



INCIDENCIA DE LA POLITICA FISCAL EN LA DESIGUALDAD Y LA POBREZA EN HONDURAS

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales –ICEFI–

COMMITMENT TO EQUITY



CEQ INSTITUTE
COMMITMENT TO EQUITY

Tulane University

Documento de trabajo 51
April 2017

The CEQ Working Paper Series

The CEQ Institute at Tulane University works to reduce inequality and poverty through rigorous tax and benefit incidence analysis and active engagement with the policy community. The studies published in the CEQ Working Paper series are pre-publication versions of peer-reviewed or scholarly articles, book chapters, and reports produced by the Institute. The papers mainly include empirical studies based on the CEQ methodology and theoretical analysis of the impact of fiscal policy on poverty and inequality. The content of the papers published in this series is entirely the responsibility of the author or authors. Although all the results of empirical studies are reviewed according to the protocol of quality control established by the CEQ Institute, the papers are not subject to a formal arbitration process. The CEQ Working Paper series is possible thanks to the generous support of the Bill & Melinda Gates Foundation. For more information, visit www.commitmentoequity.org.

The CEQ logo is a stylized graphical representation of a Lorenz curve for a fairly unequal distribution of income (the bottom part of the C, below the diagonal) and a concentration curve for a very progressive transfer (the top part of the C).





Invertir en la población rural



INCIDENCIA DE LA POLITICA FISCAL EN LA DESIGUALDAD Y LA POBREZA EN HONDURAS*

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales –ICEFI-†

CEQ Documento de Trabajo 51

ABRIL 2017

RESUMEN

La pobreza y la desigualdad son problemáticas que afectan a la población centroamericana, especialmente la que reside en el área rural. La política fiscal es la herramienta principal con la que cuentan los Estados para reducir la desigualdad. La reducción de la desigualdad incide, a su vez, en la disminución de los niveles de pobreza. Para determinar la incidencia de la política fiscal en la reducción de la pobreza y la desigualdad en Centroamérica se utilizó la metodología de «Compromiso por la Equidad» (CEQ, por sus siglas en inglés). En términos generales, las intervenciones fiscales (impuestos y transferencias directas) aumentan la pobreza en la región centroamericana, en cuyos países el incremento de la pobreza se da cuando se transita del ingreso disponible al posfiscal; es decir, después del pago de los impuestos indirectos, lo cual obedece a la naturaleza regresiva de este tipo de tributos. En Honduras, la política fiscal tiene una leve incidencia en la reducción de la desigualdad a través del gasto público, no mediante los impuestos. Las erogaciones en educación y salud, así como las transferencias, constituyen los elementos que más inciden en la reducción de la desigualdad. La política fiscal hondureña aumenta la pobreza.

Código JEL: E62, R51, I32, D63, H22

Palabras clave: Honduras, política fiscal, desarrollo rural, pobreza, desigualdad, CEQ

* Este documento fue preparado con apoyo del Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA) para el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) y forma parte del proyecto Compromiso con la Equidad (CEQ). Lanzado en 2008, el proyecto CEQ es una iniciativa del Centro de Política e Investigación Interamericanas (CIPR), el Departamento de Economía de la Universidad de Tulane, el Centro para el Desarrollo Global (CDG) y del Diálogo Interamericano. El proyecto CEQ es parte del Instituto Compromiso con la Equidad en Tulane. Para más detalles visite www.commitmentoequity.org

† El Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales -Icefi- es un centro de pensamiento independiente a gobiernos, partidos políticos o cualquier otra organización de la sociedad civil, que elabora investigaciones y análisis técnicos en materia fiscal en América Central.



INCIDENCIA DE LA POLÍTICA FISCAL EN LA DESIGUALDAD Y LA POBREZA

HONDURAS



Política fiscal y
desarrollo rural en
CENTROAMÉRICA



FIDA

Invertir en la población rural



CEQ INSTITUTE
COMMITMENT TO EQUITY
Tulane University

**INCIDENCIA DE LA
POLÍTICA FISCAL
EN LA DESIGUALDAD
Y LA POBREZA**

HONDURAS

CENTROAMÉRICA, FEBRERO 2016

CRÉDITOS

Supervisión

Jonathan Menkos Zeissig – Director ejecutivo, Icefi

Coordinación

Ricardo Castaneda Ancheta – Economista investigador, Icefi

Investigación y redacción

Ricardo Castaneda Ancheta – Economista investigador, Icefi
Ilya María Espino Cruz – Consultora

Asesora metodológica

Nora Lustig, Directora, Instituto Compromiso con la Equidad, Universidad de Tulane

Validación de datos

Samantha Jill Greenspun, Universidad de Tulane

Revisión:

Hugo Noé Pino – Economista sénior, Icefi
Wilfredo Díaz – Economista investigador, Icefi

Producción editorial

Diana De León Dardón, Coordinadora de comunicación, Icefi
Gabriela Torres, Asistente de comunicación, Icefi

Edición

Isabel Aguilar Umaña

Diseño de portada y diagramación

Duare Pinto www.luduproject.com

Fotografías:

Portada: ©UNICEF - Interiores: ©IFAD/Franco Mattioli

Administración

Iliana Peña de Barrientos – Coordinadora administrativa y financiera, Icefi
© Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales

12 avenida 14-41, zona 10,
colonia Oakland, Guatemala Centroamérica
PBX: (502) 2505-6363
www.redrural.org

ISBN

«Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no suponen, de parte del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. Las denominaciones “economías en desarrollo” y “economías desarrolladas” se utilizan para efectos estadísticos y no expresan necesariamente un juicio acerca de la fase alcanzada por un determinado país o zona en el proceso de desarrollo.»

Esta publicación o cualquier parte de la misma podrá reproducirse sin autorización previa del FIDA, siempre que el texto que se reproduzca sea atribuido al FIDA, con indicación del título del documento, y que se envíe al FIDA un ejemplar de la publicación en que aparezca».



Este documento ha sido elaborado por el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi), en el marco del Proyecto «Política fiscal y desarrollo rural», financiado por el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA).

DISTRIBUCIÓN GRATUITA

RESUMEN

La pobreza y la desigualdad son problemáticas que afectan a la población centroamericana, especialmente la que reside en el área rural. La política fiscal es la herramienta principal con la que cuentan los Estados para reducir la desigualdad. La reducción de la desigualdad incide, a su vez, en la disminución de los niveles de pobreza. Para determinar la incidencia de la política fiscal en la reducción de la pobreza y la desigualdad en Centroamérica se utilizó la metodología de «Compromiso por la Equidad» (CEQ, por sus siglas en inglés). En términos generales, las intervenciones fiscales (impuestos y transferencias directas) aumentan la pobreza en la región centroamericana, en cuyos países el incremento de la pobreza se da cuando se transita del ingreso disponible al posfiscal; es decir, después del pago de los impuestos indirectos, lo cual obedece a la naturaleza regresiva de este tipo de tributos. En Honduras, la política fiscal tiene una leve incidencia en la reducción de la desigualdad a través del gasto público, no mediante los impuestos. Las erogaciones en educación y salud, así como las transferencias, constituyen los elementos que más inciden en la reducción de la desigualdad. La política fiscal hondureña aumenta la pobreza.

Palabras clave: Honduras, política fiscal, desarrollo rural, pobreza, desigualdad, CEQ

ABSTRACT

Poverty and inequality are two of the main problems that affect Central American people, especially who live in rural areas. Fiscal policy is the primary tool that States have to reduce inequality. Reducing inequality in turn affects the decrease in poverty levels. To analyze the impact of fiscal policy on inequality and poverty in Central American countries was used the methodology «Commitment to Equity» (CEQ). In general, fiscal interventions (taxes and direct transfers) increase poverty in the region. The increase in poverty in Central America occurs when the disposable income turns into post-fiscal income; that is, after the payment of indirect taxes; this is because such taxes are regressive. In Honduras fiscal policy has a slight impact on the reduction of inequality through public spending and not by taxes. Expenditures on education and health are the tools that have the greatest impact in reducing inequality. Honduran fiscal policy increases poverty.

Key words: Honduras, fiscal policy, rural development, poverty, inequality, CEQ

CONTENIDO

Introducción	7
1 La reducción de la pobreza y la desigualdad: el doble reto de la política fiscal	8
1.1 Pobreza y desigualdad: consideraciones iniciales	9
1.2 El papel de la política fiscal en la reducción de la pobreza y la desigualdad	10
1.3 La pobreza y desigualdad en Centroamérica antes de la intervención de la política fiscal	11
1.3.1 La pobreza rural antes de la intervención de la política fiscal	11
1.3.2 Desigualdad antes de la intervención de la política fiscal	13
1.4 De una política fiscal de supervivencia a una como instrumento para alcanzar el desarrollo	14
2 Incidencia de la política fiscal en la pobreza y la desigualdad en la zona urbana y rural de Centroamérica	16
2.1 Incidencia en la pobreza	17
2.2 Incidencia en la desigualdad	18
2.3 Incidencia de los impuestos en el ingreso	19
2.4 Gasto en educación y salud	20
3 Incidencia de la política fiscal en Honduras	22
3.1 Perfil de la pobreza hondureña antes de la intervención de la política fiscal	23
3.1.1 Determinantes de la pobreza rural hondureña	24
3.2 La desigualdad antes de la intervención de la política fiscal en Honduras	25
3.3 Honduras: Incidencia de la política fiscal en la pobreza y la desigualdad en las zonas urbana y rural	26
3.3.1 Incidencia global en la pobreza	26
3.3.2 Incidencia global en la desigualdad	27
3.4 Aproximaciones a la incidencia de la política fiscal y cobertura de programas analizados según variantes metodológicas	29
3.4.1 Proporción de beneficios recibidos por cada grupo de ingreso y fugas de los programas de transferencias directas	29
3.4.2 Programas de gasto: ¿Progresividad y sesgo hacia las personas con menos ingresos?	31
3.4.3 Incidencia de la política fiscal (ingresos y gastos) por deciles de ingreso	32
3.4.4 Cobertura y filtraciones de los programas insignia (por deciles de ingreso)	35
Reflexiones finales	37
Recomendaciones	38
Referencias bibliográficas	39
Anexos	41

TABLAS

Tabla 1. Población total y población en pobreza extrema (2011)	12
Tabla 2. Incidencia de los impuestos en el ingreso, por decil y área geográfica, 2011	20
Tabla 3. Honduras: Cobertura de programas sociales, por grupo de ingreso y área geográfica (2011)	30
Tabla 4. Honduras: Índice de progresividad de los impuestos, por área geográfica (2011)	32
Tabla 5. Honduras: Gasto Social (2011)	43
Tabla 6. Honduras: Tasas progresivas del ISR (personas naturales)	44
Tabla 7. Honduras: Ingresos tributarios (2011)	45

GRÁFICAS

Gráfica 1. Pobreza en América Latina (porcentajes, alrededor de 2010)	12
Gráfica 2. Centroamérica: Distribución del ingreso a nivel nacional, urbano y rural	13
Gráfica 3. Centroamérica: Incidencia de la política fiscal en la pobreza extrema, por área geográfica	17
Gráfica 4. Centroamérica: Incidencia de la política fiscal en la pobreza total, por área geográfica	18
Gráfica 5. Centroamérica: Incidencia de la política fiscal en la desigualdad, por área geográfica	19
Gráfica 6. Centroamérica: Porcentaje de gasto en educación por estratos de pobreza, por área de residencia	21
Gráfica 7. Centroamérica: Porcentaje de gasto en salud por estratos de pobreza, por área de residencia	21
Gráfica 8. Honduras: Evolución de la pobreza por área geográfica (2001-2014)	23
Gráfica 9. Honduras: Evolución de la pobreza relativa y extrema por área geográfica (2001-2014)	24
Gráfica 10. Honduras: Determinantes de pobreza extrema rural (2011)	25
Gráfica 11. Honduras: Evolución de la desigualdad en el nivel nacional, áreas urbana y rural (2001-2013)	26
Gráfica 12. Honduras: Incidencia de la política fiscal en la pobreza de ingreso, por área geográfica (2011)	27
Gráfica 13. Honduras: Incidencia de la política fiscal en la desigualdad, por área geográfica	28
Gráfica 14. Honduras: Incidencia de la política fiscal en la desigualdad, por cambio en el tipo de ingreso y área geográfica (2011)	28
Gráfica 15. Honduras: Coeficientes de concentración por programa de gasto (2011)	31
Gráfica 16. Honduras: Curvas de incidencia de los impuestos directos y contribución a la seguridad social, por área geográfica	32
Gráfica 17. Honduras: Curvas de incidencia de las transferencias, por área geográfica	33
Gráfica 18. Honduras: Curvas de incidencia de los subsidios e impuestos indirectos, por área geográfica	34
Gráfica 19. Honduras: Curvas de incidencia del gasto en educación y salud, por área geográfica	35
Gráfica 20. Honduras: Incidencia de las transferencias directas y los subsidios según decil de ingreso (2011) de pobreza, por área geográfica	36

SIGLARIO

BCH	Banco Central de Honduras
Cepal	Comisión Económica para América Latina
CEQ (siglas en inglés)	Compromiso por la Equidad
CIPR (siglas en inglés)	Centro para la Política e Investigación Interamericana
DEI	Dirección Ejecutiva de Ingresos
EHPM	Encuesta de hogares de propósitos múltiples
FHIS	Fondo Hondureño de Inversión Social
FIDA	Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola
GPDR	Gasto público en desarrollo rural
Icefi	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
Ihnfa	Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia
IHSS	Instituto Hondureño de Seguridad Social
INE	Instituto Nacional de Estadística
ISR	Impuesto sobre la renta
ISV	Impuesto sobre ventas
PPP (siglas en inglés)	Paridad del poder adquisitivo
PIB	Producto interno bruto
Sedlac	Base de Datos Socioeconómicos de América Latina y el Caribe
Sefín	Secretaría de Finanzas

INTRODUCCIÓN

El 45% de la población centroamericana habita en espacios rurales. Por ello, el desarrollo rural se convierte en una prioridad que los países de la región no pueden dejar de lado como parte de su proceso de desarrollo nacional y consolidación democrática.

