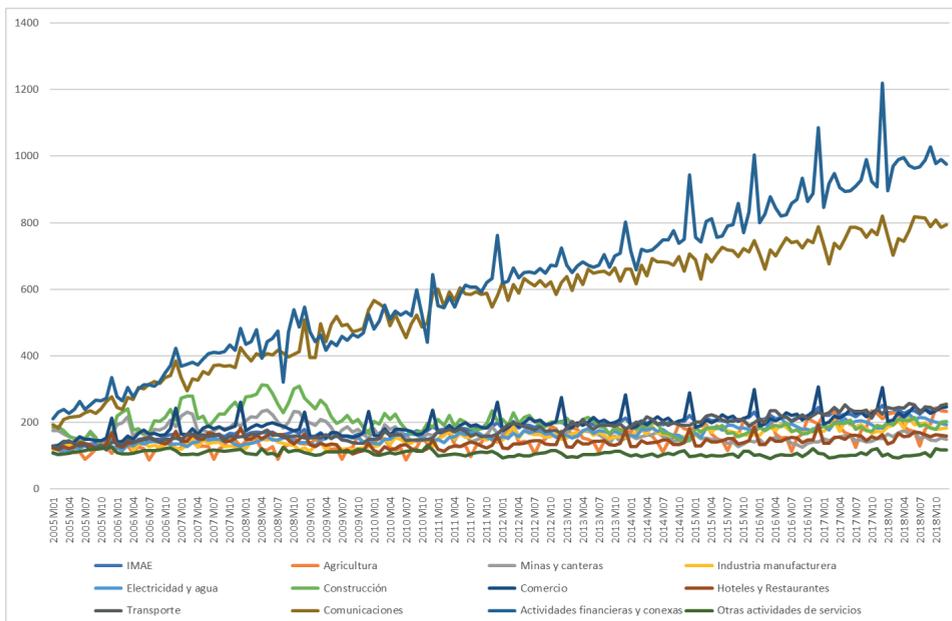
También han ejercido una influencia determinante países como Estados Unidos y organismos multilaterales como el FMI, BM y BID, entre otros.

¿Por qué no es homogénea la región? Se pueden citar múltiples factores. Varían los niveles de productividad y competitividad, así como existen diferentes políticas cambiarias y salariales que tienen a favorecer un sector y perjudicar otros.

4.14. Aspectos de crecimiento macroeconómico de Honduras.

La situación de Honduras, conforme el índice Mensual de Actividad Económica (IMAE), es semejante a la de Guatemala, aunque con una brecha relativamente más acusada de los sectores más dinámicos de la economía, como las telecomunicaciones y el sector financiero. Su crecimiento y rentabilidad contrasta con otros sectores considerados estratégico, como la agricultura, industria manufacturera, minas y canteras, comercio, etc. El sector real, productor de bienes y servicios tangibles, con la excepción de telecomunicaciones, muestra niveles insuficientes de crecimiento como para provocar algún beneficio a la masa de productores y consumidores. Se enfatiza la necesidad de estudiar más a profundidad las conexiones macroeconómicas subyacentes, principalmente porque este fenómeno no se expresa de la misma forma en Costa Rica y El Salvador.

