

# BUENAS Y MALAS PRÁCTICAS DE POLÍTICA FISCAL EN EL CONTEXTO DE LA COVID-19 EN HONDURAS





**BUENAS Y MALAS PRÁCTICAS  
DE POLÍTICA FISCAL  
EN EL CONTEXTO DE LA  
COVID-19 EN HONDURAS**





# CONTENIDO

# CONTENIDO

7	LISTA DE SIGLAS
8	INTRODUCCIÓN
10	APARTADO METODOLÓGICO
12	MARCO CONTEXTUAL
18	PRÁCTICAS FISCALES REALIZADAS EN EL CONTEXTO DE COVID-19
25	ARTICULACIÓN DE PROPUESTAS:
29	PUNTOS DE ENCUENTROS Y DESENCUENTROS
33	REFLEXIONES FINALES
35	REFERENCIAS
36	ANEXOS



# LISTA DE SIGLAS

ACPV	Aporte para la Atención a Programas Sociales y Conservación del Patrimonio Vial (impuesto)
AHM	La Asociación Hondureña de Maquiladores
AHPEE	Asociación Hondureña de Productores de Energía
ANDI	Asociación Nacional de Industriales
ASJ	Asociación para una Sociedad más Justa
BCH	Banco Central de Honduras
CEM-H	Centro de Estudio de la Mujer
CEPAL	Comisión Económica Para la América Latina y el Caribe
COHEP	Consejo Hondureño de la Empresa Privada
DDHH	Derechos Humanos
EITI	Iniciativa para la Transparencia en la Industria Extractiva (por sus siglas en inglés)
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOSDEH	Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo de Honduras
IED	Inversión Extranjera Directa
IIES	Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (UNAH)
INVEST-H	Inversiones estratégicas de Honduras
ISR	Impuesto Sobre la Renta
ISV	Impuesto Sobre la Venta (o de valor agregado)
MASSVIDA	Movimiento Ambientalista Social del Sur por la Vida
MMFMP	Marco Macro Fiscal de Mediano Plazo
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PAMEH	Plataforma Administradora de Módulos de Exoneraciones de Honduras
PCM	Presidencia Consejo de Ministro (decreto ejecutivo)
PEA	Población Económicamente Activa
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SCGG	Secretaría de Coordinación General de Gobierno
SEFIN	Secretaría de Honduras en el Despacho de Finanzas
SELA	Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe
UNAH	Universidad Nacional Autónoma de Honduras
ZOLI	Zonas Libres (régimen especial de incentivos)

## ●●● INTRODUCCIÓN

El Foro Social de Deuda Externa y Desarrollo de Honduras (FOSDEH) constantemente se ha posicionado a favor de toda aquella iniciativa que promueva un diálogo abierto y una reflexión profunda sobre la estructura fiscal del país, este posicionamiento recae sobre el argumento que al establecer una política fiscal ampliamente consensuada, finamente hilada en términos de equidad y eficiencia, Honduras tendrá más posibilidades de alcanzar niveles de desarrollo que permitan a las hondureñas y hondureños tener la oportunidad de acceder a los derechos fundamentales de educación, salud, seguridad social y ciudadana, condiciones en las que sea plausible ascender social y económicamente, reduciendo los niveles de pobreza y desigualdad del país.

El año 2020 ha traído consigo una pandemia que ha paralizado al mundo propiciando la alteración de las dinámicas económicas, sociales y políticas, lo que sin la menor duda dejará secuelas profundas para los tiempos venideros, las pérdidas que más se lamentan son las más de 625 mil vidas perdidas en las Américas por causa de esta enfermedad, registradas hasta el mes de octubre (OPS, 2020). También se prevé que la economía tendrá una merma importante a tal punto, que se estima que el crecimiento económico de América Latina caiga entre el -3 y -4%, provocando con ello la posibilidad latente de que alrededor de 30 millones de personas caigan por debajo de la línea de la pobreza en toda la región (PNUD, 2020).

Honduras no es ajena a esta realidad regional y global, igual que cómo ha pasado en las diversas latitudes del mundo, el país ha sufrido una dura arremetida en términos de personas infectadas (108, 468) y víctimas mortales (2,804)<sup>1</sup>, también se estima que la caída de la economía hondureña acabará este año en el rango del -7 y -8% (BCH, 2020), con lo cual se pronostica un impacto significativo sobre las variables sociales afectando con mayor intensidad los sectores más periféricos y marginados.

1 Véase el sitio oficial de monitoreo de covid-18 en Honduras al 12/11/2020 <https://covid19honduras.org/>

Los órganos gubernamentales tanto del nivel legislativo, cómo del nivel ejecutivo han promovido decretos y leyes para gestionar recursos en atención de los efectos de la pandemia, solamente los gastos que han tenido que ver con la gestión del Invest-H ejecutó a octubre del 2020 más de 5 mil millones de Lempiras y el gasto sigue en aumento<sup>2</sup>. Así como no se revisó el presupuesto 2020 debido a la evidente amenaza de una recaudación tributaria en declive y a las puertas de un presupuesto 2021 que se ve seriamente amenazado por una mermada percepción tributaria debido a los pronósticos bien fundados de caída de la economía nacional, el argumento de los sectores oficiales para gestionar recursos mediante deuda parece tener cada vez más justificación.

En este contexto de calamidad humana, de emergencia nacional, de ausencia de recursos y abundancia de gastos necesarios y con un gasto tributario (exoneraciones de impuestos) superior a los 40 mil millones de Lempiras (cerca del 8% del PIB nacional) ((SEFIN,SCGG y BCH, 2020), el FOSDEH se pregunta ¿No es este, un momento oportuno para reflexionar sobre la estructura fiscal del país?

En este sentido nuestra oficina (FOSDEH) ha considerado pertinente, elaborar un informe con *"buenas y malas prácticas sobre las decisiones de concesiones fiscales en el contexto de la atención a la crisis sanitaria de la COVID-19 en Honduras y su repercusión en la dimensión de los DDHH"*, que tiene por objetivo sentar bases para generar un marco de discusión sobre la estructura fiscal actual del país. Se ha concentrado particular atención en los sectores económicos de energía e industria textil que representan la tercera parte (34%) del gasto tributario total y que son presentados dentro del discurso estatal como pilares del desarrollo económico y social del país. Además de estos dos sectores económicos se estudia también al sector de la minería, más que por su significado a nivel estatal, es importante más bien por su implicancia en las dinámicas municipales y su repercusión sobre la dimensión de los Derechos Humanos.

En primera instancia se presenta un marco contextual en donde se describe la dinámica de aporte que existe desde cada uno de estos sectores económicos en su contribución a magnitudes de interés nacional como: i) *la empleabilidad*, ii) *la reducción de la pobreza* y iii) *la inversión extranjera*. Esto es particularmente importante porque, en el marco de una política global del Estado, estas son las principales variables que se pretenden afectar cuando se apuesta por incentivar a estos sectores económicos. En el capítulo siguiente se hace una breve descripción de las políticas fiscales monitoreadas en el contexto de la covid-19 y se analizan a la luz de lógica de la política estatal, para dicho análisis se incorpora la visión y perspectiva de actores relevantes en la discusión para la dimensión de fiscalidad y derechos humanos desde la sociedad civil y representantes de la empresa privada. Finalmente se recogen una serie de propuestas y se refuerzan aquellas que han venido desde el FOSDEH en aras de establecer un verdadero dialogo fiscal.



## APARTADO METODOLÓGICO

Antes de continuar con la lectura del documento, vale la pena hacer ciertas salvedades metodológicas que seguro enriquecerán la lectura de los capítulos siguientes. Lo primero y seguramente la salvedad de mayor relevancia, es que el espíritu de este documento es la **discusión** sobre el terreno de lo fiscal y por ello era importante contar con dos componentes fundamentales:

1. Evidencia empírica (Hechos) sobre las variables de interés para el debate de la política fiscal y algunas prácticas realizadas en el contexto de la covid-19,
2. Comentarios, reflexiones, percepciones de parte de los actores involucrados en la dinámica de los sectores de la energía, industria manufacturera y la minería, desde la sociedad civil y desde la representación de la empresa privada.

Estos dos elementos son la columna vertebral de este documento. En principio se busca establecer una discusión sobre las variables de mayor interés a la hora de discutir sobre la política fiscal, tales como la inversión, los niveles de empleo, los niveles de pobreza y sumado al debate sobre estas variables se suma la discusión sobre algunas de las prácticas fiscales realizadas en el contexto de la covid-19, tales como la emisión de decretos, la planificación de la política presupuestaria entre otras.

Para llevar a cumplimiento este debate, se ha realizado una serie de entrevistas con actores importantes tanto de la sociedad civil, como de las representaciones de la empresa privada involucrados en la actividad de los sectores económicos productivos de interés en este documento. Lo que se espera con este esfuerzo es establecer una reflexión sobre las prácticas fiscales que ha realizado el Estado de Honduras particularmente de las que tienen que ver con las exoneraciones fiscales y articular propuestas concretas sobre esta materia. Todo esto, desde la visión de ambos sectores, estableciendo los puntos de encuentro y desencuentro, para efectos de proponer a los tomadores de decisiones un paquete de medidas para lograr diseñar una política fiscal, más eficiente y justa, que al

mismo tiempo represente una oportunidad de mejora ante un contexto de crisis sanitaria y económica.

Con todo lo anterior, el esfuerzo del FOSDEH recae en ser un canal, en primera instancia un canal de suministro hacia los actores exhibiendo una serie de relatos expresados en los datos oficiales, sobre las variables y prácticas antes mencionadas. Y en segunda instancia, el FOSDEH se convierte en un canal de recepción de la opinión, comentarios y propuestas emitidos por los actores involucrados a la luz de los datos y las prácticas empleadas en el contexto de la Covid-19.



## MARCO CONTEXTUAL

La distribución de 7 pobres por cada 10 habitantes, de los cuales 4 son pobres extremos, es una marca de país que se ha forjado con mayor intensidad a lo largo de las últimas dos décadas, esa fotografía de pobreza estructural se nutre de la dinámica de algunas variables esenciales, como la calidad del empleo-remuneración, que en el caso de honduras se ha caracterizado por la alta incidencia de la informalidad y esta a su vez se relaciona con las características implícitas de la inversión. Ante esta lectura teórica de estas variables, debería ser natural que todas las políticas tengan como objetivo sacar el mayor provecho de la interacción de estas variables. En los *discursos* oficiales sobre el incentivo de la inversión en el país, se dice que los incentivos de las inversiones buscan tener una incidencia positiva sobre la reducción de la pobreza, la mejora de la calidad de los empleos y evidentemente sobre un mejor rendimiento económico en términos de crecimiento y desarrollo.

En términos de participación de la economía nacional el sector de energía y minería no representan en suma siquiera el 3% de la actividad económica total, en contraste a lo anterior, el sector de la industria textil en los últimos años ha representado en promedio cerca de una quinta parte de la economía nacional (20%), colocándose como uno de los sectores que más aporta a la economía solo por debajo del sector financiero en el año 2019.