El papel del Estado es fundamental para la consecución del desarrollo rural, especialmente si se consideran los retos en materia de pobreza y desigualdad rural que enfrenta la región centroamericana: Honduras no es la excepción. Para 2011, el área rural contribuyó con el 73% de los individuos en los dos quintiles más bajos de todo el país, en comparación con el 27% del área urbana.

La política fiscal constituye una de las herramientas con la que los Estados cuentan para incidir en el desarrollo rural. En Centroamérica, las inversiones en desarrollo rural representan, en promedio, entre el 4.9 y el 8.5% del producto interno bruto (PIB), lo que en términos per cápita se traduce en asignaciones anuales que van de los USD216.6 a los USD517. En el contexto fiscal, las inversiones en desarrollo rural representan entre el 16 y el 26.4% del presupuesto total de los Estados centroamericanos.

En el caso particular de Honduras, entre 2007 y 2012, el gasto público en desarrollo rural (GPDR) fue, en promedio, de USD1,298.9 millones, con una leve alza, ya que durante

esos años el monto pasó de USD1,025.2 millones a USD1,392.7 millones. En ese mismo sentido, las asignaciones en términos per cápita han aumentado casi un 30% al pasar, entre 2007 y 2012, de USD280.6 a USD365.4, respectivamente.

En este contexto, el presente documento busca analizar la incidencia del gasto público y del sistema impositivo en la reducción de la pobreza y desigualdad en las zonas rurales, mediante el uso de la metodología «Compromiso con la Equidad» (CEQ, por sus siglas en inglés).¹ La metodología del CEQ consiste en un análisis estándar de incidencia realizado a partir de los datos que proporcionan las encuestas de hogares de propósitos múltiples y las cuentas nacionales. El ejercicio, además de evaluar la incidencia, genera una serie de indicadores que permiten medir la progresividad de la política fiscal en Honduras.

La aplicación de la metodología revela que, en el caso hondureño, la acción de la política fiscal es mayor sobre la desigualdad que sobre la pobreza; este efecto se genera por el lado del gasto público, no de los impuestos. Además, se destaca que la política fiscal tiene un mayor efecto distributivo en las zonas rurales que en las urbanas, lo que reduce la desigualdad pero, incluso, aumenta la pobreza.

¹ Este estudio se llevó a cabo con base en la metodología de incidencia fiscal desarrollada por el Instituto Compromiso por la Equidad de la Universidad de Tulane.



1

CAPÍTULO



**LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA
Y LA DESIGUALDAD:
EL DOBLE RETO
DE LA POLÍTICA FISCAL**

La pobreza y la desigualdad son dos problemáticas complejas y diferentes, pero íntimamente relacionadas entre sí. La desigualdad se ve reflejada en diferentes fenómenos políticos, económicos y culturales como la distribución del consumo, la propiedad de la tierra, el acceso a la salud y educación, y la representatividad política. En este sentido, la desigualdad limita las posibilidades de la población para superar la condición de pobreza. Ninguna política que busque reducir la pobreza puede estar desvinculada de la lucha por disminuir la desigualdad: lo que debe buscarse es la creación de un ciclo virtuoso. Una distribución del ingreso más equitativa ayuda a mejorar el entorno social y la convivencia del país, a la vez que la disminución del porcentaje de personas viviendo en situaciones de precariedad facilita su integración al ámbito productivo; esto favorece, paralelamente, el crecimiento económico, el que por su parte apoya la creación de empleo y, en el marco de un sistema tributario eficiente y equitativo, contribuye al financiamiento de las políticas sociales (Rimisp, 2012).

1.1 Pobreza y desigualdad: Consideraciones iniciales

La generación de los ingresos de las personas proviene, principalmente, de mercados de factores de producción imperfectos e ineficientes, cuyo resultado es una enorme brecha en la distribución de ingresos y riqueza entre quienes tienen la propiedad de los medios de producción y aquellos que, en el mejor de los casos, tienen la posibilidad de contar con un trabajo que les permita subsistir.

Esto se refleja en los altos niveles de pobreza y desigualdad persistentes en la región centroamericana, lo cual viene a recordar con crudeza que la liberalización y la globalización económicas no han creado un ambiente conducente al desarrollo sustentable ni socialmente equitativo. Incluso en la actualidad,

cuando la reducción de la pobreza es relativamente importante en la agenda política internacional y los Gobiernos llevan a cabo iniciativas directas con relación a la pobreza a través de distintos programas, la pobreza y la desigualdad se muestran como enemigos complejos (UNRISD, 2011).

Ante esa realidad, los Estados están obligados a actuar. En el caso de la pobreza — medida desde la perspectiva del ingreso y el consumo—, su combate se puede dar a partir de dos estrategias: el aumento del volumen de recursos (crecimiento económico) y la reducción de la desigualdad, o combinaciones de ambas. El combate de la pobreza implica un aumento del ingreso de las personas pobres, el cual puede ocurrir solamente cuando todos los ingresos crecen, o cuando existe un proceso de redistribución (Paes de Barro, De Carvalho, Franco, Ganuza, & Mendoça, 2005).

Aquellos países que utilizan como estrategia el crecimiento económico para reducir la pobreza tienen como punto de partida la teoría del rebalse, según la cual existiría un crecimiento tal que permitiría que incluso las personas con menos recursos incrementaran sus ingresos y, de esta forma, superarían su situación de pobreza. Lo peligroso de esta estrategia es que los esfuerzos por reducir la pobreza se concentren únicamente en la búsqueda del crecimiento económico sin importar cómo, es decir, a través de reducción de salarios u otorgamiento de privilegios, lo cual puede provocar que, incluso ante elevados niveles de crecimiento económico, la tasa de pobreza aumente. Además, si no varía la distribución del ingreso, el ritmo de reducción de la pobreza podría ser bastante lento, aún en condiciones de crecimiento sostenido, pues el crecimiento económico no garantiza un mayor bienestar para todo el mundo (Lustig, 1998). Para evitar que esto suceda y que en el largo plazo el crecimiento económico logre mejorar las condiciones de vida de la población, en materia

económica, se debe buscar un desarrollo productivo inclusivo. Esto lleva a plantear que la reducción de la pobreza no puede alcanzarse sin una dicotomía de las políticas económicas y sociales (Machinea & Cruces, 2006).

1.2 El papel de la política fiscal en la reducción de la pobreza y la desigualdad

La política fiscal es la herramienta principal para que los Gobiernos incidan en la distribución del ingreso (FMI, 2014). La política fiscal puede influir sobre la equidad dependiendo de quién se beneficia de los servicios que provee el sector público, quiénes reciben transferencias del Gobierno y quiénes contribuyen a financiarlo mediante el pago de impuestos.

La forma más evidente en la que la política fiscal contribuye a reducir la desigualdad es a través del gasto público. Mediante un gasto público eficaz, eficiente y transparente en educación, salud, vivienda o justicia, el Estado puede influir directamente en las personas y contribuir a mejorar sus opciones de vida; es decir, el gasto público incide directamente en la igualdad de oportunidades de la población.

La capacidad redistributiva del gasto público es diversa; por ejemplo, el gasto social tiene una mayor capacidad de favorecer la equidad, lo cual se debe a que sirve para proveer servicios que son recibidos directamente por las personas, como la educación, salud, vivienda y protección social, entre otros.

Como se mostrará más adelante, el gasto en educación es más progresivo que el gasto en salud y, al cuantificar la distribución de sus beneficios, se observa que tiene efectos de mejora en la equidad. La mayor capacidad redistributiva del gasto público en educación con respecto al de salud se debe a que usualmente el primero absorbe una proporción importante de recursos destinados al ámbito social dentro

«Se corre el peligro de incurrir en terribles desigualdades si quienes han escapado de la indigencia utilizan su riqueza para impedir el paso a los que aún están presos de la miseria. Contar con un buen sistema educativo, una asistencia sanitaria accesible y eficaz, y unos medios de saneamiento eficientes beneficia a todo el mundo, y las nuevas clases medias deberían estar encantadas de pagar impuestos que ayuden a otros a compartir su buena suerte. Adam Smith dijo que “para cualquier persona, un impuesto es un emblema, no de esclavitud sino de libertad”. Si los impuestos se gastan con sensatez, la libertad podrá difundirse ampliamente».

Angus Deaton, Nobel de Economía
El País, 25 de octubre de 2015

de los presupuestos. Lo anterior se fundamenta en el argumento de que la educación es uno de los pilares para la reducción de la pobreza y la desigualdad (Icefi, 2012). Tomando en cuenta su impacto potencial en la reducción de la desigualdad, este tipo de gasto debería estar protegido de recortes presupuestarios (Lustig, 2000).

Si bien el gasto social tiene una influencia más directa en la equidad, la influencia de la inversión pública en la reducción de la desigualdad no se debe menospreciar. La dotación de infraestructura básica (camino rurales, agua potable, electricidad, saneamiento y telefonía) y la implementación de actividades que incentiven el empleo, si se ejecutan de manera adecuada, pueden ampliar las posibilidades de desarrollo.

En adición a los aspectos ya mencionados, si los Estados son capaces de crear mecanismos para la discusión de las prioridades de desarrollo de los países, el gasto público se convierte en una herramienta para la construcción de ciudadanía, consolidación de la democracia

y fortalecimiento de la legitimidad del Estado (Icefi, 2012).

Por el lado de los ingresos públicos, la política fiscal puede incidir en la reducción de la desigualdad mediante el sistema tributario. El sistema tributario, en el largo plazo, puede contribuir a la reducción de la pobreza y la desigualdad por medio de un sistema de imposición progresivo que reduzca el ritmo de acumulación de capital (Alvaredo & Piketty, 2010); sin embargo, su mayor contribución a la equidad se da a través del financiamiento del gasto público. Por ello, la capacidad redistributiva del sistema tributario depende de dos aspectos: la progresividad de los impuestos y un nivel significativo de recaudación.

Los países de América Latina se encuentran atrapados en un círculo vicioso en el que una alta inequidad en la distribución del ingreso impide aumentar los ingresos fiscales, lo que a su vez limita las posibilidades del Estado de mejorar las perspectivas económicas de las personas más pobres, lo cual, en el largo plazo, intensifica las inequidades (Breceda, Rigolini, & Saavedra, 2009).

Por si fuera poco, como bien lo plantea Aaron Schneider (2014:10), «[...] los impuestos expresan en términos fiscales las maneras en que se organizan los grupos y cómo avanzan en un proyecto para sus Estados; y es a través de los impuestos que podemos identificar si se está desarrollando una construcción del Estado, y de qué manera».

En este sentido, se puede afirmar que, en el corto plazo, el gasto público es un instrumento redistributivo mucho más poderoso que el sistema tributario. Sin embargo, en el largo plazo un sistema progresivo de imposición del ingreso puede hacer una contribución muy importante para evitar grados crecientes de desigualdad (Icefi, 2012).

1.3 La pobreza y la desigualdad en Centroamérica antes de la intervención de la política fiscal

La pobreza es identificada como una dimensión crítica del contexto sociodemográfico de Centroamérica; sus altos niveles persisten en la región, especialmente en los países conocidos como CA4.² Las proyecciones de cambio son pocos halagüeñas debido a la falta de abordaje específico de los problemas estructurales que ocasionan la pobreza, así como a la apuesta de la región por patrones de crecimiento económico excluyente. Ligada a este flagelo se encuentra la desigualdad, la cual muestra altos niveles de concentración de riqueza y exclusión social en toda la región centroamericana.

1.3.1 La pobreza rural antes de la intervención de la política fiscal

A pesar de que en Latinoamérica la pobreza ha disminuido de manera gradual y significativa en los últimos 20 años (Cedlas y Worldbank, 2015), esta se encuentra en el CA4 por encima de la tasa promedio no ponderada de una muestra de 19 países latinoamericanos. En efecto, la pobreza extrema en Guatemala alcanzó un 40.7%; en Honduras, un 37.4%; en Nicaragua, una tasa del 29.3% y, en El Salvador, un 16.6%, mientras que el promedio en América Latina fue del 15% (gráfica 1). Esto denota que la región centroamericana es una de las más pobres de América Latina.