Gráfica No. 10, Honduras: IMAE por Ramas de Actividad: 2005-2018



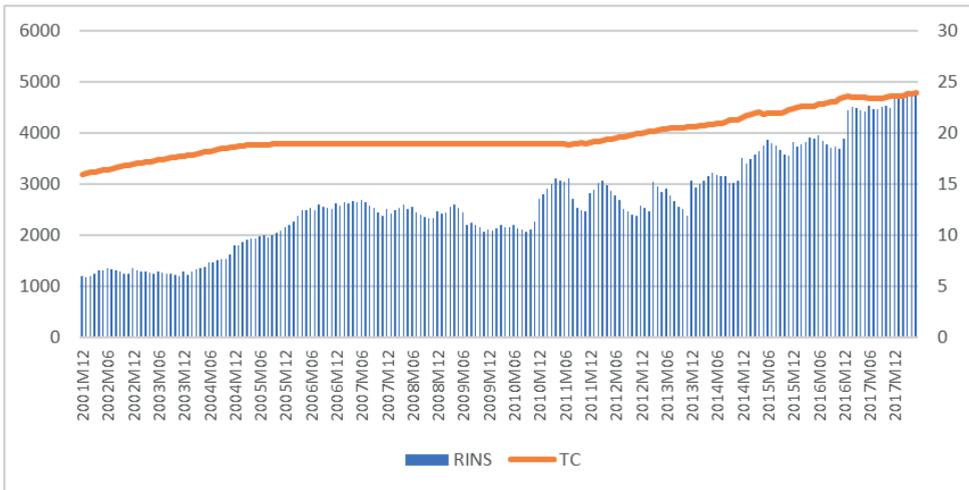
Fuente: IMAE, 2019

Los niveles de exposición de las economías, específicamente sus sectores más estratégicos, a factores externos ha crecido con los años. Cambios en otras políticas públicas impactan rápidamente. Así, una reducción gradual de los aranceles en productos como maíz, arroz, frijoles, carnes, etc., alteran los niveles de producción y comercialización, involucrando cadenas de insumos y transporte, entre otros.

4.15. La política cambiaria de Honduras

Las políticas cambiarias de Honduras, en el período 2001-2016, pese a la progresión en el fondo de reservas internacionales, han promovido un proceso permanente de devaluación del lempira: desde 16 lempiras por dólar en 2001 hasta 24.70 Lempiras en 2019. En el cuadro 18 se observa el incremento de las reservas internacionales IN y también la devaluación del Lempira.

Gráfica No. 11, Paradoja entre Tipo de cambio del Lempira y Reservas Internacionales de Honduras: 2001-2018



Fuente: Banco Central de Honduras

Para los fines particulares de los exportadores podría asumirse que Honduras ha venido desarrollando una creciente capacidad exportadora, por menores costos de la mano de obra pagada con lempiras. Sin embargo, no es así puesto que cada vez se ensancha el desbalance comercial con: Estados Unidos, Guatemala, Costa Rica, El Salvador y con los principales mercados de Asia. La constante devaluación no ha detenido el volumen de importaciones ni tampoco ha promovido un cambio sustancial en materia de volumen y valor de las exportaciones. Es una paradoja respecto de lo observado en naciones vecinas como Guatemala.

4.16. Diferencias salariales en Centro América.

El tema amerita un análisis mayor, pero dada su estrecha relación con las políticas fiscales se hace notar que las diferencias salariales son notables en la región. Los mayores niveles salariales se observan en Costa Rica y Guatemala, mientras que en el rango de menores salarios figuran Nicaragua, El Salvador y Honduras. Las variaciones no responden únicamente a dinámicas económicas, sino que se debe considerar factores colaterales. Por ejemplo, en el caso de Honduras influyen factores como el contexto de inseguridad ciudadana, violencia, impunidad y la corrupción sistémica presente en las instituciones. Las condiciones reales de vida e institucionalidad se imponen, incluso, a las normativas legales. Honduras aparece como el segundo país con mayor salario mínimo vigente, pero, simultáneamente con mayor incumplimiento de este.

Cuadro No. 8, Salarios Mínimos Promedio en Dólares: 2014-2018

| Salarios Mínimos Promedio en Dólares: 2014-2018 | | | | | |
|--|-------------------|------------------|-----------------|------------------|--------------------|
| | Costa Rica | Guatemala | Honduras | Nicaragua | El Salvador |
| 2014 | 760.24 | 313.77 | 330.86 | 180.73 | 173.03 |
| 2015 | 783.55 | 333.15 | 330 | 210.68 | 179.92 |
| 2016 | 800.61 | 348.91 | 345.71 | 229.79 | 179.92 |
| 2017 | 801.83 | 370.01 | 357.68 | 249.07 | 257.47 |
| 2018 | 821.27 | 396.16 | 375.62 | 275.26 | 261.05 |
| Fuente: Bancos Centrales de los 5 países | | | | | |

Dentro de otra perspectiva, El Salvador y Nicaragua serían, siguiendo las cifras del cuadro, los países con más posibilidades de explotar sus potencialidades exportadoras debido a un menor costo de mano de obra, no obstante, los mayores exportadores son los países con mayores salarios mínimos reales, es decir, Costa Rica y Guatemala.