Los efectos económicos de la pandemia durante el año 2020 han sido latentes, tanto, que la economía en general ha sufrido un revés importante (-17% respecto del II trimestre del año 2019), igual que la mayoría de los sectores económicos, el sector de la industria manufacturera y el sector de minería se han contraído en más de un 30%. Por otro lado, dentro de los sectores económicos que presentaron un relato distinto durante esta primera mitad del 2020, se encuentra el sector de energía que ha registrado crecimiento

interanual del 10%<sup>3</sup> colocándose como el sector de mayor crecimiento en el año, acompañado por el sector de comunicaciones y el de administración pública y defensa.

Ante estos datos presentados algunos de los actores entrevistados, sobre todo los del sector privado manifiestan su reserva no de los datos, sino de las aseveraciones que pueden surgir de ellos. El representante de la Asociación Hondureña de Productores de Energía (AHPEE) expresa con fundamentos de la evidencia que, si bien el sector de energía no tiene una proporción gruesa respecto del PIB nacional, la energía es un sector transversal, ya que es un insumo de toda la economía nacional. La Asociación Hondureña de Maquiladores (AHM) se expresa en la misma línea, denotando que su actividad es transversal, pero no como insumo, sino como consumidor intermedio de varias actividades económicas que le rodean, lo cual su aporte al PIB en esos términos podría ser mayor.

## Respecto del nivel de empleo

En cuanto a la participación en el mercado laboral, los sectores de minería y energía aportan al mercado una presencia bastante pobre ya que juntos no superan el 1% de la participación total, en contraste el sector de la industria textil es el tercer sector que emplea más gente en la economía nacional, con una participación del 13% solamente superado por la agricultura (32%) y el comercio (18%).

A pesar de lo anterior, a lo interno se puede definir un análisis descriptivo rico, ya que es de suma importancia describir cual es la estructura en cuanto al nivel de empleo (la calidad del empleo) a lo interno de cada sector. En ese sentido y según información recopilada a través de la Encuesta de Hogares de Propósito Múltiples del Instituto Nacional de Estadística, encontramos que el sector con la peor calidad de empleo (entre todos los sectores económicos) es el sector minero, ya que más del 85% de sus empleados tienen problemas de empleo<sup>4</sup>. En contraste el sector que mejor calidad de empleo ofrece en el mercado laboral hondureño es el sector de energía ya que casi un 75% no tiene problemas de empleo y solo cuenta con un 7% de subempleos visibles. Por último, la industria manufacturera, aunque si bien, emplea a mucha gente en el país. También es cierto que la mayoría de ellos se encuentran en problemas de empleo, la cifra supera el 60%, situándose en el sexto sector productivo con peor calidad de empleo del país<sup>5</sup>.

Respecto de esta sección todos los actores entrevistados estuvieron de acuerdo y complementaron que esto guarda relación con los requerimientos educativos en cada uno de los sectores concluyendo que, sí que es cierto que el sector de energía requería de ingenieros, técnicos en mayor proporción al total de sus empleados que el sector de la industria manufacturera y la industria minera.

Un elemento para destacar de la discusión en esta sección es que desde la AHM se advierte que debe hacerse una aclaración a efectos de tener un análisis más fiel a la verdad y es el de hacer la diligente diferenciación entre la industria maquilera y las demás acti-

3 Véase la tabla 2 en el capítulo de anexos  
4 véase la tabla 5 en el capítulo de Anexos  
5 Véase en la tabla 6 en el capítulo de Anexos

vidades de la industria manufacturera, al hacer eso se apreciaría que la maquila está casi al 100% en condiciones de formalidad. En contraste la representante del Centro de Estudio de la Mujer (CEM-H) expone que los resultados guardan coherencia con una cantidad importante de denuncias de abusos laborales por las trabajadoras del sector maquilero.

## Respecto de los niveles de pobreza

Aunque la descripción que proviene de la tabla cruzada entre sectores económicos y nivel de pobreza no ofrece un dato exacto sobre el nivel de incidencia del sector económico sobre los niveles de pobreza, si es cierto que al menos se puede identificar el nivel de incidencia de los empleos en cada uno de estos sectores económicos, sobre el nivel de pobreza de sus empleados.

En este sentido resalta el sector minero, según información de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del INE, como el sector con mayor nivel de incidencia en la pobreza, ya que casi el 70% de sus empleados son pobres y más del 50% vive en condiciones de pobreza extrema. Una vez más el contraste lo ofrece el sector de energía que entre sus empleados cerca del 60% son personas no pobres y solo un 10% de sus empleados están viviendo en condiciones de pobreza extrema. En este renglón el sector de la industria textil está bastante equilibrado ya que un 43.43% de sus empleados son no pobres, mientras que cerca de un 28% vive en condiciones de pobreza extrema y un 29.06% en pobreza relativa<sup>6</sup>.

Aunque faltaría hacer un análisis más profundo de correlación para hacer una deducción más precisa sobre la incidencia de los sectores en los niveles de pobreza, es cierto que a priori resulta evidente que se guarda una relación estrecha entre la calidad del empleo y la incidencia en los niveles de pobreza, que se debe tomar en consideración como una clave para el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas.

Poniendo principal atención al sector minero en cuya configuración resalta el relato de los altos niveles de pobreza, se plantea como uno de los elementos más destacables para dar respuesta a esta realidad, las dinámicas y efectos devenidos de la minería artesanal donde el alto desempleo, especialmente entre los jóvenes que no pueden beneficiarse del empleo en el sector, puede ser una fuente de tensión y conflicto en algunos países dependientes de los recursos<sup>7</sup>. Los derechos de acceso a la tierra y el agua (y los minerales) en disputa, incluso entre los mineros a gran escala y los mineros artesanales y de pequeña escala, y entre los agricultores de subsistencia y los mineros artesanales y de pequeña escala, también son una fuente de conflicto y desigualdad en algunas geografías.

Ante esta evidencia la representante del COHEP y Marcela Matamoros<sup>8</sup> al respecto, comentan que es notable la precariedad y la exposición al peligro al que se someten las personas que se dedican a esta actividad, En este sentido los esfuerzos deberían en-

6 .....  
Idem 4

7 Véase, por ejemplo, Ben Naanen, 'Cuando falla la gobernanza extractiva: el robo de petróleo como resistencia en Nigeria' en *The Extractive Industries and Society Journal*, Volumen 6, Número 3, Julio de 2019

8 Profesora de ciencias biológicas de la UNAH y autora de la investigación "Contaminación por mercurio en agua superficial y sedimentos en zona de extracción de oro por métodos artesanales"

caminarse a la reforma legal y la formalización de la minería artesanal para maximizar la contribución del sector a las prioridades de desarrollo locales y nacionales, y para garantizar una mejor gobernanza y los derechos humanos, género, desempeño económico y ambiental. Sin embargo, uno de los temores externados por las poblaciones locales, es que esta formalización del sector de minería artesanal sea utilizada como en tiempos de la reforma agraria, es decir, que los mineros industriales se apropien de las concesiones para minería artesanal y ellos sean desplazados.

## Respecto del flujo de inversión extranjera directa

La última magnitud a revisar en este recorrido del marco contextual es el flujo de Inversión Extranjera Directa (IED), que resulta ser la variable objetivo en la intención de la política de alivios fiscales, con lo cual lo que precisa el análisis es ver el comportamiento de la IED a lo largo de la última década y hacer una aproximación correlativa entre esta variable y el flujo de una variable que de razón del nivel de empleo, para este apartado se utiliza el flujo en la última década de la Población Económicamente Activa (PEA) por sector económico.

El análisis de la IED puede resultar variopinto ya que al revisar la *Grafica 1,3, 5 y 6*<sup>9</sup> se puede apreciar un relato bastante diferenciado entre los tres sectores económicos en cuanto a IED se refiere. Para partir lo primero que hay que indicar es que durante gran parte de esta década el sector de la industria textil fue el sector que presentó un flujo más alto manteniéndose por encima del rango de los 100 millones de dólares hasta el 2016, los sectores de energía y minería presentan flujos más recatados entre los 10 y 50 millones de dólares hasta el año 2016.

Lo segundo que vale la pena señalar es que el 2016 ha sido un año de inflexión, para el sector de la industria textil ha sido el año en que comenzó a caer el flujo de la IED hasta llegar a flujos negativos en el año 2019. Para el sector minero el 2016 resultó una especie de escalón a la baja registrando un flujo negativo para ese año y manteniéndose sin superar el umbral de los 15 millones de dólares. En cambio, para el sector energía este año resultó un año de inflexión al alza ya que de contar con un flujo de IED de tan solo 12 millones de dólares en el año 2010 pasó a registrar un flujo de más de 200 millones de dólares.

Un tercer aspecto que resulta importante destacar es que al hacer un correlato entre la IED y la PEA en cada uno de los sectores se puede apreciar una contradicción al discurso motor para la aplicación de políticas de atracción de inversión. En la *Grafica 2,4 y 7* se alcanza a identificar que a lo largo de esta década el flujo de IED se mueve de forma inversa al flujo de PEA, esta aseveración resulta más evidente para el sector minero que para los demás sectores, para el sector de energía y el sector de la industria textil una lectura más fiel sería que el flujo de IED es indistinto (no afecta) del flujo de PEA. Cabe aclarar que para que estas aseveraciones sean totalmente ciertas, el rigor metodológico debe ser mayor, aun así, no se puede negar que esta lectura da una visión a menos pri-

maria de cuál es el verdadero aporte de la inversión en la empleabilidad de estos sectores productivos.

Esta sección contiene una reflexión muy importante y es que a la luz de los datos se pueden identificar algunos fallos en el discurso popular. Parece ser que en este caso los privados tienen bastante clara la película, la AHPEE expresa que ellos saben perfectamente que su inversión es completamente intensiva en capital y que la promoción de la inversión en este sector se debe al rol que juega como insumo en la economía más que a la cantidad de gente que logra emplear. Los representantes de La Asociación Nacional de Industriales (ANDI) y la AMH concluyen que si bien la industria manufacturera y en especial la maquilera son intensivas en mano de obra es cierto que las dinámicas del siglo XXI motivan a que esta actividad invierta cada vez más en procesos de automatización, con lo cual la inversión en capital es cada vez más importante que la inversión en mano de obra. En contraste casi en su totalidad los representantes de organizaciones de sociedad civil creen que la razón de ser de la inversión en el país obedece al rol de emplear mano de obra masiva.

# PRÁCTICAS FISCALES REALIZADAS EN EL CONTEXTO DE COVID-19





## PRÁCTICAS FISCALES REALIZADAS EN EL CONTEXTO DE COVID-19

Este apartado tiene como objetivo hacer una descripción general de toda aquella actividad que tenga los suficientes elementos para ser considerada una política fiscal, fijada exclusivamente en las exoneraciones fiscales o gasto tributario<sup>10</sup>, llevadas a cabo en el contexto de la covid-19. En este sentido, se han identificados tres tipos de acciones:

- Acciones sobre el presupuesto nacional de la república,
- Dinámica en los registros tributarios,
- Iniciativas mediante decretos ejecutivos y/o legislativos.