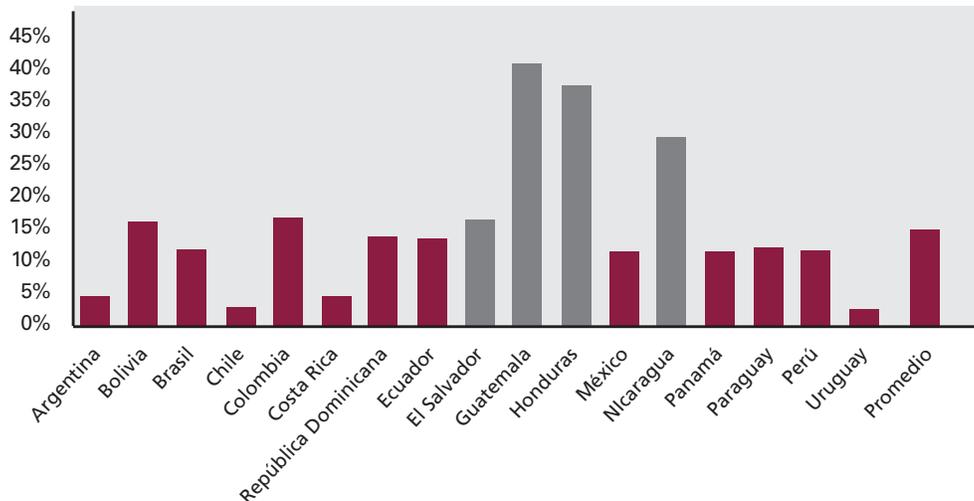
Más del 45% de la población de Centroamérica habita en las zonas rurales. En comparación con los habitantes de las áreas urbanas, las poblaciones rurales tienen menor acceso a los bienes y servicios básicos que el Estado debe facilitar para el bienestar de los ciudadanos

² El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

(IcEFI, 2015). Al adentrarse y ver las diferencias de la pobreza por zona geográfica de cada uno de los países, se aprecia que es en las zonas rurales donde se encuentran los mayores focos. Guatemala es el país que presenta los peores resultados, pues casi la mitad de la población de las zonas rurales vive en pobreza extrema (con

menos de USD2.5 PPP). Con similares valores se encuentra Nicaragua (45.7%), y luego le siguen El Salvador y Honduras. Además, se evidencia cómo en las zonas urbanas el porcentaje de pobreza extrema es muy inferior, incluso para El Salvador solo representa un 9.79%.

Gráfica 1. Pobreza en América Latina (en porcentajes, alrededor de 2010)



Fuente: Icfefi/FIDA, con base en datos de Cedlas y Worldbank (2015)

Tabla 1. Población total y población en pobreza extrema (2011)

Indicador	El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Población total (%)	62.6	37.4	48.5	51.5	45.5	54.5	57.3	42.7
Pobreza extrema (%) ^a	9.8	34.8	19	46.7	13.9	32.05	16.9	45.7
Pobreza total (%) ^b	26.8	60.0	40.5	75.5	24.3	49.7	36.8	67.9

a. Para el ingreso de mercado (prefiscal), la pobreza extrema se mide usando la línea de pobreza internacional de USD2.50 diarios, ajustados por paridad de poder de compra.

b. La pobreza total se mide, para el ingreso de mercado (prefiscal), mediante el uso de la línea de pobreza internacional de USD4 diarios, ajustados por paridad de poder de compra.

Fuente: Icfefi/FIDA, con base en las encuestas de hogares de cada uno de los países

1.3.2 Desigualdad antes de la intervención de la política fiscal

En los países de América Latina, la distribución de los ingresos es una de las más desiguales, lo que se ve reflejado en que el índice de Gini promedio para la región supere el promedio de diferentes regiones del mundo, con excepción del África subsahariana (Cepal, 2012). Las naciones del CA4 siguen el comportamiento de la región: su índice de Gini promedio, de 0.4996, es apenas superior al promedio latinoamericano de 0.4960. Desde la perspectiva individual, El Salvador y Nicaragua son los países centroamericanos con niveles de desigualdad inferiores al promedio de América Latina, mientras que Guatemala y Honduras presentan niveles mayores.

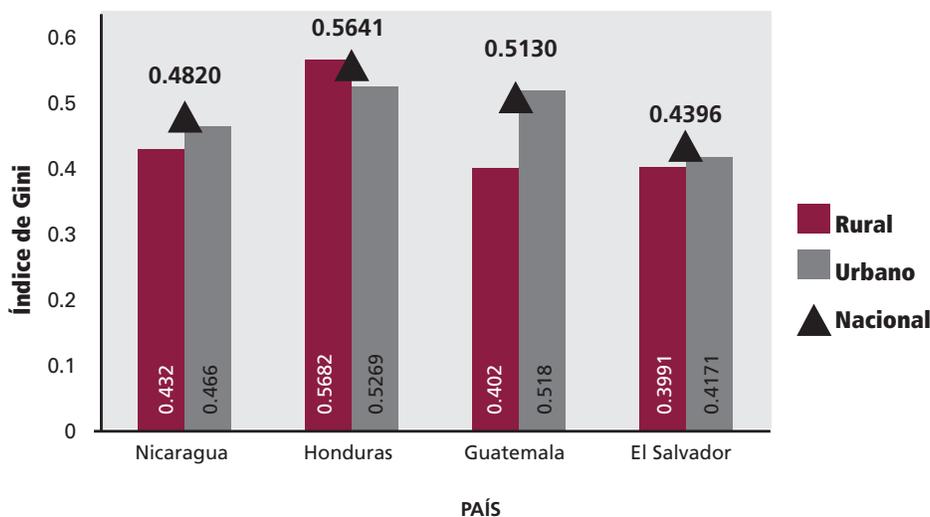
Las diferencias en la distribución del ingreso se presentan en el interior de cada país, con

excepción de Honduras. Los países del CA4 muestran mayores desigualdades en el ámbito urbano, a pesar de que la pobreza es mayor en la zona rural. Esto denota que en el área rural no hay grandes diferencias de ingreso entre las personas pobres y las no pobres; en cambio, en las zonas urbanas se evidencian las desigualdades en el acceso y calidad del empleo, así como la concentración de personas con mayores ingresos.

Guatemala es el país con mayores disparidades al comparar la distribución de ingresos en lo rural versus lo urbano; en la zona urbana, la desigualdad es un 28.9% superior a la observada en el área rural. El Salvador, por su parte, es el país que menor diferencia evidencia: la desigualdad en las áreas urbanas solo es un 4.5% mayor que la presente en las zonas rurales. En el caso de Nicaragua, esta diferencia es del 7.9%.

**Gráfica 2. Centroamérica:
Distribución del ingreso a nivel nacional, áreas urbana y rural**

(Índice de Gini con respecto al ingreso de mercado, 2011)



Fuente: Icefi/FIDA, con base en encuestas de hogares de los países

1.4 De una política fiscal de supervivencia a una que sea instrumento para alcanzar el desarrollo

En los últimos años —especialmente con posterioridad a la gran crisis financiera internacional de 2008 y 2009—, la política fiscal en Centroamérica se ha enfocado en la búsqueda de soluciones de corto plazo para resolver las deficiencias coyunturales que presentan los presupuestos de los países; también, se ha destinado a crear condiciones que traten de preservar la sostenibilidad fiscal, sobre todo en la administración de la deuda pública. En forma paralela a la difícil situación fiscal, varios países de la región han experimentado tasas de crecimiento económico muy limitado, lo que condiciona el aumento de los ingresos tributarios y, en muchos casos, las posibilidades de ejecución de políticas públicas, debido a que se reducen los recursos estatales disponibles para combatir la pobreza y dar respuesta a los problemas sociales, en particular los de la zonas rurales (Icefi, 2014).

Por el lado del gasto, se observa en toda la región una contracción de la inversión pública, así como niveles insuficientes de recursos para atender las ingentes necesidades sociales; incluso los tamaños del Estado tienden a estancarse y, en ocasiones, a disminuir. Se dificulta justipreciar la brecha de gasto según las necesidades a enfrentar debido a la carencia de indicadores de eficacia y efectividad, sumada a las altas rigideces presupuestarias. Esto es acompañado por una limitada planificación institucional, el raquitismo de los servicios civiles y de gestión pública, y leyes de compras y contrataciones engorrosas y desactualizadas. A este panorama ya de por sí difícil cabe sumar los casos de corrupción, los cuales han sido una constante en el ejercicio del poder público.

Por su parte, los ingresos siguen siendo insuficientes para hacer frente a todos los desafíos de la región. Por si fuera poco, la tendencia de las cargas tributarias es a la baja. Quizá el caso más dramático sea el de Guatemala, que puede cerrar el año 2015 con una carga de alrededor del 10% del producto interno bruto (PIB). El impuesto general al consumo (o impuesto al valor agregado, IVA) constituye el principal pilar de la recaudación tributaria de todos los países pero, como se podrá constatar más adelante, se trata de un impuesto regresivo. Y en cuanto al impuesto sobre la renta (ISR), en casi todos los países se aplica el principio de renta de fuente nacional en vez del de renta mundial, lo que abre amplios espacios para la elusión fiscal; además, la estructura del impuesto sigue siendo cédular, ya que en la mayoría de esquemas se grava por separado los distintos tipos de ingreso que percibe un mismo contribuyente, lo que hace prácticamente imposible la equidad horizontal del sistema tributario, o sea, que contribuyentes con ingresos similares paguen un monto parecido de impuestos (Icefi, 2012).

Aunado a lo anterior se encuentra el otorgamiento de excesivos privilegios fiscales, lo cual ha profundizado la precarización de las finanzas públicas. También se asiste a una alarmante debilidad de las administraciones tributarias, lo cual se ve reflejado en los altos niveles de evasión de impuestos y la incapacidad de las contralorías de fiscalizar adecuadamente el uso de los recursos públicos.

En síntesis, la actual política fiscal de la región es de supervivencia. A pesar de este desalentador panorama, una Centroamérica diferente, más próspera y con mayor bienestar es posible. Pero para ello se necesita hacer cambios profundos en la política fiscal, lo que requiere acuerdos que permitan finanzas públicas sostenibles y suficientes. Los imprescindibles de esta agenda pueden delimitarse en cuatro esferas.

Primero, sobre el ingreso, la necesidad de fortalecer las administraciones tributarias en la búsqueda de una mayor productividad de los impuestos existentes: mayor independencia política, mejores planes para el control y la fiscalización, así como una gestión más sencilla para el contribuyente. El otro elemento que jugará un rol importante es la construcción de sistemas tributarios más progresivos, a lo que puede contribuir tanto la reducción de los privilegios fiscales —principalmente aquellos relacionados con impuestos directos— como el aumento de la base tributaria y la búsqueda de progresividad del ISR. La lucha contra los principales delitos tributarios (defraudación aduanera, contrabando y evasión, entre otros) ayudará a elevar la moral fiscal de la sociedad centroamericana.

Segundo, por el lado del gasto público, se presenta como un significativo reto la evaluación del impacto de lo que se ejecuta por medio de las políticas públicas. Ello, como medida previa para calcular las brechas de gasto/ resultado por lograr, en ámbitos tales como las inversiones en niñez y adolescencia, juventud, mujeres, desarrollo rural y cambio climático. El otro elemento importante en la discusión sobre el gasto es la necesidad de mayor vinculación entre este y la planificación, así como la determinación de las rigideces actuales y su relación con objetivos de desarrollo. Las inversiones públicas —tanto económicas como sociales—, postergadas en los últimos años, deben estar en el centro de la discusión de un

pacto fiscal, como mecanismos que acrecientan el capital social y las posibilidades de crecimiento económico sustentable y sostenido.

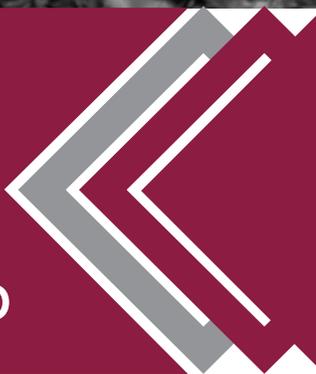
La tercera esfera se refiere a la sostenibilidad y suficiencia fiscal. En este ámbito, será imprescindible reconocer que los desajustes estructurales de la política fiscal obligan, necesariamente, a estudiar la deuda pública y la manera de reducir su peso sobre los presupuestos, tanto en su figura de mecanismo de financiamiento como en la de obligación de pago. Uno de los temas estratégicos para la sostenibilidad, en algunos países, será el estudio de la seguridad social y la forma de asumir sus costos. Por su parte, la suficiencia fiscal exigirá reconocer el monto necesario de recursos con los que debe contar el Estado para poder cumplir con el mandato considerado por la sociedad en el mediano plazo. Esto significará un plan fiscal multianual que pase de ser un mero referente a ser un instrumento de política económica y social.

Y, finalmente, la cuarta esfera, relativa a la transparencia, la rendición de cuentas y la educación fiscal ciudadana. Este parece ser uno de los mayores desafíos para los Estados en la actualidad. Es urgente publicar más información fiscal y de una manera más comprensible para la ciudadanía en general. En este ámbito también es de cardinal relevancia el fortalecimiento de las contralorías, de manera que puedan desempeñar con más eficacia su rol fiscalizador.



2

CAPÍTULO



**INCIDENCIA DE LA POLÍTICA FISCAL
EN LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD
EN LA ZONA URBANA Y
RURAL DE CENTROAMÉRICA**

A continuación se presentan los resultados de la aplicación de la metodología del CEQ³ para El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, países que conforman la denominada subregión del CA4.

2.1 Incidencia en la pobreza

En términos generales, las intervenciones fiscales (impuestos y transferencias directas) que afectan de manera contundente el ingreso de las familias en Centroamérica aumentan la pobreza en la región. Al analizar la pobreza utilizando las líneas internacionales —USD2.5 PPP (paridad del poder adquisitivo, por sus siglas en inglés) para la pobreza extrema y USD4 PPP para la pobreza total— se puede apreciar cómo este fenómeno se suscita tanto en el área urbana como en la rural.

Honduras quizá sea el caso más dramático, pues allí la pobreza extrema se incrementa casi un 17% en la zona urbana, y un 11% en la rural. Guatemala muestra una tendencia similar, ya que en lo urbano la pobreza se dispara en un 13%, y un 3% en lo rural. Por su parte, Nicaragua y El Salvador muestran resultados ambivalentes, pues mientras en el primero de estos países la pobreza extrema en la zona rural se reduce en un punto, se extiende

en 15 puntos en la zona urbana; en tanto en El Salvador, en la zona rural, aumenta un 0.3%, mientras que en lo urbano disminuye un 3.2%.