5.1. Conclusión central



5. Conclusiones

- 5.1. Conclusión central.
- 5.2. Conclusiones relativas a la estructura tributaria de Honduras.
- 5.3. Conclusiones relativas a Centro América

Conclusiones

5.1 Conclusión central.

Al afirmar que se afronta un régimen fiscal en proceso de agotamiento, se advierte que este proceso tiene y tendrá repercusiones muy fuertes a nivel social y de gobernabilidad. Las consecuencias internas son mayores cuando los países optan por el extractivismo y el libre comercio sin considerar responsablemente las consecuencias negativas que conllevan.

5.2. Conclusiones relativas a la estructura tributaria de Honduras.

El Nuevo Código tributario ha incrementado la regresividad fiscal. La opción de Honduras por cambiar el código tributario, que permite la evasión fiscal legal, al pasar de renta universal a renta territorial, supone un cambio de gran envergadura que implicará una tendencial caída de los impuestos por ISR de los contribuyentes de mayor poder económico, básicamente debido a que los grupos y conglomerados empresariales han sido invitados a deslocalizar sus capitales y sus ganancias a países y territorios de menor o nula tributación.

¿Un paraíso fiscal? El país se expone, igualmente, a caer en la categoría de paraíso fiscal, no solamente por el aspecto medular de la renta territorial sino por lo del buzón electrónico que sustituye el domicilio fiscal físico y permite la creación masiva de empresas fantasmas y favorece el ilegal lavado de activos.

Una ampliación tributaria desigual. Aunque es factible calificar como un importante avance la ampliación de la base de contribuyentes, de ISR e ISV, esto mismo adquiere la connotación de problema en tanto se trata de una ampliación de contribuyentes en base a los emprendedores más pequeños, es decir, los eslabones más débiles del sistema productivo, quienes se consideran ahora "obligados tributarios", al tiempo que el nuevo código tributario generó "desobligados tributarios". Los más pequeños no son beneficiarios de exoneraciones fiscales mientras los más grandes si lo son. Como nuevos recaudadores del ISV los pequeños son ahora "obligados" a tributar impuesto sobre la renta y; precisamente, estos más pequeños no saben eludir el pago de impuestos mediante "precios de transferencia" como si lo saben hacer muy bien los empresarios más grandes.

Que unos tributen menos y otros tributen más. Las disposiciones tributarias de los últimos 5 años han propiciado esquemas de tributación mínima, equivalentes a 0.50, 0.75, 1% o 1.5% de los ingresos de aquellos que venden

más de 10 millones de lempiras. Mientras las personas físicas son obligadas a pagar 12.5% de sus ingresos cuando venden servicios profesionales. Se trata, en verdad, de un esquema para tributar lo menos posible para los grandes y; simultáneamente, tributar lo más posible para los más pequeños.

El monotributo. La imposición de un nuevo gravamen conocido como “monotributo” afectará a todo el universo de emprendedores del sector informal ya que necesariamente tendrá que basarse en los ingresos presuntivos, no en la capacidad de pago, sino en la sospecha de que hay agentes económicos que perciben ingresos y ganancias pero que no pagan ISR.

Inequidad impositiva. El nuevo gravamen de 15% a las utilidades a aplicar a las empresas del sector social de la economía se inscribe dentro de una dinámica de inequidad impositiva ya que no guarda ninguna comparación proporcional de aquellas grandes empresas que pueden optar por pagar 0.50%, 0.75% o 1% de sus ingresos totales como aporte al ISR.