Estas acciones se reflexionan a la luz de las variables planteadas en el capítulo anterior, con la idea de amalgamar la política empleada y su coherencia con el aporte de cada sector económico a la dinámica económica, a la empleabilidad y la calidad de estos empleos. Además, se hace el esfuerzo de integrar la reflexión de los actores de sociedad civil y de la empresa privada.

### Alivios fiscales programados a través de instrumentos presupuestarios

Probablemente el instrumento de política más importante para un país siempre lo será su presupuesto general y esto es así porque este, es la expresión cuantitativa en términos monetarios y administración de otros recursos públicos de todas las políticas de Estado incluyendo la política fiscal. En Honduras se anexan al presupuesto una serie de documentos que sirven como argumento técnico para la viabilidad de este, entre ellos uno de suma importancia es el *Marco Macro Fiscal de Mediano Plazo (MMFMP)* que es uno de los pocos documentos supra anuales de verdadero interés en la dinámica del

10 .....  
A saber, que la política fiscal engloba acciones de gasto, ingreso, exoneraciones y deuda.

Estado hondureño. La importancia radica en que este documento trata la planificación fiscal de los próximos años, se proyectan las magnitudes más importantes de este terreno, como lo suponen el gasto público, los niveles de deuda y también el gasto tributario.

Cómo lo han indicado organismos internacionales como la CEPAL y el Banco Mundial y organismos nacionales como el BCH, la economía hondureña se ha contraído durante el año 2020 y similar destino le espera en 2021, con lo cual todas las magnitudes se pronostican a la baja. No obstante, en el MMFMP 2021-2024 se pronostica un aumento en el gasto tributario a un ritmo del 7% interanual. En el año 2018 y 2019 el gasto tributario ascendió a una cifra cercana a los 40 mil millones de Lempiras (7% del PIB hondureño), para el 2021 se espera que esta magnitud ascienda a cerca de los 50 mil millones de Lempiras, justamente en contraposición con el pronóstico de todo el agregado económico del país.

Se reconoce de forma positiva el esfuerzo de presentar de manera más o menos desagregada los renglones de gasto presupuestario por sector económico. Conforme al interés particular de este documento es posible identificar el gasto tributario para la industria manufacturera y para el sector de energía, menor suerte se corre para disponer información para el análisis de la industria de la minería cuyo gasto tributario no se ve reflejado de forma explícita en este documento.

A pesar del desplome de la economía en 2020 y los pronósticos reservados para el 2021, es lógico esperar un aporte tributario mermado que consecuentemente tendría que reflejarse en la planificación presupuestaria para el año 2021. Esto mismo debería ocurrir para el gasto tributario, sin embargo, se contempla un aumento del gasto tributario alrededor del 7% tanto para el sector de energía y de la industria manufacturera<sup>11</sup>.

Respecto de este punto se logra apreciar cierta coincidencia de opiniones entre los diferentes sectores que se puede resumir en la frase “Desarticulación total de la política fiscal con la realidad nacional del país”. Puntualmente los representantes tanto la ANDI como la

***Cómo lo han indicado organismos internacionales como la CEPAL y el Banco Mundial y organismos nacionales como el BCH, la economía hondureña se ha contraído durante el año 2020 y similar destino le espera en 2021, con lo cual todas las magnitudes se pronostican a la baja.***

***A pesar del desplome de la economía en 2020 y los pronósticos reservados para el 2021, es lógico esperar un aporte tributario mermado que consecuentemente tendría que reflejarse en la planificación presupuestaria para el año 2021.***

AMH manifiestan que el gasto tributario es una figura ex post de la actividad económica, tanto para alivios para impuestos directos como indirectos, teniendo en consideración esta característica, es impensable contar con un aumento del gasto tributario para el 2021 teniendo pronósticos tan desfavorables en magnitudes económicas como las exportaciones e importaciones especialmente para el sector de la maquila.

## Dinámica en los registros tributarios

Este subtítulo más que estar relacionado con la política fiscal per sé, está más cercano al tema de la *transparencia y calidad del dato*. Sin embargo, no deja de tener importancia dentro de los aspectos fiscales ya que tener claridad y certeza sobre los datos fiscales es imprescindible para diseñar políticas más efectivas en este campo.

Lo que se presenta en este apartado es el listado de exoneraciones fiscales que aparecen en la Plataforma Administradora de Módulos de Exoneraciones de Honduras (PAMEH) durante el año 2020 y se compara con el listado presentado en el año 2019. La idea es revisar algún contraste en el listado entre un año típico como el 2019 y un año totalmente atípico como el año 2020. De alguna forma esta es la única forma explícita de ver la reacción estatal en cuanto a la política de extensión de exoneraciones en tiempos de contracción económica.

En la Tabla 1 se alcanza a ver que el número de exoneraciones emitidas en el 2020 en el sector de energía renovable es menor al número de exoneraciones en el 2019 con una reducción de cerca del 12%, sin embargo, a lo interno hubo un incremento de exoneraciones en los principales tipos de impuestos tales como el Impuesto Sobre la Venta (ISV) y el Impuesto Sobre la Renta (ISR).

**Tabla 1**

Cantidad de empresas correspondientes a las Energía Renovable exoneradas en 2019 y 2020		
	2019	2020
Exoneraciones hasta el mes de junio	47	41
Impuesto Sobre Renta, Activo Neto, Aportación Solicitaría (Juntos)	12	14
Impuesto Sobre la Renta	6	1
Impuesto Sobre la Venta	17	22
Otros	12	4

Aunque el régimen ZOLI aglomera diversos tipos de empresas industriales y comerciales (CNI, 2019), también es cierto que en este régimen se encuentran casi la totalidad de empresas maquiladoras y otras de la industria manufacturera del país. Contrario a lo que pasó con el listado de exoneraciones de las empresas de energía renovable, el listado exoneraciones de las empresas inscritas en la ZOLI descritos en la Tabla 2, aumentaron substancialmente en cerca de un 600%, sobre todo en los tipos de impuesto más importantes ISV, ISR y Régimen de Aportación Solidaria.

**Tabla 2**

Cantidad de empresas correspondientes a las ZOLI exoneradas en 2019 y 2020		
	2019	2020
Exoneraciones hasta el mes de junio	57	448
Impuesto Sobre Renta, Activo Neto, Aportación Solicitaría (Juntos)	23	107
ACPV	26	23
Impuesto Sobre la Venta	7	144
Régimen de Aportación Solidaria	0	169
Otros	1	174

Fuente: Resumen de elaboración propia con datos del informe “La Plataforma Administradora de Módulos de Exoneraciones de Honduras (PAMEH)” de La Secretaría de Finanzas de Honduras.

Tal y como se muestran los números la percepción a priori es que en el corto plazo no hay una directriz de parte del Estado para frenar las exoneraciones fiscales en un contexto crisis económica, esto es más evidente para las empresas que se encuentran dentro del régimen de la ZOLI.

Ante este hecho hay opiniones encontradas entre los diferentes sectores, por un lado, el representante entrevistado de la Asociación por una Sociedad más Justa (ASJ) piensa que no cabe el hecho de un aumento de empresas en la lista de exoneraciones fiscales en momentos de contracción económica, sobre todo cuando no se está completamente seguro de que el impacto de estas exoneraciones son positivos en términos de empleabilidad o en este caso la atención de los efectos dejados por la pandemia, punto en el que coincide con la representante de la CEM-H. En contraste la AMH manifiesta que el aumento de inscripciones en este listado no debe ser motivo de preocupación, debido a que en consecuencia del engrosamiento de empresas exoneradas bajo el régimen ZOLI, Honduras gana en términos de competitividad.

***A corto plazo no hay una directriz de parte del Estado para frenar las exoneraciones fiscales en un contexto crisis económica, esto es más evidente para las empresas que se encuentran dentro del régimen de la ZOLI.***

Un aspecto en el que tanto los actores de sociedad civil como los de las empresas privadas están de acuerdo es en la demanda del mejoramiento de la presentación y el detalle de los datos expuestos en el PAMEH para poder hacer análisis más robustos y conclusiones más finas. Por ejemplo, el representante de la ANDI expresa que habría que ver si el aumento de empresas exoneradas en la ZOLI se debe a petición de más exoneraciones de una misma empresa o si en realidad son nuevas inscripciones, desde la COHEP destacan que la institucionalidad encargada del trámite de la gestión de exoneraciones ha tenido serios retrasos en la resolución de exoneraciones fiscales en los últimos años, con lo cual esto podría deberse a la inscripción de empresas que ya habían sufrido retrasos en tiempos pasados.

Lo que si queda claro es que el análisis que se puede hacer sobre los datos presentados por el PAMEH es pobre debido a la poca bondad que ofrece la plataforma en términos de detalles de la información presentada.

## **Iniciativas mediante Decretos Ejecutivos y/o Legislativos**

En esta sección se presenta quizá el formato más explícito en términos de política en comparación con los dos anteriores. Esta forma de entender el formato de expresión de la política pública no es exclusiva de Honduras, es algo que se comprende de forma similar en los países vecinos de la región centroamericana, en donde debido al contexto que supone la actual crisis sanitaria se han tomado una serie de medidas en diferentes dimensiones, incluidas las económicas<sup>12</sup>. En la dimensión de lo fiscal las medidas que más destacan son las de prórroga de pagos de impuestos aplicada en todos los países, luego hay acciones sobre alivios fiscales, en el caso de El Salvador aliviando a sectores como la industria agroalimentaria, Guatemala igual que Honduras exonerando todas los impuestos sobre las importaciones de bienes sanitarios para la atención del Covid-19 y Costa Rica es el único de los países centroamericanos que aplicado políticas de eliminación de exoneraciones sobre los sectores menos prioritarios (SELA, 2020) (CID, 2020).

***Lo que si queda claro es que el análisis que se puede hacer sobre los datos presentados por el PAMEH es pobre debido a la poca bondad que ofrece la plataforma en términos de detalles de la información presentada.***

En el caso particular de Honduras, respecto de las políticas puntuales de orden fiscal en atención a los efectos de la Covid-19 apenas se pueden leer dos acciones bastante generales en el PCM-045-2020 y el Decreto 33-2020 que de acuerdo con el proceso de reactivación económica proponen reformas fiscales y atención a las pequeñas y medianas empresas. Las demás tienen que ver con aspectos de gestión del pago de los impuestos como las modificaciones de los pagos a cuentas o las prórrogas de las tasas impositivas.