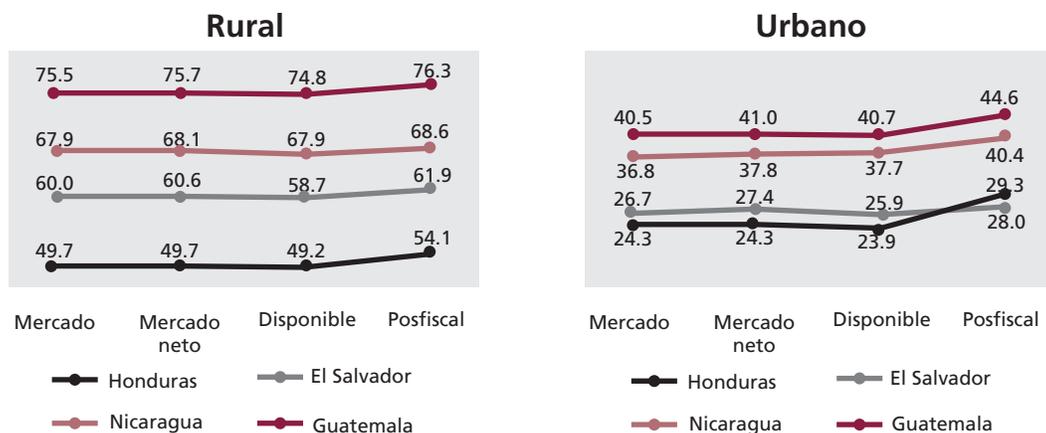
En todos los países el incremento de la pobreza se da cuando se transita del ingreso disponible al posfiscal; es decir, después del pago de los impuestos indirectos. Esto se debe a que este tipo de impuestos, además de ser regresivo, es pagado por todas las personas, cualquiera que sea su nivel de ingresos.

Lo anterior se agrava cuando se analiza el porcentaje de pobreza total, pues en todos los países y en todas las zonas esta enfermedad social se agudiza. En Honduras, por ejemplo, el porcentaje de pobreza total se acrecienta 21 y 9% en la zona urbana y rural, respectivamente. En Guatemala, luego de la intervención de la política fiscal, llega a representar un 76.3% en la zona rural y casi un 45% en la urbana. Por su parte, en El Salvador y Nicaragua en lo urbano se aumenta alrededor de un 10%.

Esto muestra que el efecto de todos los impuestos, los subsidios y las transferencias directas sobre la pobreza es negativo, independientemente de la zona de residencia. A pesar de que las transferencias directas contribuyen positivamente a la reducción de la

Gráfica 3. Centroamérica: Incidencia de la política fiscal en la pobreza extrema, por área geográfica, 2011

(Porcentaje de personas por debajo de la línea de pobreza de USD 2.5 PPP, según los distintos tipos de ingreso)

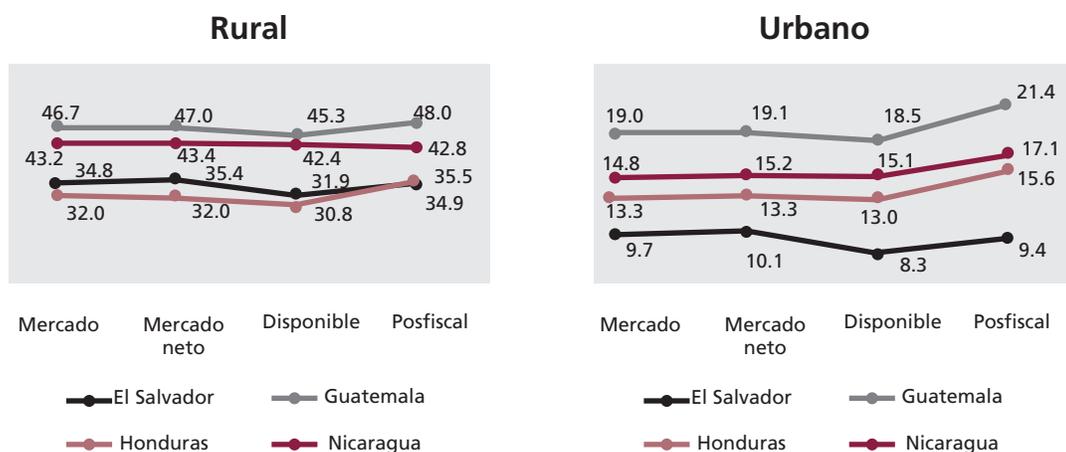


Fuente: Icefi/FIDA, con base en las encuestas de hogares de cada país, acorde con la metodología del CEQ

³ Para una revisión más profunda de la metodología CEQ, véase el anexo 1.

Gráfica 4. Centroamérica: Incidencia de la política fiscal en la pobreza total, por área geográfica, 2011

(Porcentaje de personas por debajo de la línea de pobreza de USD 4 PPP, según los distintos tipos de ingreso)



Fuente: Icefi/FIDA, con base en las encuestas de hogares de cada país, acorde con la metodología del CEQ

pobreza, su efecto es superado por el impacto de los impuestos indirectos. Este resultado está asociado, principalmente, con la cobertura de esta clase de programas y el tamaño relativamente pequeño de los beneficios monetarios otorgados a los beneficiarios de ellos, lo cual contrasta con la amplia cobertura que tienen los impuestos indirectos.

2.2 Incidencia en la desigualdad

A continuación se dará respuesta a la interrogante sobre si la actual política fiscal reduce la desigualdad en Centroamérica. Para ello se verá el efecto que tiene cada uno de sus componentes, por lo que se hará uso de los distintos tipos de ingreso planteados en la metodología CEQ.

El país donde la política fiscal tiene una mayor incidencia en la reducción de la desigualdad, en las zonas rurales, es El Salvador, donde la problemática se reduce un 13.5%; le siguen Honduras, con un 10.6%; Guatemala, con un 6.7% y Nicaragua, donde el impacto es menor, pues la desigualdad disminuye un 4.7%. En tanto, en la zona urbana, aunque el impacto es más reducido, tiene el mismo

comportamiento. En El Salvador disminuye un 9.5%; en Honduras, un 8.2%; en Guatemala, un 3.3%, y en Nicaragua, un 2.9%.

Para conocer los factores de esta reducción, es preciso analizar por separado cada uno de los elementos de la política fiscal. Primero, para evaluar el impacto de los impuestos directos sobre la desigualdad es necesario examinar qué pasa cuando se cambia del ingreso de mercado al ingreso neto de mercado. Como se puede apreciar en la gráfica 5, es muy bajo el impacto que estos impuestos tienen en toda la región centroamericana (aunque es mayor en la zona urbana, lo cual en buena medida se explica por el bajo peso que tienen dentro de las estructuras tributarias de la región y el elevado número de exoneraciones y exenciones).

Establecido lo anterior, es en Honduras, con un 1.2% en la zona rural y un 3% en la urbana, donde los impuestos directos tienen una mayor incidencia en la reducción de la inequidad. Estos porcentajes, para el caso de Guatemala, son del 0.7% en lo rural y de 1.5% en lo urbano.

Por su parte, las transferencias directas son más efectivas en la reducción de la desigualdad (los

indicadores disminuyen más al pasar del ingreso neto de mercado al disponible), especialmente en la zonas rurales. Es en El Salvador donde se evidencia un mayor efecto, pues en la zona rural la desigualdad cae un 4% y, en la urbana, un 1.8%; en Guatemala se reduce un 1.8% y, en Nicaragua, un 1.3% en las zonas rurales. Se debe notar que en la zona urbana de Honduras las transferencias no tienen ningún efecto.

A diferencia de lo anterior, el efecto de los subsidios indirectos y, especialmente, de los impuestos indirectos (del ingreso disponible al posfiscal), muestra cómo en muchos países la desigualdad aumenta, sobre todo en las zonas urbanas. Por ejemplo, en estas zonas, en Guatemala, la desigualdad se incrementa un 1.4%; en Honduras y Nicaragua, lo hace en un 0.4%. El Salvador es la excepción, pues en este país se tiene un efecto inverso, ya que para la misma zona la desigualdad se reduce un 1.9%, lo cual obedece, en particular, a la cantidad de subsidios que existen.

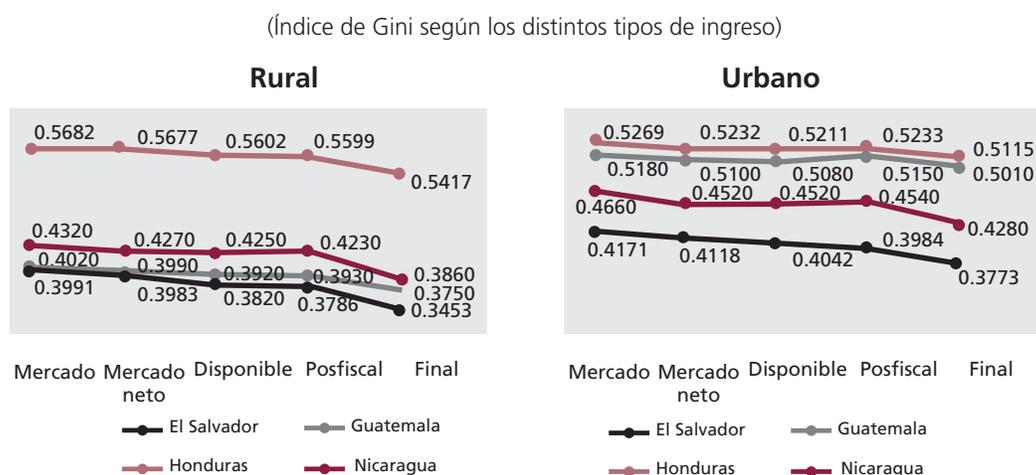
Finalmente, es el gasto en educación y salud el que logra un mayor efecto en la reducción de la desigualdad en comparación con todos los componentes del ingreso antes mencionados. Esto puede observarse en la disminución de los indicadores al trasladarse del ingreso posfiscal al

final. En la zona rural tiene un mayor impacto, de manera que en El Salvador y Honduras se logra una reducción de casi 9 puntos porcentuales; en Guatemala, de 4.6% y, en Nicaragua, de 3.3%. En cuanto a la zona urbana, aunque es menor la incidencia, es muy importante, pues en Honduras se reduce un 5.7 y un 5.3% en El Salvador, mientras que en Guatemala, un 2.7% y, en Nicaragua, un 2.3%.

2.3 Incidencia de los impuestos en el ingreso

El pago de impuestos tiene una mayor incidencia en los quintiles más bajos, es decir, en aquellos con menos ingresos, independientemente de las zonas de residencia. En el área rural, el pago de impuestos directos tiene poca incidencia, aun cuando se destaca su carácter progresivo, pues los tributos se concentran en los estratos con mayores ingresos. Los impuestos indirectos, por su parte, denotan un carácter regresivo al tener un mayor impacto en las personas con menores ingresos; por ejemplo, en El Salvador, mientras al 10% más pobre, de la zona rural, se le reduce su ingreso un 13.9%, al decil diez (es decir, el más rico) solo se le reduce un 11.5%. En Guatemala al primer decil, en la zona rural, se le reduce un 86.7% más el ingreso, en comparación al 10% más rico; en la zona urbana, esta cifra alcanza

Gráfica 5. Incidencia de la política fiscal en la desigualdad, por área geográfica, 2011



Fuente: Icefi/FIDA, con base en las encuestas de hogares de cada país, acorde con la metodología del CEO

un 79%. Honduras muestra igual tendencia, pues el decil con menos ingresos se le reduce en 9.8 y 21.3%, en la zona urbana y rural, respectivamente, con respecto al último quintil. Nicaragua es la excepción, pues presenta una mayor disminución en los estratos superiores en el área rural; no obstante en la urbana es mayor la incidencia en los estratos con menores recursos.

Lo anterior denota que la reducción de la desigualdad, luego de la intervención de la política fiscal, viene por el lado del gasto, no por el lado de los ingresos.

2.4 Gasto en educación y salud

Tal y como se ha referido, el gasto en educación y salud es el que más efecto tiene en la reducción

de la desigualdad. A pesar de ello, la evaluación demuestra que estos gastos tienen un sesgo más hacia personas pobres en las zonas rurales, aunque en las urbanas el sesgo se inclina en dirección a las personas que están por encima de la línea de pobreza.