Más presión fiscal, menos desarrollo productivo. Honduras, como en otros países, se ha ampliado la base de “obligados tributarios” sin que ello sea congruente con un crecimiento dinámico del PIB. En tiempos de “vacas flacas” se incrementa sustancialmente la captación fiscal y, naturalmente, las “vacas se vuelven más flacas”. La política fiscal ha sido más a favor del ciclo recesivo que en contra del ciclo. Normalmente, con niveles muy bajos de crecimiento se disminuyen los impuestos para relanzar el consumo, la producción y la inversión, pero esa no es la regla en el país. Esta anomalía, que surge cuando las tasas de crecimiento de los ingresos fiscales son superiores a la tasa de crecimiento del PIB, ha sido recurrente en los últimos años

5.3. Conclusiones relativas a Centro América

Similares, pero no idénticos. Los países de Centro América no representan un todo homogéneo, aunque guarden similitudes como la regresividad fiscal de sus sistemas tributarios. Los cinco países han optado por diversos instrumentos de política pública para los propios fines de consolidar posiciones comerciales y; también, para asegurar esquemas más o menos sólidos de competitividad y productividad.

Se destaca, en primera instancia, que Honduras, siendo uno de los países con mayor pobreza de la región tiene la mayor presión fiscal. Cuando los países descansan en sistemas fiscales regresivos, significa que unos grupos sociales pagan proporcionalmente más que los grupos sociales de mayor riqueza.

Honduras y Costa Rica tienen en común el haber adoptado la renta territorial en vez de la universal y ello supone un importante riesgo de convertirse en pleno en paraíso fiscal y; además, esto perjudica a Guatemala, El Salvador y Nicaragua.

Impuestos que se extinguen y otros que surgen. Los países de Centro América, al entrar a la OMC, se vieron obligados a hacer desaparecer los impuestos a los productos exportables ya que los consumidores de los países de destino no tienen por qué pagar impuestos. Al entrar en vigor el CAFTA se terminaron de extinguir y solo quedaron los impuestos por las importaciones que llegan a Centro América. Al eliminarse esta importante fuente fiscal comenzaron los burócratas a buscar los sustitutos: resultando ser los de ISV y los selectivos al consumo. Nunca dirigieron la atención a racionalizar el uso de las exoneraciones fiscales. De 2007 en adelante, el año de inicio del CAFTA-DR, comenzaron las presiones gubernamentales para aumentar las tasas de ISV, para gravar los productos de la canasta básica o para imponer monotributos.

Ganadores y perdedores. El modelo productivo aplicado en Guatemala y Honduras ha propiciado, en los últimos años, que sectores como el financiero, de telecomunicaciones, transporte y energía muestren gran crecimiento y capacidad competitiva. Desafortunadamente, el resto de los sectores, entre ellos: agricultura, comercio, construcción, etc., se comportan con tasas de crecimiento que llegan a ser inferiores al crecimiento poblacional. Los pocos polos de desarrollo no comunican bien sus niveles de prosperidad con el resto de los sectores.

Garantías legales. Países como Guatemala y Costa Rica que se caracterizan por tener los salarios mínimos más altos, muestran una competitividad más sólida. Esto muestra que la competitividad no descansa en empobrecer a las clases trabajadoras y a la población en general.



6. Anexos

Pobreza, indigencia y distribución del ingreso

| | Pobreza ^a 2002 | Indigencia ^a 2002 | Coefficiente de Gini 2000 ^b |
|----------------|------------------------------|---------------------------------|---|
| Costa Rica | 19,0 | 8,0 | 0,47 |
| El Salvador | 43,0 | 18,0 | 0,53 |
| Guatemala | 52,0 | 26,0 | 0,48 |
| Honduras | 71,0 | 47,0 | 0,55 |
| Nicaragua | 63,0 | 36,0 | 0,55 |
| América Latina | 36,0 | 15,0 | -- |

Fuente: CEPAL (2004) y Banco Mundial (2004).