Respecto de los sectores económicos de interés en este documento hay dos acciones que implican aumento de beneficios fiscales; 1) *Exoneración del subsector eléctrico del pago del Impuesto denominado Aporte para la Atención a Programas Sociales y Conservación del Patrimonio Vial (ACPV)*<sup>13</sup> y 2) *Reformas a la ley de minería*<sup>14</sup>.

Tanto la representante del COHEP como el del APHEE manifiestan que en el caso de la acción llevada en el sector eléctrico no se trata de un nuevo alivio, sino de una corrección del marco legal que debió corregirse desde el 2015 debido a que los productores de energía (térmicos) no pagan por combustible y en todo caso esta medida es al combustible, no al productor con lo cual el único efecto es en la reducción del coste de energía. Admitiendo el argumento de los privados es importante preguntarse, al margen de que si se trata de la incorporación de los térmicos a un marco legal correcto ¿Con esta medida no se está contrariando la política de reconversión de la matriz energética por la cual se ha promovido con tanto ahínco la producción de energía renovable?

Pasando a la acción que compete al sector de minería, hay que destacar en primer lugar la complejidad que supone la dinámica de este sector. David Carías consultor experto en temas municipales e investigador del IIES platica sobre esta complejidad y describe la conflictividad al aplicar la ley de minería, primero porque la ley vigente tiene ciertas características que la hacen no atractiva al aplicarla con relación a la ley anterior y con relación a la ley de municipalidades. Expone "...la ley vigente tiene 3 características 1) *Ecológicamente sostenible*, 2) *económicamente rentable* y 3) *socialmente beneficiosa*..." No obstante, hay una serie de disfuncionalidades entre las estructuras municipales y el espíritu de la ley lo que la hace inviable. Con todo esto expuesto vale la pena preguntarse ¿De cuánto sirve hacer reformas a una ley que no está siendo tomada en consideración?

Otro aspecto importante que no se debe dejar al margen del análisis, es que de acuerdo con el último informe de la Junta Directiva de la iniciativa EITI, Honduras ha sido suspendida por más de un año, debido a la falta de integración a la sociedad al esquema de veeduría social y los elementos de alarma que presenta el nuevo Código Penal en torno a la criminalización de la protesta (EITI, 2020). En el mismo mes en el que se penaliza al Estado de Honduras y de alguna forma queda expuesta negativamente la industria extractiva de la minería en términos de transparencia, desde uno de los poderes del Estado de Honduras (Legislativo) se emiten acciones para beneficiar las empresas de este sector con incentivos fiscales.. Uno de los representantes de MASSVIDA advierte que se debe poner atención a la posibilidad latente de una posible colusión entre las esferas políticas y empresariales de este sector.

13 Véase sesión legislativa en Congreso Nacional : [https://www.facebook.com/119985291676370/videos/580559862608842/?\\_\\_so\\_\\_=channel\\_tab&\\_\\_rv\\_\\_=all\\_videos\\_card](https://www.facebook.com/119985291676370/videos/580559862608842/?__so__=channel_tab&__rv__=all_videos_card)

14 Véase artículo de periódico criterio, en ausencia del dictamen oficial y de video del Congreso Nacional <https://criterio.hn/congreso-nacional-aprobara-mas-beneficios-fiscales-a-empresas-mineras-en-honduras/>



# ARTICULACIÓN DE PROPUESTAS





## ARTICULACIÓN DE PROPUESTAS:

Como se ha introducido al principio de este documento, el FOSDEH ha tenido un recorrido no despreciable en la dimensión de propuestas de políticas públicas, en particular de la política fiscal, como las expresadas en (FOSDEH, 2020)<sup>15</sup> que en el marco de la gestión de los efectos de la covid-19 promueve acciones como el reacomodamiento de los acuerdos sostenidos con el Fondo Monetario Internacional (FMI) en materia fiscal, revisión de los incentivos fiscales y de las reglas fiscales entre otras. Un asunto de sobrada importancia en el contexto actual de Honduras, urgida de recursos financieros para atender la Pandemia COVID19 y los efectos de esta junto a los huracanes Eta e Iota.

La Reforma Fiscal Sugerida en su momento inicial y hasta la fecha por FMI (acompañada por otros Organismos Financieros Internacionales), textualmente expresa lo siguiente: “Racionalizar los gastos tributarios. Cerca del 7 por ciento del PIB, los gastos tributarios en Honduras se encuentran entre los más altos de la región. La mayor parte de estas exenciones se concentran en regímenes especiales de impuesto a la renta corporativa, y en bienes y servicios no focalizados, de otra manera sujetos al IVA. Además de las pérdidas directas de ingresos tributarios, estas exenciones aumentan la evasión fiscal y crean desigualdades. Sin espacio para tasas impositivas más altas, el personal recomendó la eliminación gradual de exenciones tributarias que arrojen al menos 5.5% del PIB en los próximos tres años. En opinión del personal, estos ingresos adicionales deberían utilizarse para ampliar los gastos de reducción de la pobreza, como se establece en la ley marco de protección social. Para aumentar la transparencia fiscal, la información de los beneficiarios de los gastos tributarios (cuando proceda) y las estimaciones asociadas de los ingresos percibidos debe estar disponible públicamente. En consonancia con el mandato de la FRL, debe publicarse el análisis costo-beneficio de cualquier nueva exención tributaria”. Informe FMI 2018. pg.45

15 Elementos de diagnósticos y lineamientos de propuestas del FOSDEH para un plan de reconversión económica y social de Honduras. Publicada en septiembre del año 2020. Véase: <https://fosdeh.com/publicacion/elementos-de-diagnostico-y-lineamientos-de-propuesta-del-fosdeh-para-un-plan-de-reconversion-economica-y-social-de-honduras/>

El objetivo principal del Acuerdo 2019 vigente entre ambas partes (con una tercera evaluación favorable por el FMI publicada recientemente) es mantener la estabilidad macroeconómica mediante la aprobación y ejecución de reformas económicas e institucionales, para lograr, entre otras cosas, el crecimiento económico, mejoras en la gobernabilidad y un entorno favorable para la actividad empresarial.

Conforme esas directrices está pactado mantener una creciente recaudación de los ingresos fiscales a través de la consolidación de la política tributaria. Además, de medidas para contener el crecimiento del gasto corriente y expandir el gasto social e infraestructura.

Adicionalmente, FOSDEH está consolidando la propuesta **Elementos de Diagnóstico y Lineamientos de Propuesta del FOSDEH para un Plan de Reconversión Económica y Social de Honduras frente al colapso sanitario, político y de corrupción 2020**. Específicamente se plantea lo siguiente:

1. Reajustar o renegociar el Acuerdo vigente con el FMI, frente a la imposibilidad real de poder cumplir con el mismo, tomando en cuenta que el acuerdo se suscribió antes del impacto de la pandemia y los huracanes.
2. La renegociación con la banca multilateral incluye el no pago del servicio de la deuda durante la epidemia y la reconversión y reconstrucción nacional.
3. La epidemia del COVID-19 y el efecto de los huracanes (han paralizado la globalización de los intercambios, el turismo, la maquila y las actividades de pesca y acuicultura), demandan el cese temporal o gradual de los incentivos fiscales y el incumplimiento de los propios parámetros de contención del gasto y endeudamiento público. Supone la apertura de un período temporal – asumamos de 1 año- de redefinición de nuevas reglas fiscales.
4. Las exigibilidades de Impuesto Sobre la Renta ISR e Impuesto Sobre Ventas ISV no tienen razón de ser tal como están en práctica pues de lo que se trata es impedir la caída total en la generación de ingresos y el desplome de las fuentes de trabajo.
5. Revisar el impacto y renegociación del CAFTA-RD, especialmente por el desmontaje que sufre el aparato productivo, tal como ya sido expresado anteriormente, para potenciar la producción nacional y contener el déficit esperado en la Balanza Comercial.
6. Rescatar y actualizar la Estrategia de Reducción a la Pobreza, orientando el Presupuesto Nacional y los esfuerzos del Estado en generar empleo, ingreso y bienestar socioeconómico para la población de Honduras.
7. Aprobar un Presupuesto General de la República (egresos e ingresos) que priorice la reconversión y reconstrucción económica y social, acordado de manera responsable y participativa por el Congreso Nacional, sin dispensar ningún debate, en audiencias públicas dentro de los plazos y fechas programadas.
8. No omitir en el anteproyecto del presupuesto ningún elemento de las Disposiciones Generales del Presupuesto y colocar el texto completo de cada artículo, sin obviar su discusión.

9. Antes de aprobar el Presupuesto General de la República del siguiente año, se debe presentar para aprobación de los diputados, la liquidación de ingresos y gastos con datos de al menos diez u once meses de ejecución presupuestaria del año en curso.
10. Frente al incremento desmesurado de la deuda de las familias, rediseñar la Política Monetaria y Crediticia, que incluye el abordaje equilibrado del abuso del Sistema Financiero Nacional.
11. Fortalecer la capacidad de respuesta de los gobiernos locales a las demandas comunitarias, incluyendo la integración de Mesas Urgentes de Producción Agropecuaria.
12. Crear líneas nacionales de crédito y sistemas financiero que permitan la incorporación de productores no bancables (micro, pequeños y medianos), bajo términos o condiciones que tomen en cuenta sus pérdidas actuales.



PM2.5

# PUNTOS DE ENCUENTROS Y DESENCUENTROS





## PUNTOS DE ENCUENTROS Y DESENCUENTROS

En el marco de este documento en el que se pretende contrastar las prácticas fiscales realizadas en el contexto de la covid-19 con la opinión tanto de actores desde la sociedad civil, como desde la empresa privada, se ha sacado provecho de otro de los documentos trabajados por el FOSDEH, denominado : *Ilusionismo económico, modelo extractivista y covid-19 en Honduras*, en el cual se establecen ocho macro propuestas, que con ánimo de sintetizar se pueden identificar tres líneas de acciones concretas:

1. Transparencia en el registro y difusión de la información de exoneraciones fiscales en el país. (Propuesta 1 del documento)
2. Cuantificación del coste-beneficio para la implementación de incentivos fiscales para la atracción de inversiones en el sector energía, minería e industria textil. Procurando el desarrollo económico y también la prevalencia de los DDHH. (Propuesta 2,3,5, 6 y 8 del documento)
3. Coherencia entre la política de atracción de inversión y la política de fortalecimiento de las capacidades de los y las ciudadanas hondureñas para establecer francos ascensores sociales. (Propuesta 4 del documento)

Luego de desarrollar espacios de dialogo y discusión con los diferentes sectores entrevistados, se puede decir que los temas propuestos por el FOSDEH en aquel documento fueron latentes en el dialogo.