En Guatemala, al sumar el porcentaje del gasto que se destina a las personas en extrema pobreza (menos de USD2.5 PPP al día) y pobreza relativa (entre USD2.5 y USD4 PPP al día), se puede apreciar que el 80% de las erogaciones en educación se destina a personas en situación de pobreza en el área rural; en Nicaragua, la cifra asciende al 70%; en El Salvador, a 65% y, en Honduras, a 53%. Sin embargo, cuando se hace esta comparación en la zona urbana sucede todo lo contrario: en Guatemala, la población que subsiste en la pobreza solo recibe

Tabla 2. Incidencia de los impuestos en el ingreso, por decil y área geográfica, 2011

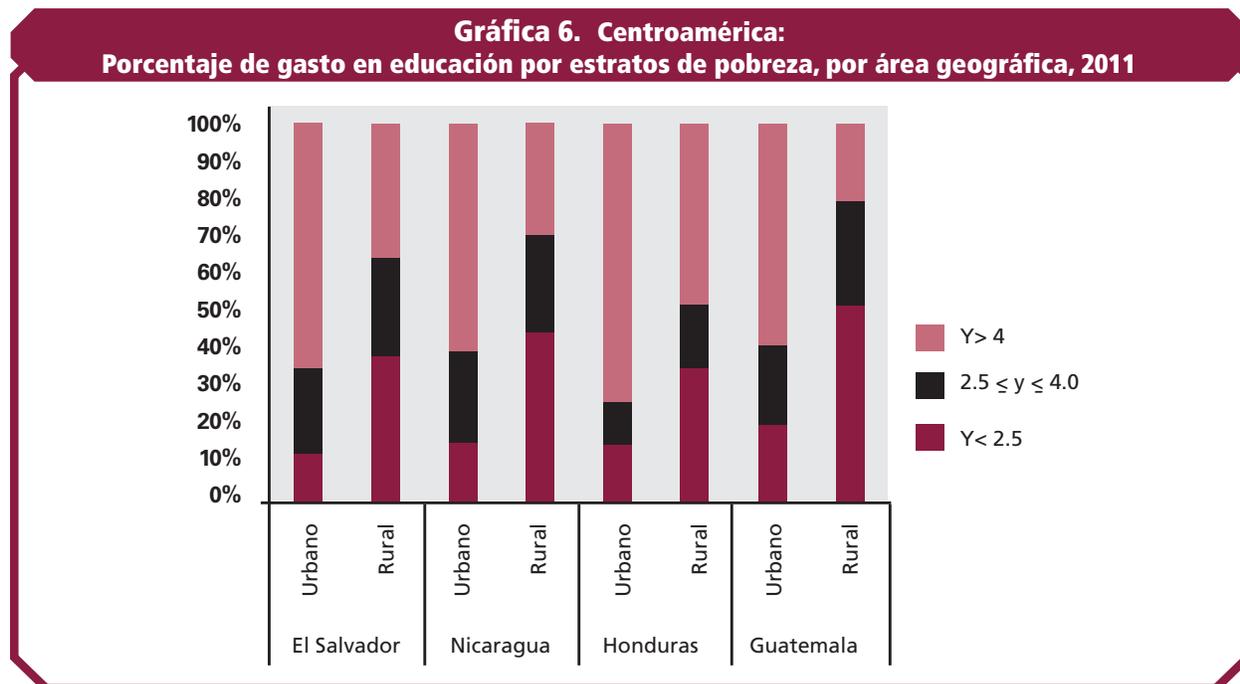
Rural								
	El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua	
	Directos	Indirectos	Directos	Indirectos	Directos	Indirectos	Directos	Indirectos
Decil 1	0.0%	-13.9%	0.0%	-4.3%	0.0%	-13.4%	0.0%	-0.5%
Decil 2	0.0%	-12.8%	0.0%	-4.2%	0.0%	-12.7%	0.0%	-0.7%
Decil 3	0.0%	-12.4%	0.0%	-4.1%	0.0%	-12.8%	-0.2%	-1.0%
Decil 4	0.0%	-12.3%	0.0%	-3.9%	0.0%	-12.6%	-0.1%	-0.9%
Decil 5	0.0%	-12.0%	0.0%	-3.9%	0.0%	-12.4%	0.0%	-0.8%
Decil 6	-0.1%	-11.9%	-0.1%	-3.7%	0.0%	-12.2%	0.0%	-1.1%
Decil 7	-0.1%	-11.8%	-0.1%	-3.9%	-0.1%	-12.4%	-0.2%	-1.4%
Decil 8	-0.2%	-11.7%	-0.1%	-3.7%	0.0%	-12.1%	-0.7%	-1.7%
Decil 9	-0.4%	-11.6%	-0.2%	-3.7%	0.0%	-12.5%	-1.8%	-1.4%
Decil 10	-0.7%	-11.5%	-2.0%	-2.3%	-0.2%	-12.2%	-4.4%	-2.0%
Urbano								
	El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua	
	Directos	Indirectos	Directos	Indirectos	Directos	Indirectos	Directos	Indirectos
Decil 1	0.0%	-12.5%	0.0%	-8.8%	0.0%	-13.5%	0.0%	-4.3%
Decil 2	-0.1%	-12.0%	-0.1%	-8.3%	0.0%	-12.7%	0.0%	-4.3%
Decil 3	-0.1%	-11.8%	-0.1%	-8.5%	0.0%	-12.6%	0.0%	-5.1%
Decil 4	-0.3%	-11.7%	-0.1%	-8.5%	-0.1%	-12.5%	0.0%	-4.1%
Decil 5	-0.4%	-11.6%	-0.1%	-8.3%	0.0%	-12.5%	-0.2%	-5.1%
Decil 6	-0.5%	-11.6%	-0.2%	-8.4%	0.0%	-12.3%	-0.3%	-6.1%
Decil 7	-0.7%	-11.5%	-0.2%	-8.2%	0.0%	-12.3%	-1.1%	-5.5%
Decil 8	-1.2%	-11.4%	-0.2%	-8.1%	-0.2%	-12.2%	-1.9%	-5.4%
Decil 9	-1.8%	-11.3%	-0.3%	-7.5%	-0.5%	-11.7%	-4.6%	-5.7%
Decil 10	-3.2%	-11.1%	-3.1%	-5.0%	-1.4%	-11.2%	-8.2%	-4.1%

Fuente: Icefi/FIDA con base en las encuestas de hogares de cada país, acorde a la metodología del CEO.

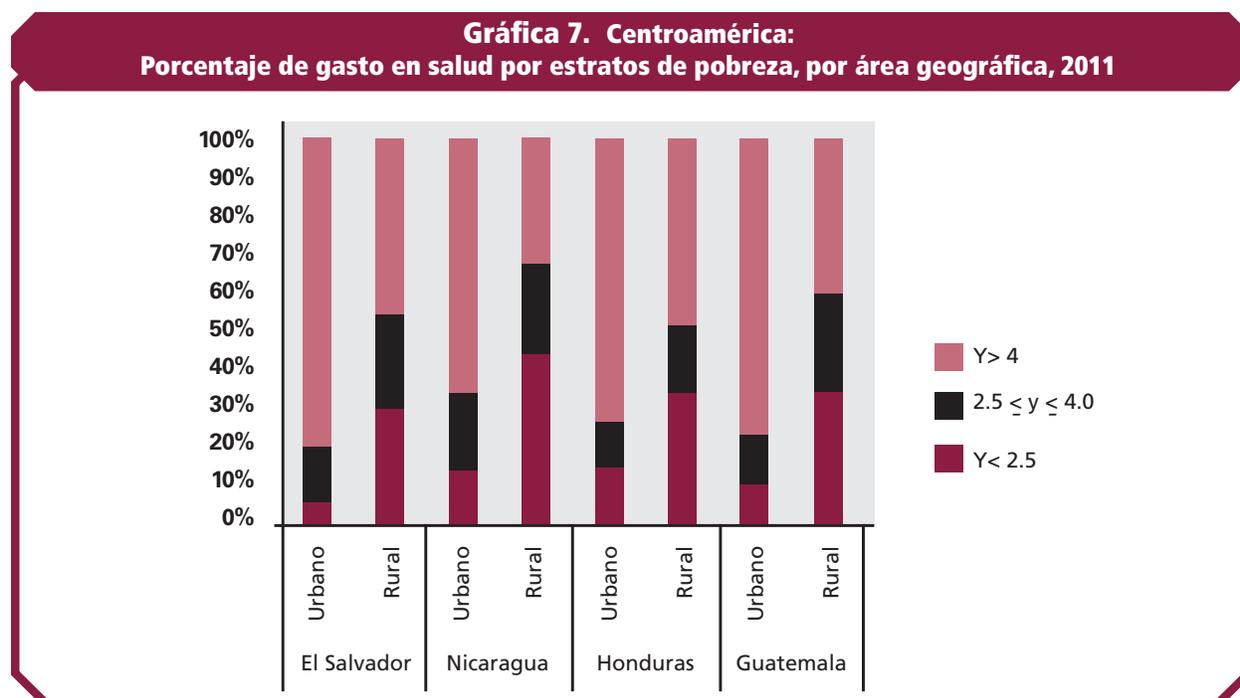
el 41%; en Nicaragua, el 40%; en El Salvador, el 35% y, en Honduras, apenas el 26%.

En cuanto a los gastos en salud, se puede apreciar una misma tendencia. En las áreas rurales se evidencia un sesgo a favor de los pobres, ya que en Nicaragua se les destina un

68%. Para el caso de Guatemala, la cifra llega al 61%, mientras que en El Salvador al 55% y, en Honduras, al 52%. En la zona urbana sucede todo lo contrario: en Nicaragua, solo se les destina el 35%; en Honduras, el 27%; en Guatemala, el 24% y, en El Salvador, el 21%.



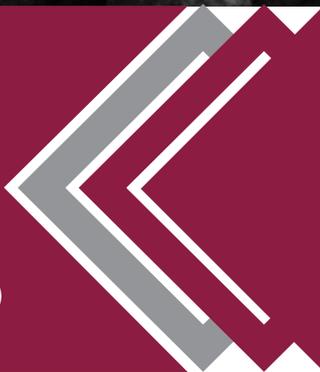
Fuente: Icfefi/FIDA, con base en las encuestas de hogares de cada país, acorde con la metodología del CEO



Fuente: Icfefi/FIDA, con base en las encuestas de hogares de cada país, acorde con la metodología del CEO



3
CAPÍTULO



**INCIDENCIA
DE LA POLÍTICA FISCAL
EN HONDURAS**

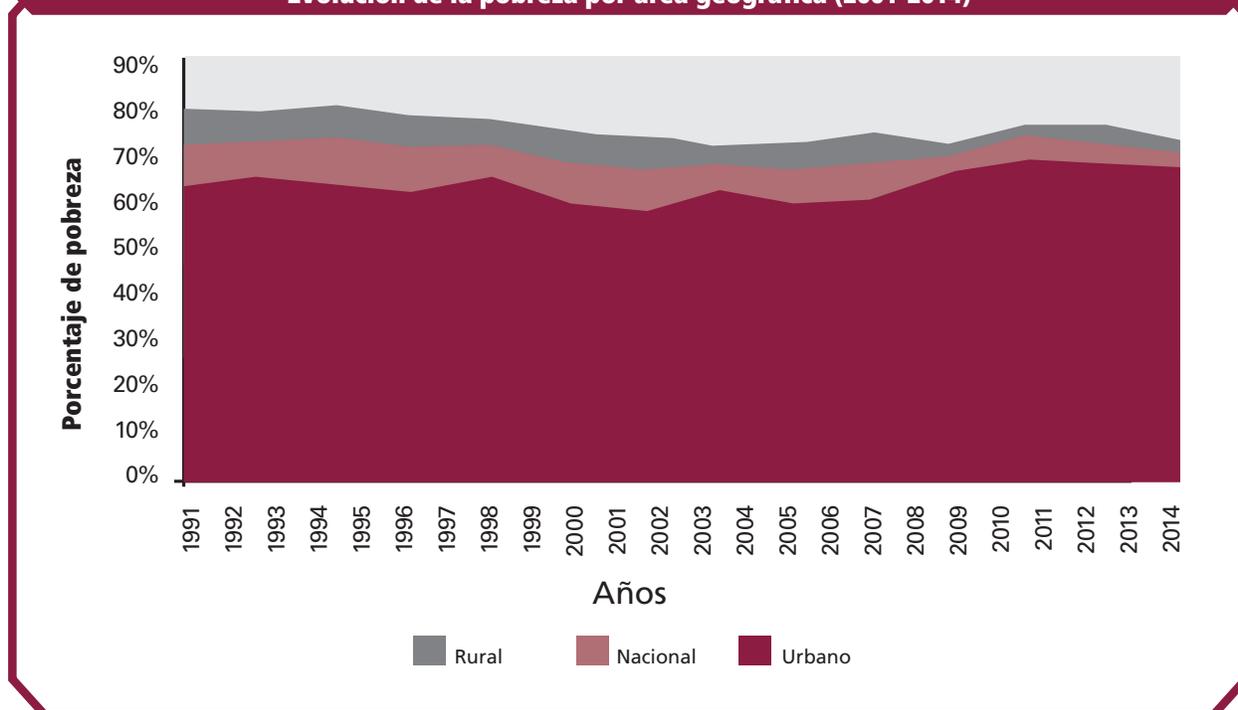
3.1 Perfil de la pobreza hondureña antes de la intervención de la política fiscal

Las estadísticas oficiales dan cuenta de que los niveles de pobreza en Honduras son alarmantes. Si se utiliza el método de la línea de pobreza⁴ se aprecia que, a nivel nacional, siete de cada diez personas viven en situación de pobreza. Como se observa entre 2001 y 2014, la pobreza total en la zona rural se redujo en seis puntos porcentuales, los cuales son insuficientes ante la magnitud del problema. Pero lo más preocupante es que la pobreza total en el área urbana haya aumentado cuatro puntos en ese mismo período, lo que denota que, con el pasar de los años, más hondureños han visto deteriorado su nivel de vida. En 2001, el 62.26% de las personas del área urbana se

encontraba en situación de pobreza; para 2014, ese porcentaje había aumentado a 66.13%. En la zona rural, entre 2001 y 2014, la proporción de personas pobres disminuyó de 76.71 a 70.57%, respectivamente.