^a Porcentaje del total de hogares. Los hogares en situación de pobreza se definen como aquéllos cuyos ingresos son inferiores a dos canastas básicas de consumo, mientras que aquéllos en situación de indigencia son los que tienen ingresos inferiores a una canasta básica de consumo. Los hogares pobres incluyen a los indigentes. En El Salvador y Nicaragua las cifras corresponden a 2001.

^b En Honduras, corresponde a 1999; en Nicaragua, a 2001.

J.C. Gómez-Sabaini logra una completa radiografía de la presión tributaria de Honduras en el año 2000¹⁷.

Presión tributaria por niveles de ingreso en el año 2000
Deciles de hogares de ingreso total familiar
En porcentaje del impuesto asignado con respecto al ingreso de cada decil

| DENOMINACIÓN | Decil 1 | Decil 2 | Decil 3 | Decil 4 | Decil 5 | Decil 6 | Decil 7 | Decil 8 | Decil 9 | Decil 10 | Total |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Total Ingresos Tributarios | 41,15 | 36,65 | 34,75 | 32,45 | 29,70 | 27,71 | 26,06 | 26,00 | 22,75 | 18,95 | 23,53 |
| Impuesto a la Renta | 4,65 | 4,48 | 4,53 | 4,41 | 4,28 | 4,03 | 3,98 | 4,58 | 4,21 | 4,68 | 4,45 |
| Personas Naturales | 1,42 | 0,88 | 1,21 | 1,31 | 1,49 | 1,63 | 1,60 | 1,54 | 1,63 | 1,50 | 1,52 |
| Personas Jurídicas | 2,45 | 3,10 | 2,85 | 2,65 | 2,30 | 1,96 | 1,93 | 2,43 | 2,19 | 2,40 | 2,33 |
| Sin discriminar | 0,78 | 0,50 | 0,47 | 0,45 | 0,49 | 0,45 | 0,44 | 0,60 | 0,39 | 0,78 | 0,60 |
| Propiedad | 0,44 | 0,38 | 0,38 | 0,34 | 0,30 | 0,32 | 0,29 | 0,30 | 0,29 | 0,26 | 0,29 |
| Impuesto al Activo Neto | 0,13 | 0,16 | 0,15 | 0,14 | 0,12 | 0,10 | 0,10 | 0,12 | 0,11 | 0,12 | 0,12 |
| Impuesto Gral. de Ventas | 14,80 | 13,12 | 12,27 | 11,52 | 10,59 | 9,92 | 9,21 | 8,85 | 7,67 | 5,86 | 7,87 |
| Impuesto Gral. de Ventas 12% | 13,20 | 11,78 | 11,11 | 10,58 | 9,88 | 9,33 | 8,64 | 8,31 | 7,33 | 5,64 | 7,44 |
| Impuesto Gral. de Ventas 15% | 1,60 | 1,34 | 1,16 | 0,94 | 0,72 | 0,59 | 0,58 | 0,54 | 0,34 | 0,21 | 0,43 |
| Selectivos | 7,26 | 6,14 | 5,48 | 4,64 | 3,76 | 3,24 | 3,11 | 2,97 | 2,18 | 1,52 | 2,51 |
| Cerveza y Aguardiente y licor compuesto | 2,39 | 2,00 | 1,73 | 1,40 | 1,07 | 0,88 | 0,86 | 0,80 | 0,51 | 0,32 | 0,65 |
| Derivados del Petróleo | 0,94 | 0,84 | 0,79 | 0,76 | 0,71 | 0,67 | 0,62 | 0,59 | 0,52 | 0,40 | 0,53 |
| Gaseosas | 1,35 | 1,13 | 0,98 | 0,79 | 0,61 | 0,50 | 0,49 | 0,45 | 0,29 | 0,18 | 0,37 |
| Cigarrillos | 2,08 | 1,73 | 1,50 | 1,21 | 0,93 | 0,77 | 0,75 | 0,70 | 0,44 | 0,27 | 0,56 |
| Vehículos | 0,10 | 0,09 | 0,15 | 0,16 | 0,15 | 0,14 | 0,14 | 0,17 | 0,20 | 0,18 | 0,17 |
| Otros | 0,40 | 0,35 | 0,33 | 0,32 | 0,30 | 0,28 | 0,26 | 0,25 | 0,22 | 0,17 | 0,22 |
| Servicios y Activ. Específicas | 6,26 | 5,59 | 5,52 | 5,32 | 4,99 | 4,70 | 4,37 | 4,34 | 3,99 | 3,15 | 3,94 |
| Aporte Vial | 5,33 | 4,75 | 4,49 | 4,27 | 3,99 | 3,76 | 3,49 | 3,35 | 2,96 | 2,28 | 3,00 |
| Resto | 0,93 | 0,84 | 1,03 | 1,04 | 1,00 | 0,93 | 0,88 | 0,99 | 1,03 | 0,87 | 0,93 |
| Servicio de Vías Públicas | 0,22 | 0,20 | 0,33 | 0,36 | 0,35 | 0,32 | 0,31 | 0,39 | 0,45 | 0,41 | 0,39 |
| Timbres de Contratación | 0,53 | 0,47 | 0,45 | 0,43 | 0,40 | 0,38 | 0,35 | 0,33 | 0,29 | 0,23 | 0,30 |
| Transporte Aéreo Pasajeros | 0,09 | 0,08 | 0,14 | 0,15 | 0,14 | 0,13 | 0,13 | 0,16 | 0,19 | 0,17 | 0,16 |
| Servicios Turísticos | 0,02 | 0,02 | 0,04 | 0,03 | 0,04 | 0,04 | 0,04 | 0,04 | 0,04 | 0,02 | 0,03 |
| Traspaso de Vehículos | 0,02 | 0,01 | 0,02 | 0,03 | 0,03 | 0,02 | 0,02 | 0,03 | 0,03 | 0,03 | 0,03 |
| Otros | 0,06 | 0,05 | 0,05 | 0,05 | 0,04 | 0,04 | 0,04 | 0,04 | 0,03 | 0,02 | 0,03 |
| Comercio Exterior | 5,67 | 5,06 | 4,77 | 4,55 | 4,24 | 4,01 | 3,71 | 3,57 | 3,15 | 2,43 | 3,20 |
| Importaciones | 5,65 | 5,05 | 4,76 | 4,53 | 4,23 | 4,00 | 3,70 | 3,56 | 3,14 | 2,42 | 3,19 |
| Exportaciones | 0,01 | 0,01 | 0,01 | 0,01 | 0,01 | 0,01 | 0,01 | 0,01 | 0,01 | 0,01 | 0,01 |
| Varios | 0,01 | 0,00 |
| Recursos trib. gobiernos municipales | 1,95 | 1,72 | 1,65 | 1,55 | 1,42 | 1,39 | 1,29 | 1,27 | 1,14 | 0,93 | 1,15 |