### **Primera línea de acción: Transparencia en el registro y difusión de la información de las exoneraciones fiscales en el país**

Esta línea de acción fue recurrente sobre todo cuando se reflexionaba sobre los registros tributarios en el PAMEH. A pesar de los esfuerzos realizados por obtener un análisis fino de las dinámicas de los sectores económicos mediante los listados de exoneraciones fiscales, lo que se ha logrado obtener en el mejor de los casos, son conclusiones parciales sobre el sector de energía renovable y el sector de la industria manufacturera, en el

***A pesar de los esfuerzos realizados por obtener un análisis fino de las dinámicas de los sectores económicos mediante los listados de exoneraciones fiscales, lo que se ha logrado obtener en el mejor de los casos, son conclusiones parciales sobre el sector de energía renovable y el sector de la industria manufacturera, en el peor de los casos como ha pasado con el análisis en el sector de minería es no hacer reflexión alguna debido a la imposibilidad de identificar los beneficiados con exoneraciones fiscales en este sector productivo.***

peor de los casos como ha pasado con el análisis en el sector de minería es no hacer reflexión alguna debido a la imposibilidad de identificar los beneficiados con exoneraciones fiscales en este sector productivo.

Respecto de esta línea de acción los actores manifestaron diversas observaciones y propuestas:

1. Desde el COHEP abogan porque el listado de detalles sobre el estatus de las exoneraciones, debido a que en ocasiones se aprueban las exoneraciones y luego el Estado incumple con ese beneficio. También apunta a que se debe incorporar con plena visibilidad a la industria minera, pero que en este caso el problema radica en el marco legal confuso, sobre todo en el momento de deliberar el pago del crédito fiscal.
2. CEM-H por su parte, demanda que desde algo tan elemental como los listados de exoneraciones fiscales se haga el esfuerzo metodológico por detallar el sexo de los beneficiados fiscales por sexo indistintamente si se trata de una persona natural o una persona jurídica.

### **Segunda línea de acción: Cuantificación del coste-beneficio para la implementación de incentivos fiscales**

Esta línea de acción es seguramente la más demandada por los actores y en el que existe coincidencia a pesar de los enfoques:

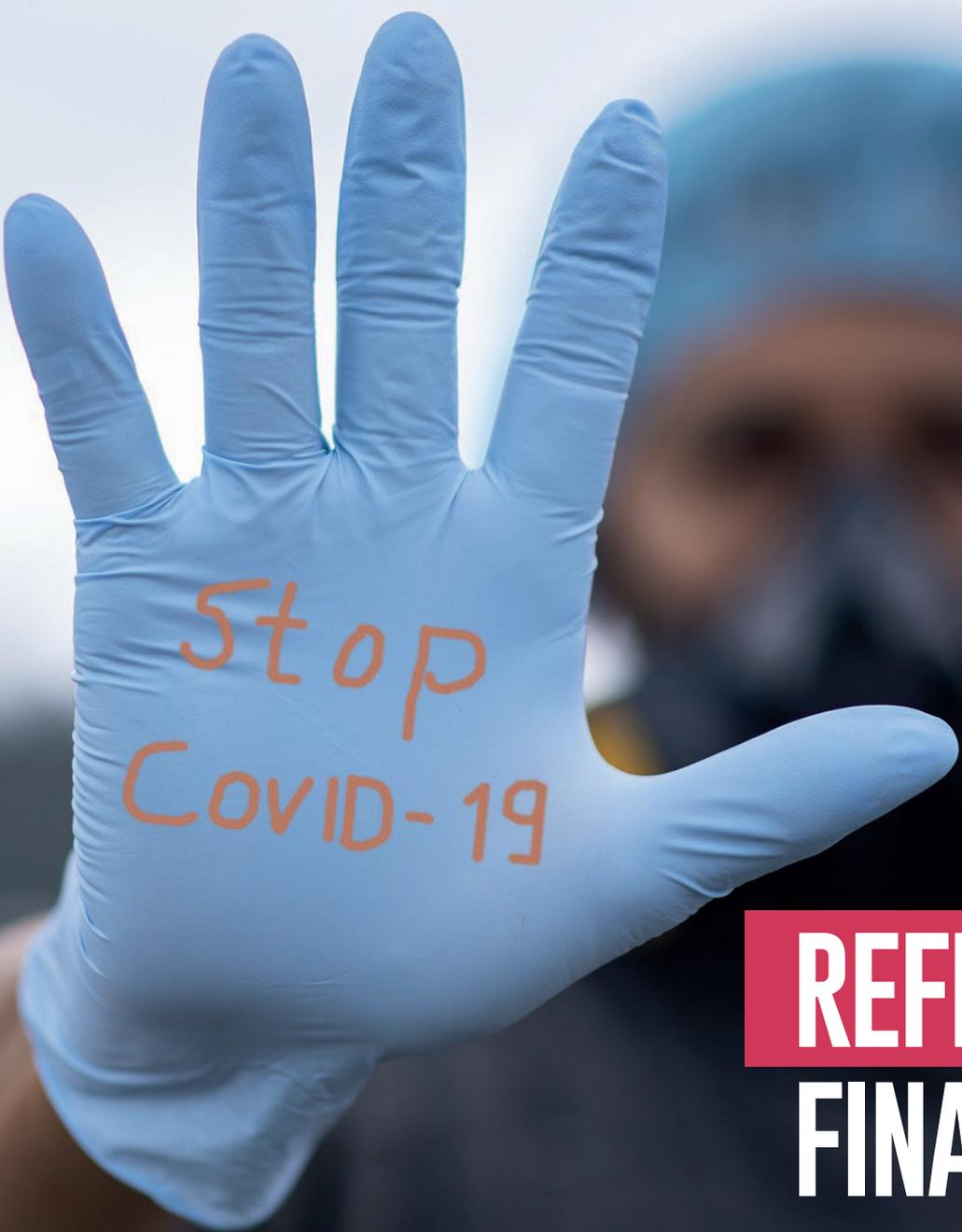
1. Desde el enfoque de la sociedad civil: Previo a la emisión de cualquier beneficio fiscal debe haber un informe técnico del potencial del impacto de ese incentivo fiscal en variables de interés colectivo para la sociedad hondureña, como el nivel de empleabilidad y la reducción de la pobreza. Además, se debe hacer un monitoreo para que, al momento de una eventual renovación, los resultados del monitoreo sea parte del dictamen.
2. Desde el enfoque de la empresa privada: Una voz coincidente de los entes que representan al sector empresarial que es necesario que se hagan análisis coste-beneficio de los impactos que generan las

actividades económicas que son beneficiadas con incentivos fiscales, se llama a la utilización de herramientas como la matriz insumo-producto. Una ramificación de esta línea de acción desde este enfoque se invita también a hacer análisis y difundir el aporte tributario de cada uno de los sectores que tributan como las empresas renovables a las que se les ha vencido el periodo de gracia de las exoneraciones fiscales.

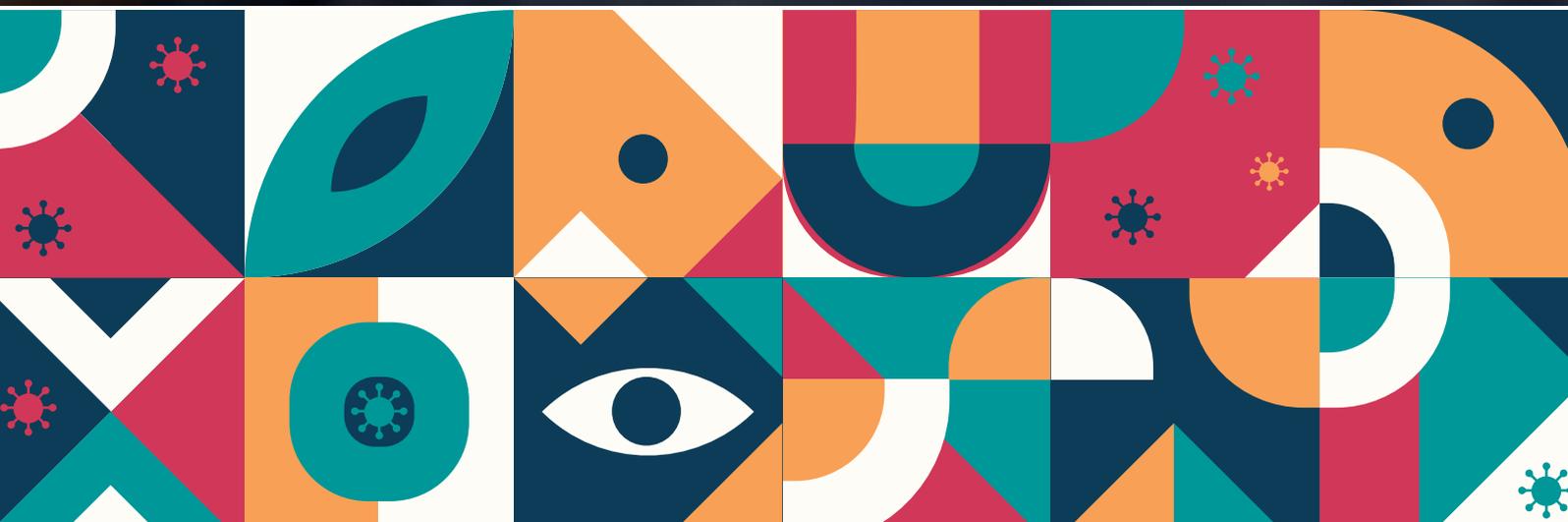
### **Tercera línea de acción: Coherencia entre la política fiscal, demás políticas nacionales y la realidad del país**

Por último, reflexionamos esta tercera línea de acción cuya necesidad se evidencia en acciones como la redacción propuesta en el MMFMP presentado este año junto con el proyecto de presupuesto 2021 ante el Congreso Nacional. Una vez más se logra percibir cierta coincidencia en las posturas tanto de sociedad civil como de la empresa privada. Dentro de las propuestas más específicas están:

1. Tanto la ASJ como la ANDI coinciden en la armonización de las instancias institucionales que diseñan y aplican la política fiscal con la institucionalidad que velan por la competitividad quizá con diferentes enfoques. Los primeros demandan haya una revisión de las actividades monopólicas (sobre todo en el sector energía) como parámetro de medición para la concesión o no de exoneraciones fiscales, en cambio la ANDI demanda la presencia del consejo nacional de competitividad e innovación retomando la agenda de planificación nacional, que este se convierta en espacio de discusión en el que se incorporen diversos sectores de la sociedad para promover la eficiencia en el impacto de las exoneraciones fiscales.
2. La APHEE y la AMH coinciden en que debe haber una política fiscal no solo analizando el contexto nacional, sino hacer un balance de las políticas fiscales implementadas por los países vecinos “competidores” y que ese análisis sea parte del diagnóstico para diseñar la política fiscal interna.