Al profundizar en los porcentajes de pobreza total, la situación se vuelve más dramática, pues las personas que viven este flagelo se encuentran en mayor medida en situación de pobreza extrema. En la zona urbana y entre quienes viven en situación de pobreza, más de la mitad no cuenta con ingresos suficientes ni para cubrir la canasta básica de alimentos; con el pasar de los años, este porcentaje ha aumentado: en 2001 la pobreza extrema urbana era del 30.57%; ya para 2014 era del 33.20%. En el caso de la zona rural, si bien la pobreza extrema se ha reducido diez puntos

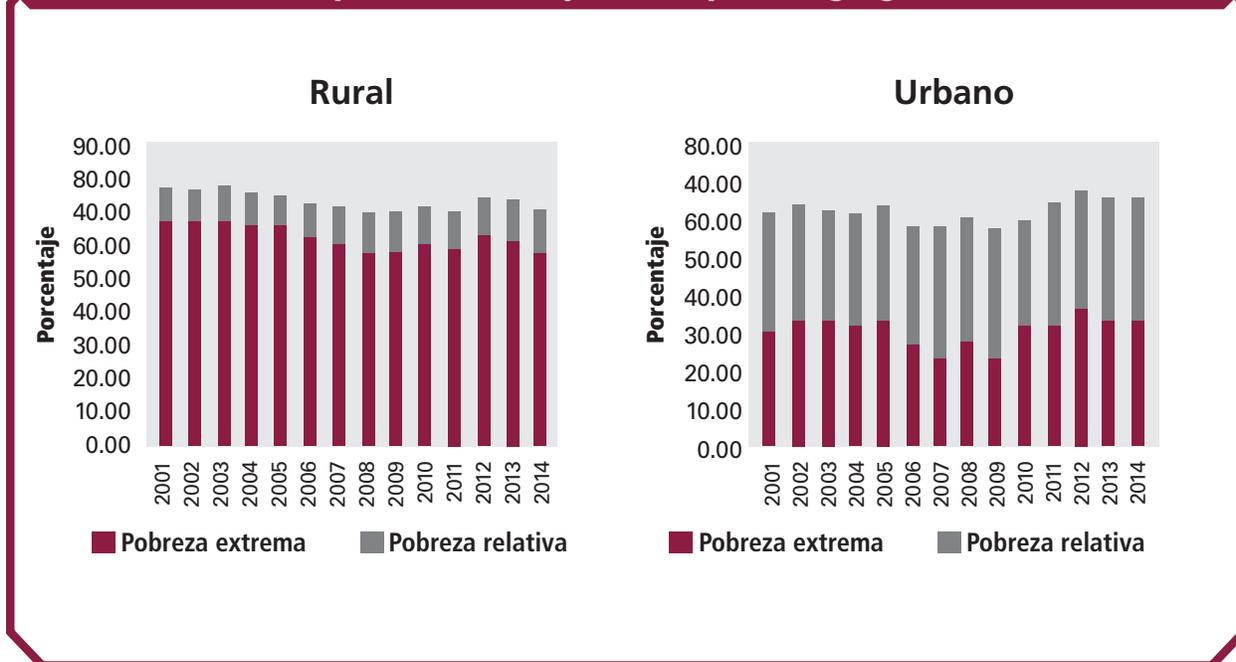
**Gráfica 8. Honduras:
Evolución de la pobreza por área geográfica (2001-2014)**



Fuente: Icefi/FIDA, con base en estadísticas del Instituto Nacional de Estadística (INE)

4 En Honduras, se considera en situación de pobreza relativa a aquellas personas que tienen ingresos per cápita menores que el costo de la canasta básica y mayores que el costo de la canasta básica de alimentos; mientras que las personas que viven en pobreza extrema son aquellas que tienen un ingreso per cápita inferior al costo de la canasta básica de alimentos.

**Gráfica 9. Honduras:
Evolución de la pobreza relativa y extrema por área geográfica (2001-2014)**



Fuente: Icefi/FIDA, con base en estadísticas del INE

porcentuales, ocho de cada diez personas que están en condiciones de pobreza se encuentran bajo la sombra de no contar con los ingresos para adquirir los alimentos necesarios para sobrevivir.

3.1.1 Determinantes de la pobreza rural hondureña

El problema de la pobreza es complejo y hay muchos factores que influyen en la probabilidad de que una persona o un hogar sean pobres. Para conocer los determinantes de la pobreza rural hondureña, se estimó la probabilidad de ser extremadamente pobre antes de las transferencias gubernamentales. Para ello se empleó un modelo de probabilidad (Logit) con variable discreta binaria que toma el valor de uno si el hogar se encuentra en extrema pobreza, y de cero en otro caso; dicha probabilidad se encuentra en función de un conjunto de características relacionadas con el jefe del hogar y vinculadas con las siguientes

dimensiones: ingresos (remesas), geográficas, demográficas, mercado laboral, educación y vivienda.

Luego, el modelo Logit queda expresado en forma explícita de la siguiente manera:

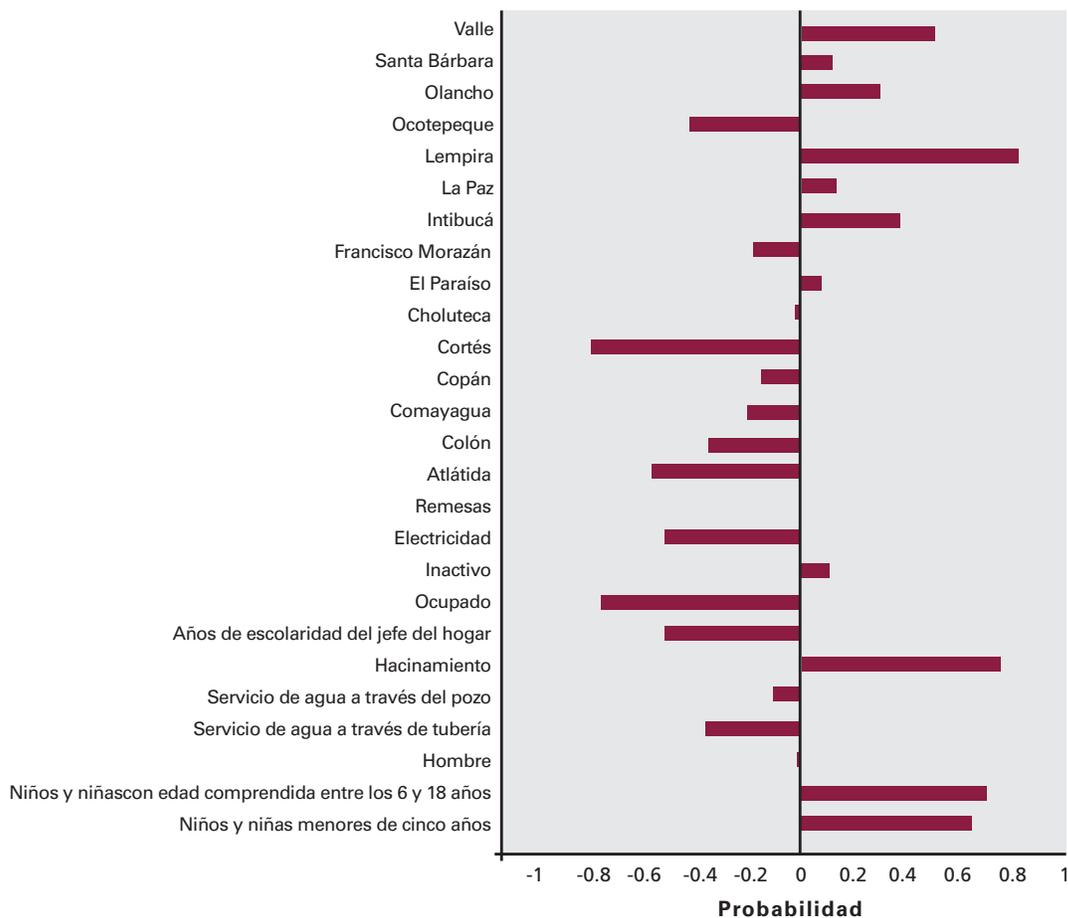
$$Y_i = \alpha + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \beta_3 X_3 + \dots + \beta_n X_n + \epsilon$$

Donde α es la constante; X_i son las variables explicativas del modelo; β_i se refiere a los parámetros estimados, y ϵ corresponde al error que se asume como aleatorio y tiene una distribución normal.

Los resultados evidencian que las variables que aumentan la probabilidad de que un hogar sea pobre son: si en el hogar existen niños y niñas con una edad menor a los 18 años, hacinamiento, si el jefe del hogar se encuentra inactivo, o si el jefe de hogar es de sexo femenino.

En tanto, la probabilidad de ubicarse en la extrema pobreza disminuye si el jefe del hogar está ocupado y tiene más años de escolaridad; asimismo, los hogares que poseen

**Gráfica 10. Honduras:
Determinantes de pobreza extrema rural (2011)**



Fuente: Icfi/FIDA, con base en datos de la Encuesta de hogares de propósitos múltiples (EHPM) 2011.

conexión a servicios básicos como electricidad y agua tienen mayor probabilidad de no ser pobres. Otro resultado importante es que la probabilidad de ser pobre también depende del departamento en el que está ubicado el hogar, lo que evidencia la disparidad entre áreas. Así, habitar en El Paraíso, Intibucá, Lempira, La Paz, Olancho, Santa Bárbara y Valle aumenta la probabilidad de ser pobre.

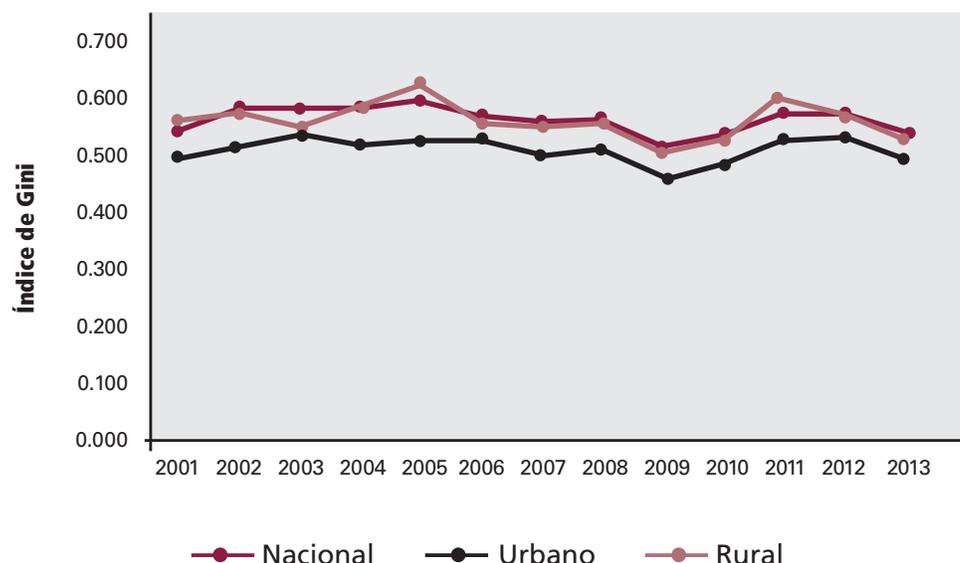
3.2 La desigualdad antes de la intervención de la política fiscal en Honduras

Como se pudo mostrar en el segundo capítulo de este documento, Honduras es el país más

desigual del CA4. Al observar la evolución de esta problemática entre los años 2001 y 2013, se evidencia, en el nivel nacional, que esta prácticamente no ha cambiado, ya que la desigualdad se ha reducido en menos del 1% en todos esos años. Al analizar la situación por áreas geográficas, se observa que en el sector urbano la desigualdad aumentó, pues en el año 2001 el coeficiente de Gini era de 0.492 y, en 2013, de 0.493.

En el caso del sector rural, si bien la desigualdad ha disminuido un 4%, el índice de Gini es superior al del sector urbano en todos los años, algo que no ocurre en ninguno de los países en estudio, donde la desigualdad rural es menor a la del área urbana.

**Gráfica 11. Honduras:
Evolución de la desigualdad en el nivel nacional, áreas urbana y rural (2001-2013)**



Fuente: Icefi/FIDA, con base en estadísticas de la Base de Datos Socioeconómicos de América Latina y el Caribe (Cedlac, por sus siglas en inglés)

3.3 Honduras: Incidencia de la política fiscal en la pobreza y la desigualdad en las zonas urbana y rural

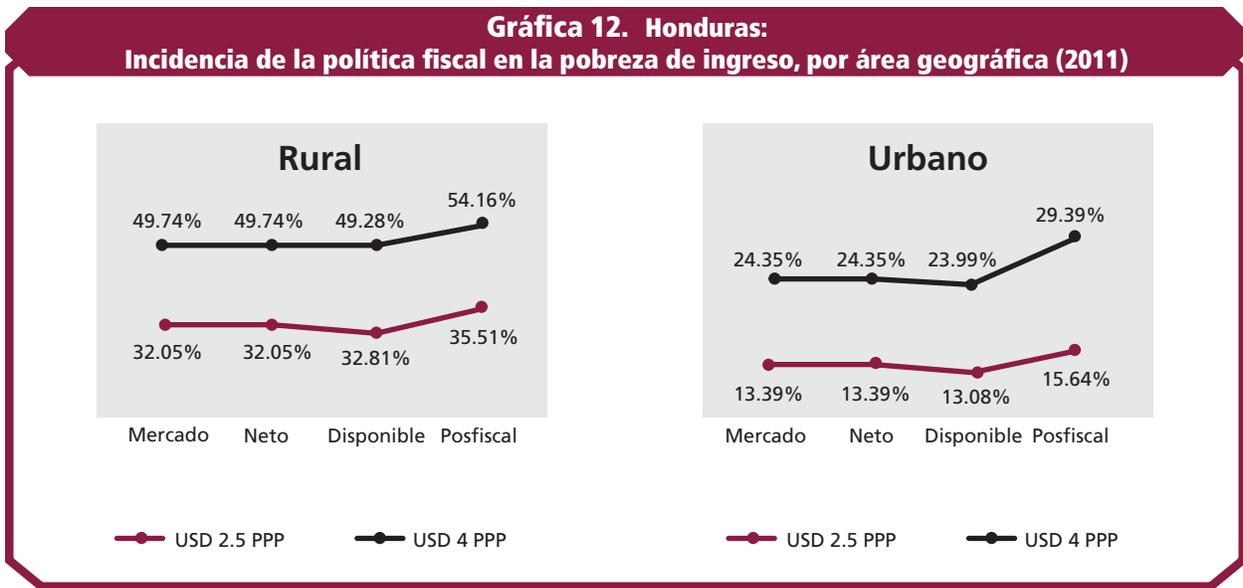
El resultado de la aplicación de la metodología del CEQ muestra que la acción de la política fiscal es mayor sobre la desigualdad que sobre la pobreza. Ello permite destacar que la política fiscal tiene un mayor efecto distributivo en las zonas rurales que en las urbanas, lo que reduce la desigualdad; no obstante, aumenta la pobreza.