Fuente: Elaboración propia, en base a datos de Secretaría de Finanzas y del Banco Central de Honduras.

Incidencia Tributaria según Deciles de Hogares: Años: 2000, 2004 y 2008

| Años | Decil 1 | Decil 2 | Decil 3 | Decil 4 | Decil 5 | Decil 6 | Decil 7 | Decil 8 | Decil 9 | Decil 10 | Total |
|------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|----------|-------|
| 2000 | 41.15% | 36.6% | 34.7% | 32.5% | 29.7% | 27.7% | 26.1% | 26.0% | 22.7% | 19.0% | 23.5% |
| 2004 | 39.1% | 14.4% | 13.7% | 15.9% | 17.9% | 21.0% | 27.1% | 23.7% | 23.7% | 16.9% | 19.3% |
| 2008 | 50.3% | 22.9% | 22.3% | 20.3% | 25.7% | 33.5% | 28.3% | 26.6% | 26.2% | 20.6% | 24.4% |

Fuente: Elaboración FOSDEH

Prueba de regresividad (Índice Kakwani) año 2000

| | |
|---|--------|
| Gini antes del Pago de Impuestos | 0.543 |
| Gini después del Pago de Impuestos | 0.571 |
| Gini antes menos Gini después | -0.028 |
| Resultado: Impuestos empeoran distribución del Ingreso | |