# REFLEXIONES FINALES





## REFLEXIONES FINALES

La dinámica metodológica empleada para el desarrollo de este documento ha cosechado algunas reflexiones sumamente importantes, que ha efectos de la identificación de buenas y malas prácticas fiscales y en aras de la promoción de prácticas más beneficiosas, es importante resaltar:

1. Una de las diferencias más marcadas entre los actores entrevistados de sociedad civil y empresa privada respecto del análisis de la fiscalidad en el país, es la cuota de importancia que se le da al espectro político. Mientras que los privados presentan gran parte de sus argumentos sobre aspectos técnicos, muy poco mencionan los efectos de las interrelaciones entre actores económicos y políticos. Por otro lado, los actores de sociedad civil indican que es indivisible un análisis de la gestión política sin su vinculación con los actores económicos y viceversa. Lo cual a priori podría ser una amenaza para acordar una propuesta conjunta de reformas a la política fiscal.
2. A pesar de lo anterior y de las distancias existentes en diversos escenarios de la vida nacional entre la sociedad civil y la empresa privada, en el terreno de lo fiscal, al menos en las prácticas revisadas en este documento, se podría entender que existen más encuentros que desencuentros. Este elemento es importante porque a efectos de promover políticas fiscales más eficientes y justas se podría pensar en establecer una agenda conjunta entre estos dos sectores.
3. Un elemento sumamente importante que debe quedar puesto sobre la mesa para reflexión y debate es la imperante necesidad de comprender la heterogeneidad interna que existe entre los sectores económicos. Entender que hay diferencias muy marcadas entre algunas actividades de la industria manufacturera y las industria maquilera, o dentro del subsector eléctrico, no la diferencia entre los renovables y los térmicos porque esa diferencia es evidente, pero si a lo interno de las empresas de energía renovables las dinámicas son totalmente diferenciadas. Lo mismo pasa con el tema de la minería, las diferencias entre la minería artesanal y la industrial, o la minería dependiendo del municipio en el que se desarrolla. Entender todas estas diferencias nos ayudaran a comprender y emitir juicios más certeros sobre estos sectores y además hilar una política fiscal más eficiente y sectorizada.

4. En consonancia con el informe (COHEP, 2020), otros sectores manifiestan que para efectos de la gestión de la covid-19 no necesariamente se tiene que pensar incentivos por medio de las exoneraciones fiscales, habría que pensar también otras alternativas tales como: Aceleración de los procesos para el trámite del crédito fiscal, establecimiento de prorrogas y moratorias, implementar medidas de gasto para motivar el consumo de la gente, promover la eficiencia de los procesos aduaneros, etc.
5. Como reflexión última, el FOSDEH ha sido lo suficientemente amplio en cuanto a las propuestas en materia fiscal, en primer lugar, ha promovido un diálogo fiscal extendido y exhaustivo en cuanto a los aspectos técnicos. En el contexto de la pandemia se ha pronunciado en función de que ese diálogo debe realizarse lo más pronto posible. En ese sentido y a pesar de las diferencias que pueda suponer, este documento es un ejemplo palpable de que es posible que los diferentes sectores compartan sus apreciaciones respecto de este tópico.

# REFERENCIAS

(SEFIN,SCGG y BCH. (2020). *Marco Macro Fiscal de Mediano Plazo 2021-2024*. Tegucigalpa,.

BCH. (2020). *Revisión Programa Monetario 2020-2021*. Tegucigalpa.

CID. (2020). *ALC post Covid-19*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

CNI. (2019). *Consejo Nacional de Inversiones de Honduras*. Obtenido de Consejo Nacional de Inversiones de Honduras: <https://cni.hn/regimenes-especiales/#:-:text=El%20R%C3%A9gimen%20de%20Importaci%C3%B3n%20Temporal,otras%20leyes%20vigentes%20en%20Honduras>.

COHEP. (2020). *Plan Nacional de Reconstrucción Económica 2020-2025*. Tegucigalpa: COHEP.

EITI. (2020). *Board decision on Honduras second validation*. Oslo: EITI International Secretariat.

FOSDEH. (2020). *Elementos de diagnosticos y lineamientos de propuestas del FOSDEH para un plan de reconversión económica y social de Honduras* . Tegucigalpa: FOSDEH.

OPS. (2020). *COVID-19 Respuesta de la OPS/OMS. 26 de octubre del 2020. Informe n. 31*. Washington.

PNUD. (2020). *El impacto económico y social de la pandemia COVID-19 y recomendaciones de política para Honduras*. Nueva York.

SELA. (2020). *Covid-19 : Resumen de las principales medidas, acciones y políticas*. Sistema Economico Latinoamericano y del Caribe.

# ANEXOS

Tabla 3

Serie Desestacionalizada: Producto Interno Bruto trimestral por actividad económica, valores constantes en millones de Lempiras.

Actividad Económica	2018					2019					2020	
	I	II	III	IV	Anual	I	II	III	IV	Anual	I	II
Explotación de minas y canteras	104	107	109	109	<b>429</b>	109	107	104	111	<b>431</b>	104	56
Industrias manufactureras	10334	10442	10359	10238	<b>41373</b>	10674	10524	10641	10409	<b>42248</b>	9879	6835
Electricidad y distribución de aguas	1352	1402	1399	1458	<b>5611</b>	1382	1416	1472	1462	<b>5732</b>	1544	1552
PIB a precios de mercado	52987	53780	53756	54192	<b>214715</b>	54905	54764	55349	55394	<b>220412</b>	54174	44639

Fuente: Resumen de elaboración con datos del informe "Producto Interno Bruto: II Trimestre de 2020" del Banco Central de Honduras

Esta es la serie trimestral del PIB por cada una de las actividades económicas (sin presencia de la inflación). Lo que destaca de este gráfico la relevancia que tiene la actividad económica del PIB industrial sobre el total de la economía en cada trimestre. Tanto en el 2018 como en el 2019 alcanzó montos cercanos los 42 mil millones Lempiras, representando cerca del 20% de la economía total.

Tabla 4

Serie Desestacionalizada: Producto Interno Bruto trimestral por actividad económica, valores constantes en millones de Lempiras transmitida en porcentajes (Participación)

Actividad Económica	2018					2019					2020	
	I	II	III	IV	Anual	I	II	III	IV	Anual	I	II
Explotación de minas y canteras	0.20%	0.20%	0.20%	0.20%	<b>0.20%</b>	0.20%	0.20%	0.19%	0.20%	<b>0.20%</b>	0.19%	0.13%
Industrias manufactureras	19.50%	19.42%	19.27%	18.89%	<b>19.27%</b>	19.44%	19.22%	19.23%	18.79%	<b>19.17%</b>	18.24%	15.31%
Electricidad y distribución de aguas	2.55%	2.61%	2.60%	2.69%	<b>2.61%</b>	2.52%	2.59%	2.66%	2.64%	<b>2.60%</b>	2.85%	3.48%
PIB a precios de mercado	100%	100%	100%	100%	<b>100%</b>	100%	100%	100%	100%	<b>100%</b>	100%	100%

Fuente: Resumen de elaboración con datos del informe "Producto Interno Bruto: II Trimestre de 2020" del Banco Central de Honduras

036

La Tabla 4, es la expresión en porcentajes de la Tabla 3. En este formato se alcanza a ver con mayor nitidez lo que se había expresado antes, la importancia de la industria manufacturera para el PIB nacional y en contraste se puede ver la poca participación en el orden del 0,2% del sector de la minería y del 2,5% del sector de energía.

Tabla 5					
Total de personas con problema de empleos por rama de actividad económica					
Rama de actividad ocupación principal	Nivel de Empleo			Total	Participación
	Sin Problemas de Empleo	Subempleado Visible	Subempleado Invisible		
Explotación de minas y canteras	840	1052	4384	6276	0.15%
Industria manufacturera	202323	72154	275321	549798	13.44%
Suministro de electricidad	3402	308	857	4567	0.11%
<b>Total</b>	<b>1520583</b>	<b>582826</b>	<b>1987242</b>	<b>4090651</b>	<b>100%</b>

Fuente: Resumen de elaboración con datos de la “Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del Segundo Semestre del año 2018” del Instituto de Estadísticas de Honduras

En esta tabla se presenta en sumas totales la categoría de empleo a la que pertenecen los empleados en cada uno de los sectores económicos y al lazo derecho de la página se ve la participación en totales y porcentajes de cada sector en el mercado laboral. Se ve que el sector que más empleados captura es la industria manufacturera con más de medio millón de empleados que representa el 13,44% del empleo total. En contraste está la minería que solo emplea a 6 mil individuos y representa no mas del 0,15% del empleo total.

Tabla 6			
Porcentaje de personas con problema de empleos por rama de actividad económica			
Rama de actividad ocupación principal	Nivel de Empleo		
	Sin Problemas de Empleo	Subempleado Visible	Subempleado Invisible
Explotación de minas y canteras	13.38%	16.76%	69.85%
Industria manufacturera	36.80%	13.12%	50.08%
Suministro de electricidad	74.49%	6.74%	18.77%
<b>Total</b>	<b>37.17%</b>	<b>14.25%</b>	<b>48.58%</b>

Fuente: Resumen de elaboración con datos de la “Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del Segundo Semestre del año 2018” del Instituto de Estadísticas de Honduras

Esta tabla expresa la misma información que la tabla 5, sin embargo, está representada en términos porcentuales, lo que hace más fácil su interpretación. Lo que se intuye de los resultados en esta tabla es que el sector que tiene una mejor calidad del empleo es el sector de energía ya que mas del 70% de sus empleados no tiene problemas de empleo. Por otro lado, el sector que tiene peor calidad del empleo son los del sector de la minería ya que solo el 13% no tienen problemas de empleo.

<b>Tabla 7</b>					
<b>Total de personas en condición de pobreza por rama de actividad económica</b>					
Rama de actividad ocupación principal	Pobreza a nivel de personas			Total	Participación
	Extrema	Relativa	No pobres		
Explotación de minas y canteras	3279	1047	1950	6276	0.15%
Industria manufacturera	152168	160722	240274	553164	13.26%
Suministro de electricidad	472	1512	2583	4567	0.11%
<b>Total</b>	<b>1559436</b>	<b>963683</b>	<b>4171790</b>	<b>4090651</b>	<b>100%</b>

Fuente: Resumen de elaboración con datos de la "Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del Segundo Semestre del año 2018" del Instituto de Estadísticas de Honduras

Estos son las sumas totales de personas en los distintos niveles de pobreza, separadas por sector económico. La interpretación de esta tabla se verá mejor en la tabla 8.

<b>Tabla 8</b>			
<b>Porcentaje de personas en condición de pobreza por rama de actividad económica</b>			
Rama de actividad ocupación principal	Nivel de Empleo		
	Extrema	Relativa	No pobres
Explotación de minas y canteras	52.25%	16.68%	31.07%
Industria manufacturera	27.51%	29.06%	43.44%
Suministro de electricidad	10.34%	33.11%	56.56%
<b>Total</b>	<b>37.38%</b>	<b>23.10%</b>	<b>39.52%</b>

Fuente: Resumen de elaboración con datos de la "Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del Segundo Semestre del año 2018" del Instituto de Estadísticas de Honduras

Esta es la representación de la tabla 7 en términos porcentuales. Lo que indica es que el sector económico que presenta menos pobres es sector de energía, ya que mas del 50% de sus empleados no son pobres. Caso contrario pasa con la minería donde mas de la mitad de sus empleados viven en pobreza extrema.