3.3.1 Incidencia Global en la pobreza

En términos globales, la política fiscal hondureña aumenta la pobreza en el país. En los niveles urbano y rural, la acción del Estado no es capaz de reducir ni la pobreza total, ni la extrema. Para determinar esto se tomó como referencia la línea de la pobreza internacional, que sitúa a

la pobreza extrema por debajo de los USD2.5 PPP, y a la total por debajo de los USD4 PPP, lo cual permite, además, efectuar comparaciones con otros países.

Para el sector rural, la política fiscal aumenta la pobreza extrema, al pasar de un 32.1 a un 35.5%, y además incrementa la pobreza total al moverse del 49.7 al 54.1%. Al analizar qué explica tal situación, se puede apreciar que, para sobrepasar el umbral de la línea de pobreza, la acción de las transferencias directas aumenta el ingreso disponible y, con ello, se produce un efecto de reducción de la pobreza; sin embargo, dicho efecto no es suficiente para compensar la disminución del ingreso posfiscal una vez pagados los impuestos y recibidos los subsidios indirectos. En otras palabras, la amplitud y magnitud del gasto público entre el grupo de personas en pobreza no es mayor al efecto de disminución del ingreso debido al pago de los impuestos, especialmente los indirectos. Ello implica que, en términos netos, la pobreza resulta siendo más alta.



Fuente: Icefi/FIDA, con base en la EHPM 2011, acorde con la metodología del CEQ.

Similar situación sucede en la zona urbana, aun cuando en ella las tasas de pobreza son inferiores que en la zona rural. Tanto con la línea de pobreza extrema como con la total, los niveles aumentan tras la intervención del Estado. Esto implica que, luego de la incidencia de la política fiscal, en Honduras hay más personas pobres de las que había antes de que esta actuara. En buena medida, esto se explica por el peso que tienen los impuestos indirectos.

final, el cual, por definición, toma en cuenta todas las intervenciones fiscales. En general, estos resultados indican que son la educación y la salud las que contribuyen de forma más significativa a la reducción de la desigualdad en Honduras. La segunda intervención más importante es la política de impuestos directos, mientras que los impuestos indirectos y las transferencias son aproximadamente neutrales en términos de distribución del ingreso.

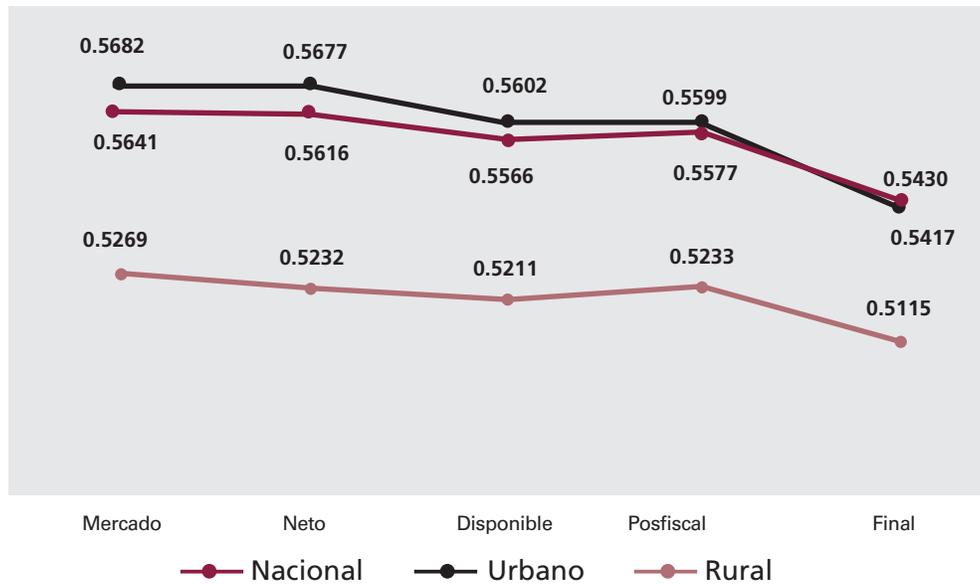
3.3.2 Incidencia global en la desigualdad

Las estimaciones muestran que, a nivel nacional y antes de la participación de la política fiscal, la desigualdad, medida por el coeficiente de Gini para el ingreso de mercado, era de 0.5641, la más alta de los países que conforman el CA4. Después de tomar en cuenta todas las intervenciones fiscales, es decir, después de los impuestos (directos e indirectos netos de subsidios), transferencias directas y gastos en educación y salud pública, el coeficiente de Gini disminuyó un 0.0211, equivalente a una disminución de apenas el 3.74%. Esto se aprecia al observar el coeficiente de Gini para el ingreso

A nivel de área geográfica, cabe indicar que la distribución del ingreso es más equitativa en el área urbana que en la rural; en efecto, los coeficiente de Gini para las áreas rural y urbana son 0.5269 y 0.5682, respectivamente. Después de todas las intervenciones fiscales, el coeficiente de Gini disminuyó a 0.5115 en el área rural, y llegó a 0.5682 en la urbana, lo cual equivale a una reducción del 4.7 y el 2.9%, respectivamente. Al igual que en el nivel nacional, el mayor impacto en ambas áreas también proviene de la educación y la salud.

Al comparar ambas zonas para determinar qué intervenciones inciden más, resalta que la reducción de la desigualdad debida a los servicios de educación y salud es mayor en el

**Gráfica 13. Honduras: Incidencia de la política fiscal en la desigualdad, por área geográfica
Índice de Gini según los distintos tipos de ingreso (2011)**

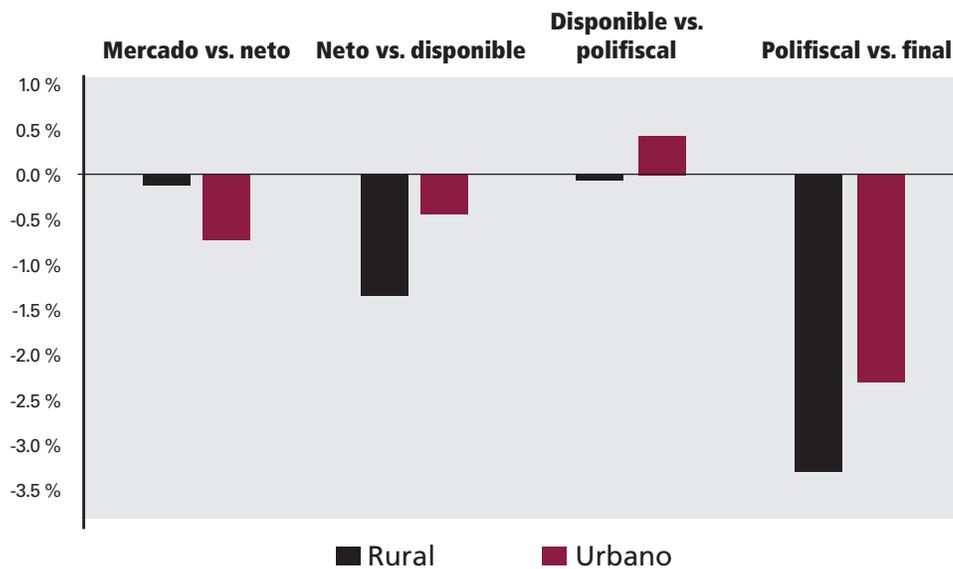


Fuente: Icefi/FIDA, con base en la EHPM 2011, acorde con la metodología del CEQ

área rural que en la urbana. En segundo lugar, para las áreas rurales la acción fiscal en reducción de la desigualdad se ubica en la transición del ingreso neto al ingreso disponible, es decir, por

los efectos vinculados con las transferencias directas. Sin embargo, en este apartado es mayor la reducción en el área urbana.

Gráfica 14. Honduras: Incidencia de la política fiscal en la desigualdad, por cambio en el tipo de ingreso y área geográfica (2011)



Fuente: Icefi/FIDA, con base en la EHPM 2011, acorde con la metodología del CEQ

Cabe señalar que el pago de los impuestos indirectos en el área urbana hace que la desigualdad se incremente, lo que refleja el carácter regresivo de la estructura tributaria hondureña. Finalmente, el pago de los impuestos directos tiene más incidencia en el área urbana que en la rural.

3.4 Aproximaciones a la incidencia de la política fiscal y cobertura de programas analizados según variantes metodológicas

En esta sección se presentan estimaciones que responden a las siguientes preguntas: ¿Qué proporción de los beneficios de los distintos programas de gasto público recibe la población en pobreza extrema (ingreso menor a USD2.50 PPP), en pobreza moderada (ingreso menor a USD4.00 PPP) y los no pobres (ingreso mayor o igual a USD4.00 PPP)? ¿Cuánto de los beneficios de los programas cuyo objetivo es reducir la pobreza se orienta a la población no pobre (fugas del programa)? Y, ¿cuál es cobertura de cada uno de los programas?

3.4.1 Proporción de beneficios recibidos por cada grupo de ingreso y fugas de los programas de transferencias directas

La tabla 3 muestra la distribución de los beneficios para los distintos programas de gasto público, así como las diferentes líneas de pobreza a partir del ingreso de mercado (ingreso por día): $y < 2.5$ (línea internacional de pobreza extrema); $2.5 < y < 4$ (línea internacional de pobreza relativa); $y < 4$ (pobreza total); $y > 4$ (no pobres). Los porcentajes representan la proporción del beneficio del programa de gasto que recibe la población en ese grupo de ingreso. Por ejemplo, la columna de $y < 4$ y la línea del programa «Bonos PRAF» del panel a nivel nacional indican que el 59.8% de los

beneficios los recibe la población en pobreza, lo cual significa que alrededor del 40% de los beneficios de este programa es entregado a familias que no son pobres. De esta manera, las fugas del programa son de aproximadamente un 40% (esto, si se considera como población meta a aquella que vive en condición de pobreza, como el objetivo del programa lo indica). Las fugas en las áreas urbana y rural serían del 66.5 y el 35.5%, respectivamente.

Otro programa que también presenta fugas considerables es el de becas escolares, el cual está orientado en buena medida a estudiantes sobresalientes de escasos recursos. De acuerdo con las estimaciones presentadas en la tabla 3, las proporciones de beneficios otorgados a individuos o familias no pobres (con ingreso mayor a los USD4 PPP por día) por este programa son mayores. En efecto, las fugas de este programa son del 83.3, el 45.8 y el 88.2% a nivel nacional, rural y urbano, respectivamente. Por consiguiente, ambos programas presentan graves problemas de focalización, debido a que buena parte de los escasos recursos asignados son entregados a familias que no viven en condición de pobreza, una característica poco deseable para este tipo de estrategias. Una lección de política que surge de estos resultados es que sería deseable hacer una revisión completa de los mecanismos de focalización en ambos programas y evaluar la posibilidad de incrementar su monto solo después de mejorar su eficiencia en términos de reducción de la pobreza y la desigualdad.

El gasto total en educación a nivel nacional beneficia en un 37.3% a quienes padecen pobreza; los contrastes entre el área urbana y la rural resultan interesantes. El porcentaje de beneficios recibidos por los pobres en el área rural es del 51.3%, mientras que en la urbana reciben únicamente un 26%. Cabe notar que existe una relación inversa entre el nivel de educación y la proporción de beneficios recibidos por los pobres: a mayor nivel de

**Tabla 3. Honduras:
Cobertura de programas sociales, por grupo de ingreso y área geográfica (2011)**

Honduras	Porcentaje de individuos en hogares beneficiados a nivel nacional				Porcentaje de individuos en hogares beneficiados en el sector rural				Porcentaje de individuos en hogares beneficiados en el sector urbano			
	y < 2.5	2.5 < y < 4	y < 4	y > 4	y < 2.5	2.5 < y < 4	y < 4	y > 4	y < 2.5	2.5 < y < 4	y < 4	y > 4
Bonos PRAF	41.8	17.9	59.8	40.2	45.6	18.9	64.5	35.5	14.2	19.3	33.5	66.5
Becas	6.0	10.7	16.7	83.3	39.8	14.4	54.2	45.8	1.6	10.2	11.8	88.2
Educación prescolar	32.8	18.0	50.8	49.2	40.2	21.0	61.2	38.8	21.9	13.3	35.3	64.7
Educación primaria	33.8	18.0	51.8	48.2	39.7	18.3	58.0	42.0	22.8	18.0	40.8	59.2
Educación secundaria	20.4	15.0	35.4	64.6	24.5	17.1	41.7	58.3	17.9	14.3	32.3	67.7
Educación universitaria	4.1	3.9	8.0	92.0	2.4	3.9	6.3	93.7	4.5	4.6	9.1	90.9
Total educación	23.3	14.0	37.3	62.7	33.8	17.4	51.3	48.7	14.4	11.6	26.0	74.0
Salud	25.1	15.6	40.7	59.3	32.6	18.0	50.5	49.5	14.7	12.3	26.9	73.1
Pensiones	0.6	2.6	3.1	96.9	0.0	3.1	3.1	96.9	0.6	3.1	3.7	96.3
Subsidio a la electricidad	17.6	14.9	32.4	67.6	18.5	16.2	34.7	65.3	17.9	13.9	31.9	68.1
Exenciones de impuestos	12.3	10.4	22.7	77.3	18.1	15.3	33.4	66.6	9.6	8.5	18.1	81.9

Fuente: Icefi/FIDA, con base en la *EHPM 2011*, acorde con la metodología del CEQ

educación, menor la proporción de beneficios que estos reciben. Por ejemplo, la proporción de beneficios del gasto en educación primaria para quienes están en condición de pobreza es de 51.8, 40.8 y 58% a nivel nacional, urbano y rural, respectivamente; en contraste, los beneficios del gasto en educación terciaria percibidos a nivel nacional, urbano y rural son del 8, el 9.1 y el 6.3%, respectivamente.