Este resultado, supone o supondría que las autoridades debieran aportar los correctivos, principalmente en los gravámenes a la renta y a la propiedad, tratando que las capas sociales de mayores ingresos paguen proporcionalmente más en los años siguientes. **La no realización de estas reformas implicaría que el Estado hondureño estaría propiciando el empobrecimiento más intenso de los hogares de menores ingresos.**

Los mismos cálculos realizados para el año 2004 dan por resultado un coeficiente Gini de 0.5132 en la distribución de ingresos antes del pago de impuestos y luego de realizar los cálculos del coeficiente después del pago de impuestos se obtiene 0.5147; al restar ambos se obtiene un -0.0015 que indica el empeoramiento de la distribución del ingreso como resultante de la estructura tributaria vigente ese año 2004. Lo mismo que tuvo lugar en 2000 también se efectúa en 2004: la aplicación de impuestos hace más inequitativa la distribución del ingreso de ese año.

Prueba de regresividad (Índice Kakwani) año 2004

| | |
|---|----------------|
| Gini antes del Pago de Impuestos | 0.5132 |
| Gini después del Pago de Impuestos | 0.5147 |
| Gini antes menos Gini después | -0.0015 |
| Resultado: Impuestos empeoran distribución del Ingreso | |

Puede afirmarse que los cambios tributarios acaecidos¹⁸ entre 2000 y 2004 no eliminan la regresividad – los que más ganan, pagan menos impuestos en proporción a sus niveles de ingreso- y consecuentemente la propia aplicación de la estructura impositiva empeora aún más la distribución de los ingresos de los hogares. Se trata un fenómeno histórico de Honduras.

En el 2008, la estimación del valor numérico del índice Kakwani también se obtiene un resultado negativo, entre el antes y después, del pago de impuestos, resultando en un -0.0013.

¹⁸ El decreto No. 51-2003 establece gravámenes de ISV a varios productos de la canasta básica anteriormente exentos. El trigo, arroz, avena, pan molde integral, jugos de fruta quedan, en adelante, gravados.



7. Bibliografía

7. Bibliografía

- Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT). 2017. Cincuenta años en el quehacer tributario de América Latina.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2017. Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) 2018. Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe.
- Gacimartin C. 2015. Fiscalidad en Centroamérica
- Cuadernos ARANZADI de Jurisprudencia Tributaria. Thomson Reuters
- CEPALSTAT, Base de Datos de la CEPAL
- Bancos Centrales de los 5 países de Centro América

Ingresos totales del gobierno central
Porcentaje del PIB (%)

| | Costa Rica | El Salvador | Guatemala | Honduras | Nicaragua | Panamá | Centroamérica |
|------|------------|-------------|-----------|----------|-----------|--------|---------------|
| 2010 | 14.1 | 16.7 | 11.1 | 15.5 | 14.7 | 21.8 | 15.3 |
| 2011 | 14.3 | 16.5 | 11.5 | 15.9 | 15.9 | 21.2 | 15.4 |
| 2012 | 14.2 | 16.8 | 11.5 | 15.7 | 16.5 | 22.9 | 15.9 |
| 2013 | 14.4 | 17.8 | 11.6 | 16.3 | 16.2 | 21.4 | 15.8 |
| 2014 | 14.1 | 17.4 | 11.5 | 17.7 | 16.7 | 19.5 | 15.5 |
| 2015 | 14.4 | 17.7 | 10.8 | 18.3 | 16.9 | 19.6 | 15.5 |
| 2016 | 14.9 | 18.2 | 11.0 | 19.3 | 17.5 | 13.4 | 14.3 |
| 2017 | 14.6 | 19.1 | 10.8 | 19.7 | 17.8 | 13.9 | 14.4 |

Fuente: Centro de Estudios para la Integración Económica (SIECA), con datos de la SECMA.



FOSDEH

Foro Social de Deuda Externa y Desarrollo de Honduras



@fosdeh



@fosdeh



fosdeh