Tabla 9										
Flujo de inversión extranjera directa por actividad económica en millones de dólares de los EE. UU										
Actividad económica	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Electricidad y Agua	12.6	44.8	33.3	73.8	30.5	2.7	4.3	171	242.6	138.5
Explotación de Minas y Canteras	62.4	45.6	23	50.9	35.9	37.4	-64.8	0.2	-5.6	12.3
Industria Manufacturera	126.8	243.4	273.9	152.1	251.8	189.7	221.8	35.5	63.1	-75.7
Industria de Bienes para Transformación (Maquila)	214.1	148.4	164.3	173.2	415.4	194.8	208.4	599.9	-100.5	-34.6
Suma	969.2	1014.3	1058.4	1059.7	1417.4	1203.5	1139.3	1175.7	961.4	498.1

Fuente: Resumen de elaboración propia con datos del informe de "Honduras en cifras" del Banco Central de Honduras

Este es el flujo anual de la inversión extranjera directa. Lo mas relevante de este cuadro (que se ve mejor en las gráficas 1,3,5 y 6. Es que la inversión del sector de la industria y el de la minería viene cayendo a lo largo de la década pasando de 126 millones de dólares en 2010 para la industria manufacturera a tener un flujo negativo de -75 millones de dólares en 2019. No pasa esto con el sector de energía que en el 2010 tenía un flujo de apenas 12 millones de dólares y ha pasado a 2019 a tener un flujo de inversión de mas de 100 millones de dólares.

Tabla 10										
Población económicamente activa por actividad económica (en miles de personas)										
Actividad económica	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Electricidad y Agua	16.8	15.7	13.5	16.6	16.3	10.9	11.8	4.9	4.6	10.9
Explotación de Minas y Canteras	6.8	6.5	11.5	9.4	11.7	9.5	7.9	13.1	6.3	13.9
Industria Manufacturera	411	432.6	433.8	443.4	535.9	540.9	518.7	549.8	537.1	-75.7
Suma	969.2	1014.3	1058.4	1059.7	1417.4	1203.5	1139.3	1175.7	961.4	498.1

Fuente: Resumen de elaboración propia con datos del informe de "Honduras en cifras" del Banco Central de Honduras

Se expresa en esta tabla como se ha comportado la Población Económicamente Activa (PEA) en la última década. Esto debe guardar relación con la Tabla 5, donde se ve que año con año la industria manufacturera es la que emplea a mas gente y la minería es la que menos gente emplea.

Tabla 11							
Estimación del gasto tributario 2018-2024 (en millones de Lempiras)							
Sector económico	2018	2019	2020*	2021*	2022*	2023*	2024*
Energía**	4,136	4,361	4,632	4,917	5,222	5,549	5,895
Industrial***	3,303	3,517	3,788	4,080	4,394	4,732	5,096
<b>Total</b>	<b>40,061</b>	<b>42,427</b>	<b>45,560</b>	<b>48,950</b>	<b>52,611</b>	<b>56,561</b>	<b>60,756</b>

Fuente: Resumen de elaboración propia con datos del informe de "Marco Macro Fiscal de Mediano Plazo 2021-2024" del Banco Central de Honduras, Secretaría de Finanzas y Secretaría de Coordinación General del Gobierno

\*Proyecciones, \*\* Es la suma del concepto de ISR, ISV de Electricidad, Gas y Agua e Impuesto a los combustibles de la Energía térmica, \*\*\* ISV de la Industria manufacturera.

Aquí está representado en montos totales las sumas del gasto tributario programado por el gobierno para los próximos cuatro años. Aquí lo importante es ver que tanto para la industria manufacturera como para la energía se programa un crecimiento de las exoneraciones fiscales. En el caso de energía para de 4,6 mil millones de Lempiras en 2020 a 4,9 mil millones en 2021. En el caso de la industria manufacturera pasa algo parecido, de 3,7 mil millones de Lempiras para a 4,08 mil millones de Lempiras. Todo esto teniendo en consideración que esto se diseñó en tiempo de covid-19.

Tabla 12	
Síntesis de los puntos más relevantes del documento "ILUSIONISMO ECONÓMICO, MODELO EXTRACTIVISTA Y COVID-19 EN HONDURAS" (FOSDEH, 2020)	
Sector	Descripción
Energía	Marco legal de las exoneraciones Decreto No.70-2007
	Representa cerca del 8% del gasto tributario en las estimaciones para el año 2018 y los demás años.
	El trade-off captación de los recursos naturales y atropello del territorio indígena para concretar los proyectos de generación de energía renovable
	También el efecto de la conflictividad interna, desplazamiento de la actividad económica y efecto expulsión del mercado laboral o de la ocupación económica.
	Se ha logrado transformar la matriz energética (37/63 %) a favor de la energía no renovable en 2007 a (37/63 %) a favor de la energía renovable en el 2019

Minería	<p>“Datos oficiales, en base al censo minero de 2018, muestran que en el territorio hondureño existen 854 concesiones mineras, en su mayoría de explotación metálica y no metálica. Según los datos de INE (2019), esta actividad absorbe menos del 1 % de la población económicamente activa. De los 13,866 ocupados, solamente 6,790 reciben un salario, y este, en promedio por un valor de L 6,073.42.”</p> <p>No existe correspondencia entre el discurso impulsor de la inversión minera y los resultados a nivel económico y social. <b>*¿Cuánto es el gasto tributario que proviene del sector minero?</b></p>
Industria textil	<p>Representa el 10% del gasto tributario en 2018, 2019 y proyección de los próximos años.</p> <p>Precariedad laboral de las mujeres “Informe CODEMUH”</p>
Todos	<p>Nivel del flujo de inversión a la baja en los últimos años</p> <p>Más de 3 mil personas naturales y jurídicas aparecías registradas como beneficiarias de exoneraciones fiscales en el 2019.</p> <p>Utilización del gasto tributario como medida de atracción de inversiones desde los años 90’s.</p> <p>Por tal motivo se hace necesario la estimación del gasto tributario a partir del año 2016 con la introducción de la ley de responsabilidad fiscal.</p> <p>Efecto compensación gasto tributario, por deuda pública.</p> <p>*También puede haber un efecto compensación (gasto tributario, por aumento de ISV e ISR si se mantiene fija la presión tributaria</p>

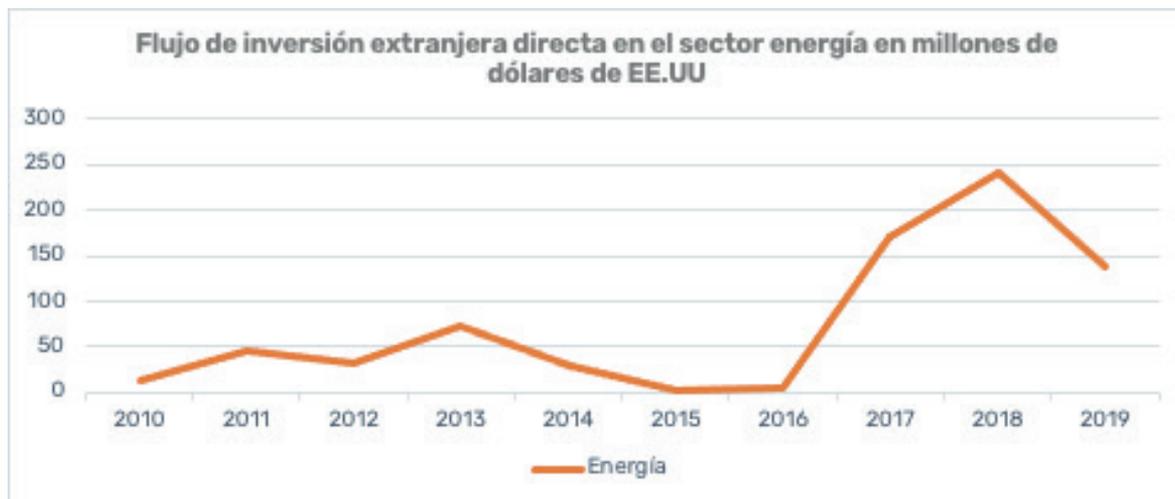
**Tabla 13**

**Resumen de políticas económicas (fiscales y monetarias) en el contexto de la covid-19 en la región centroamericana**

El Salvador	<p>Modificación temporal de los Derechos Arancelarios a la Importación (Decreto Legislativo No. 604) para algunos productos alimenticios considerados esenciales, así como para productos higiénicos y de limpieza y ciertos medicamentos destinados al tratamiento de enfermedades respiratorias.</p> <p>Prorroga de pago de impuestos de los sectores con mayor afectación.</p> <p>Exoneración al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y a los importadores particulares, del pago de Derechos Arancelarios a la Importación (DAI), así como del Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios (IVA), por la compra de maíz blanco, frijol rojo y negro, arroz blanco y precocido, para consumo humano.</p>
-------------	---

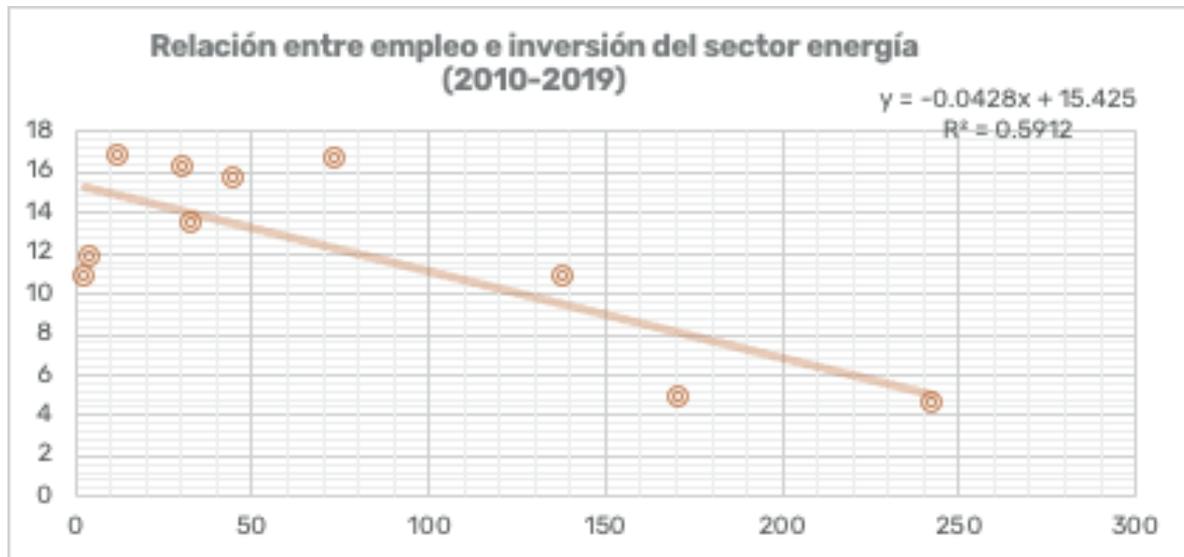
Honduras	Aprobación de medidas adicionales de política monetaria, por parte del Banco Central de Honduras, para mitigar el impacto económico del COVID-19.
	Prórroga de los plazos de presentación de declaraciones y pago de ISV
	Exención de impuestos para importación de bienes básicos y equipo médico para atender el coronavirus.
	Deducciones tributarias a todas aquellas empresas que mantuviesen los empleos
	Deducción del 75% de pagos a cuenta con base al año 2019
	Suspensión de la regla fiscal expresada en la ley de responsabilidad fiscal, para ser retomada hasta el año 2022
Costa Rica	Moratoria tributaria para IVA, Renta, selectiva de consumo, entre otros
	impuesto solidario a salarios de trabajadores públicos y privados, un impuesto a los combustibles y la eliminación de algunas exoneraciones
Guatemala	exención del impuesto de importación a productos para atención al coronavirus
Fuente: Resumen de elaboración propia con información de los informes "Covid-19: Resumen de las principales medidas, acciones y políticas" del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe y "ALC post Covid-19" del Departamento de Países de Centro América, Haití, México y República Dominicana del BID.	

**Gráfica 1**



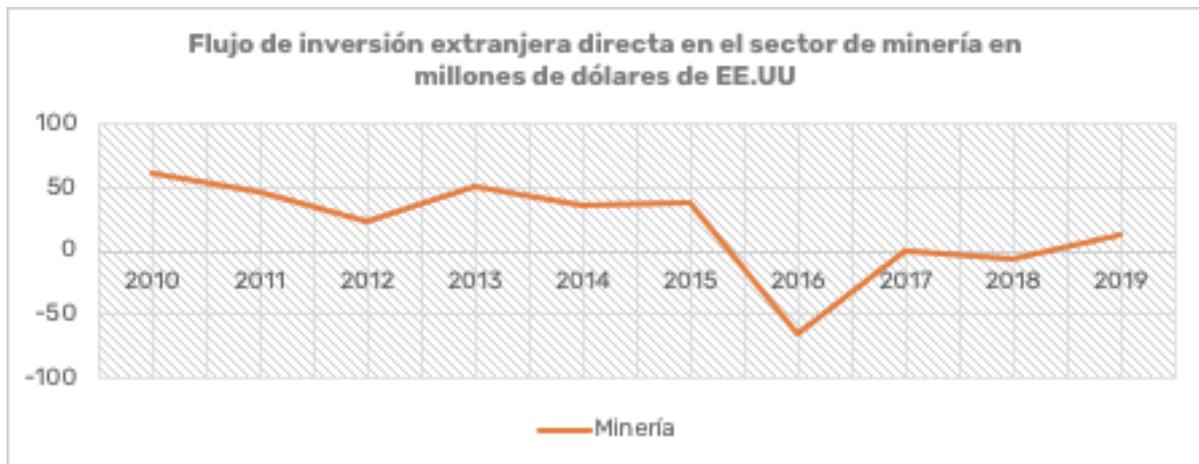
Fuente: Gráfica de elaboración propia con datos obtenidos de la tabla 7 descrita en el capítulo de anexos de este informe

**Gráfica 2**



Fuente: Gráfica de elaboración propia con datos obtenidos de la tabla 7 y tabla 8, descrita en el capítulo de anexos de este informe

**Gráfica 3**



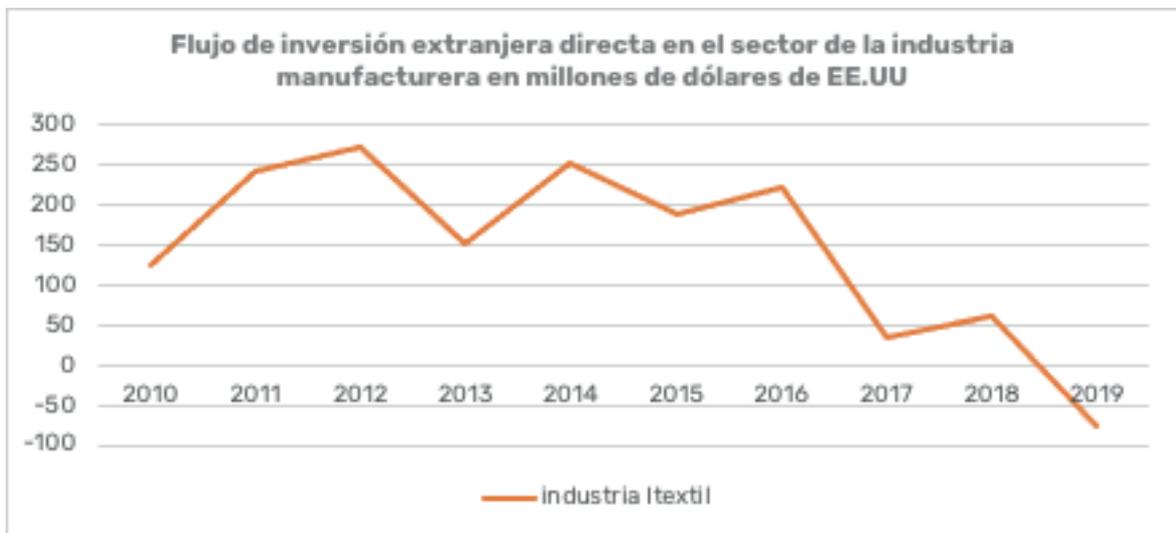
Fuente: Gráfica de elaboración propia con datos obtenidos de la tabla 7 descrita en el capítulo de anexos de este informe

**Gráfica 4**



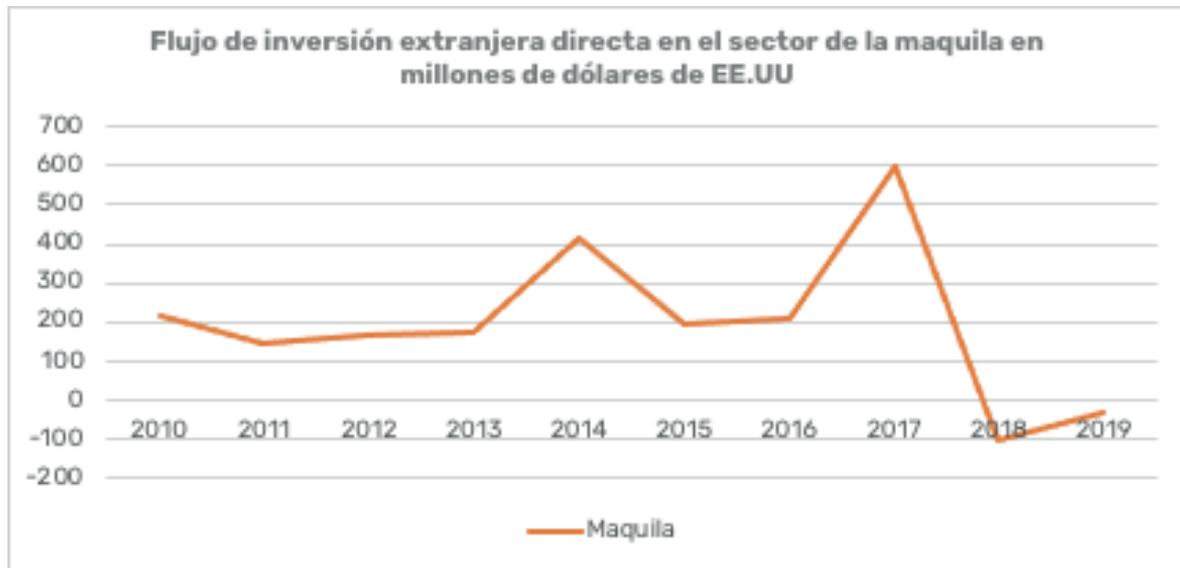
Fuente: Gráfica de elaboración propia con datos obtenidos de la tabla 7 y tabla 8, descrita en el capítulo de anexos de este informe

**Gráfica 5**



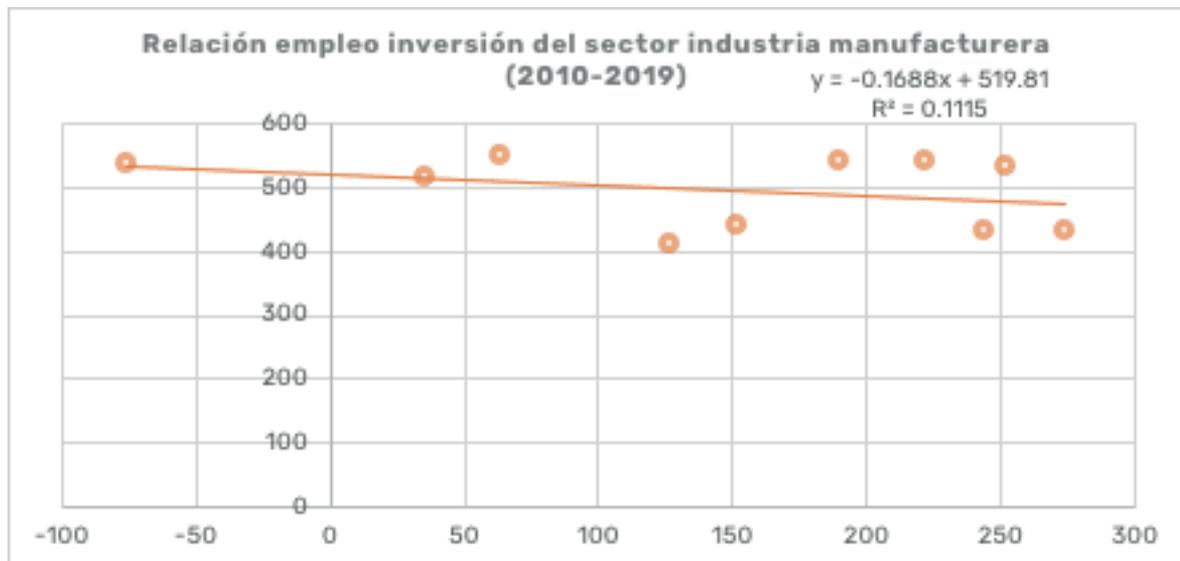
Fuente: Gráfica de elaboración propia con datos obtenidos de la tabla 7 descrita en el capítulo de anexos de este informe

**Gráfica 6**



Fuente: Gráfica de elaboración propia con datos obtenidos de la tabla 7 descrita en el capítulo de anexos de este informe

**Gráfica 7**



Fuente: Gráfica de elaboración propia con datos obtenidos de la tabla 7 y tabla 8, descrita en el capítulo de anexos de este informe





# BUENAS Y MALAS PRÁCTICAS DE POLÍTICA FISCAL EN EL CONTEXTO DE LA COVID-19 EN HONDURAS