Las personas más pobres se benefician en mayor medida de los programas de salud en el área rural que en la urbana. Mientras que en la zona rural la proporción de beneficios recibidos por quienes están en esta situación es del 50.5%, en la urbana esta proporción alcanza únicamente el 26.9%. El subsidio a la electricidad favorece principalmente a quienes no están en situación de pobreza, independientemente del lugar de residencia; siete de cada diez personas que gozan de este subsidio son no pobres.

De igual manera, las exenciones de impuestos benefician en mayor proporción a los no

pobres. Estas exenciones alcanzan un 77.3% a nivel nacional, lo que claramente evidencia que existen privilegios fiscales que están orientados hacia quienes tienen más recursos. Las pensiones son recibidas en su mayor parte por la población no pobre, lo cual es un resultado esperado por la correlación inversa entre trabajo formal y pobreza. En el nivel rural, el porcentaje de personas en situación de pobreza que acceden a las pensiones es solo del 3.1%, mientras que en la urbana es del 3.7%.

En resumen, a nivel nacional el gasto total en educación no es propobre, pero los programas específicos de educación prescolar y primaria benefician en mayor proporción a quienes están en dicha condición. El gasto en salud tampoco beneficia en mayor medida a las personas en situación de pobreza, aunque en el área rural sí. Los subsidios, las exenciones de impuestos y las pensiones contributivas favorecen en mayor medida a los no pobres, característica que es más significativa en el área urbana.

3.4.2 Programas de gasto y sistema tributario: ¿Progresividad y sesgo hacia las personas con menos ingresos?

Como se describe en Lustig y Higgins (2013), a mayor concentración de recursos del gasto social en la población de menores ingresos, mayor reducción de la desigualdad. Por ello, si el coeficiente de concentración es negativo, se dice que el programa es propobre. Índices negativos de concentración denotan que esta es más elevada en el 50% de la población de menores ingresos, mientras que índices positivos evidencian una concentración mayor, pero en el 50% de la población de más ingresos; asimismo, menor índice revela mayor concentración o focalización en los segmentos o deciles de menores ingresos, y mayor índice, lo contrario.

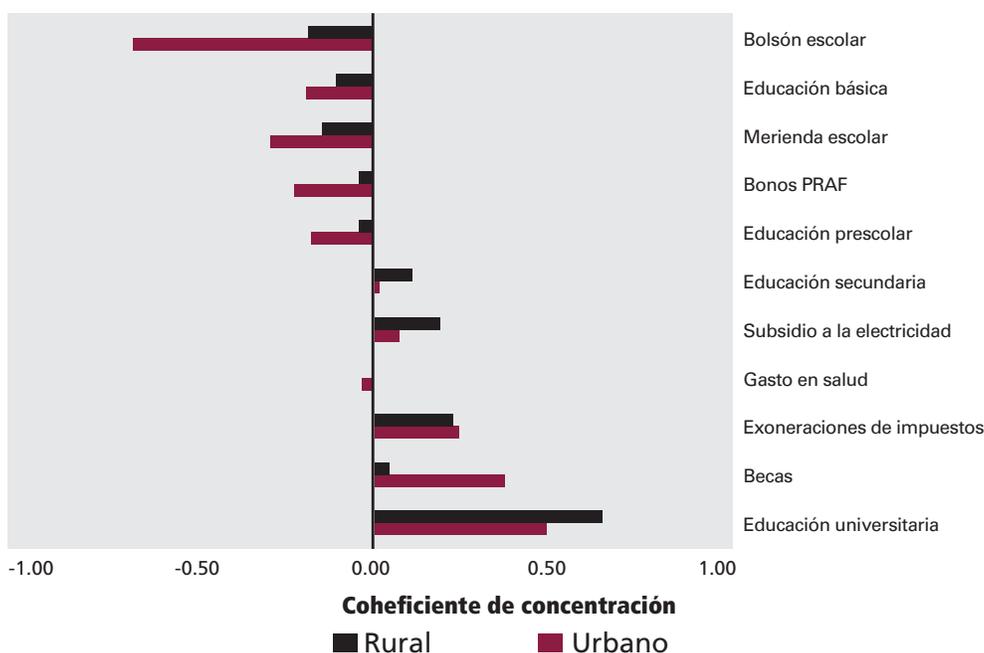
La gráfica 15 muestra los coeficientes de concentración para los diferentes programas de gasto público en Honduras. Las categorías

de gasto más progresivas y propobres son, en su orden, las siguientes: el programa del bolsón escolar, la merienda escolar y la educación básica. El gasto en educación secundaria y universitaria es de carácter regresivo, lo cual se explica en buena medida por los bajos niveles de cobertura existentes tanto en el área urbana como en la rural. Por otra parte, el programa de becas y las exoneraciones de impuestos también son regresivos.

Luego de analizar la progresividad de la política fiscal por el lado del gasto, se presenta el impacto redistributivo de los impuestos; en particular, se estima el índice de progresividad de Kakwani (Kt). Mediante este índice se evalúa si la carga como proporción del ingreso disminuye en la medida en que se consideran estratos de menor ingreso. La tabla 4 muestra el índice de Kakwani por tipo de impuesto.

El índice para los impuestos directos es positivo, lo que indica que el sistema es progresivo: la carga o presión tributaria relativa se eleva de

Gráfica 15. Honduras: Coeficientes de concentración por programa de gasto (2011)



Fuente: Icefi/FIDA, con base en la EHPM 2011, acorde con la metodología del CEQ

Tabla 4. Honduras: Índice de progresividad de los impuestos, por área geográfica (2011)

Tipo de impuestos	Índice de Kakwani		
	Nacional	Rural	Urbano
Impuestos directos	0.318	0.318	0.341
Impuestos indirectos	-0.008	-0.008	-0.024
Todos los impuestos	-0.005	-0.005	-0.001

Fuente: Icfefi/FIDA, con base en la EHPM 2011, acorde con la metodología del CEQ.

manera progresiva en la medida en que el nivel de ingreso es mayor, y decrece en la medida en que el nivel de ingreso es menor. No obstante, el índice es negativo en el caso de los impuestos indirectos; es decir, al gravar productos de consumo y uso en el hogar (alimentos, bebidas y bienes durables) se impone un esfuerzo tributario mayor a los hogares con los ingresos más bajos. Esto es así tanto en el área rural como en la urbana, aunque en esta última la regresividad es mayor.

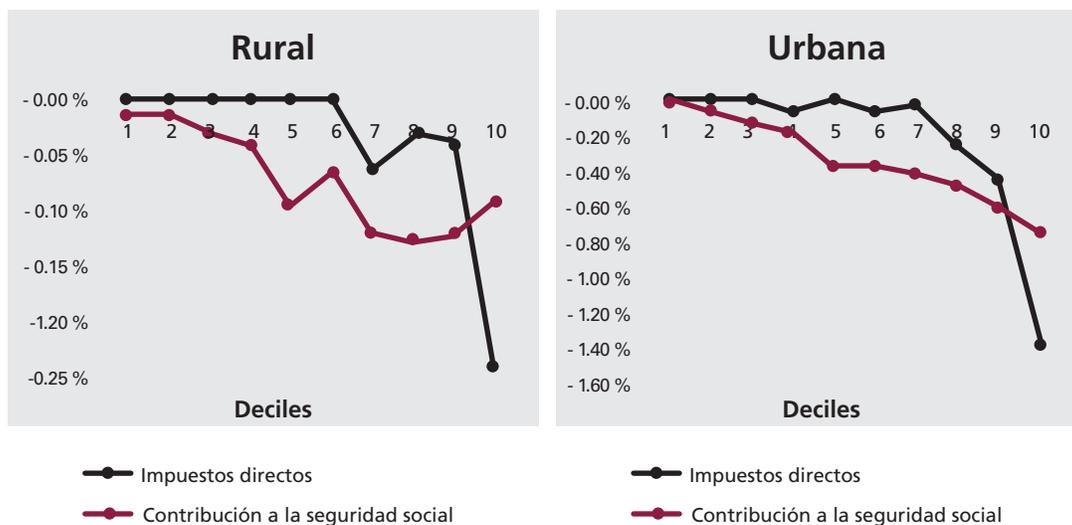
Si se suma el efecto de los impuestos directos e indirectos, el índice de Kakwani resulta negativo, lo que muestra que el sistema

tributario hondureño es regresivo. Ello implica que quienes tienen menos paguen más como porcentaje de sus ingresos.

3.4.3 Incidencia de la política fiscal (ingresos y gastos) por deciles de ingreso

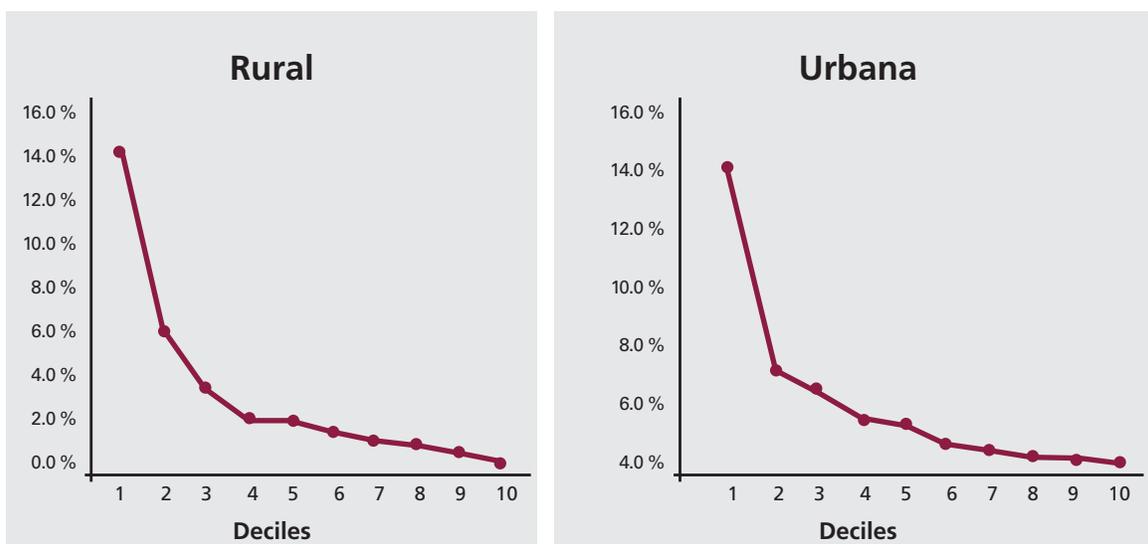
En la gráfica 16 se presenta la incidencia de los impuestos directos y la contribución de la seguridad social. Los impuestos directos disminuyen el ingreso de mercado en un 0.8 y un 0.1% a nivel urbano y rural, respectivamente. En general, se observa que los primeros deciles

Gráfica 16. Honduras: Curvas de incidencia de los impuestos directos y contribución a la seguridad social, por área geográfica (Como porcentaje del ingreso, según deciles del ingreso de mercado per cápita)



Fuente: Icfefi/FIDA, con base en la EHPM 2011, acorde con la metodología del CEQ.

Gráfica 17. Honduras:
Honduras: Curvas de incidencia de las transferencias, por área geográfica
(Como porcentaje del ingreso, según deciles del ingreso de mercado per cápita)



Fuente: Icefi/FIDA, con base en la EHPM 2011, acorde con la metodología del CEO.

de ingreso no son pagadores de impuestos directos, y que la carga principal de estos impuestos recae sobre los deciles nueve y diez; esto es particularmente cierto en el caso del área urbana. Además, se observa una relación positiva entre el pago de impuestos directos y decil de ingreso; es decir, entre mayores son los ingresos, más grande es la proporción de ellos que se destina al pago de impuestos. Por su parte, las contribuciones a la seguridad social tienen un comportamiento similar, donde los primeros deciles, como reflejo de los bajos niveles de trabajo formal, no son pagadores de la seguridad social. De esta manera, después de impuestos directos y contribuciones a la seguridad social, el ingreso de mercado disminuye en un 1.4 y un 0.2% a nivel urbano y rural, respectivamente.

La totalidad de las transferencias directas (bonos PRAF, merienda escolar y bolsón escolar) contribuye positivamente a mejorar el ingreso, especialmente en el área rural; los grupos de

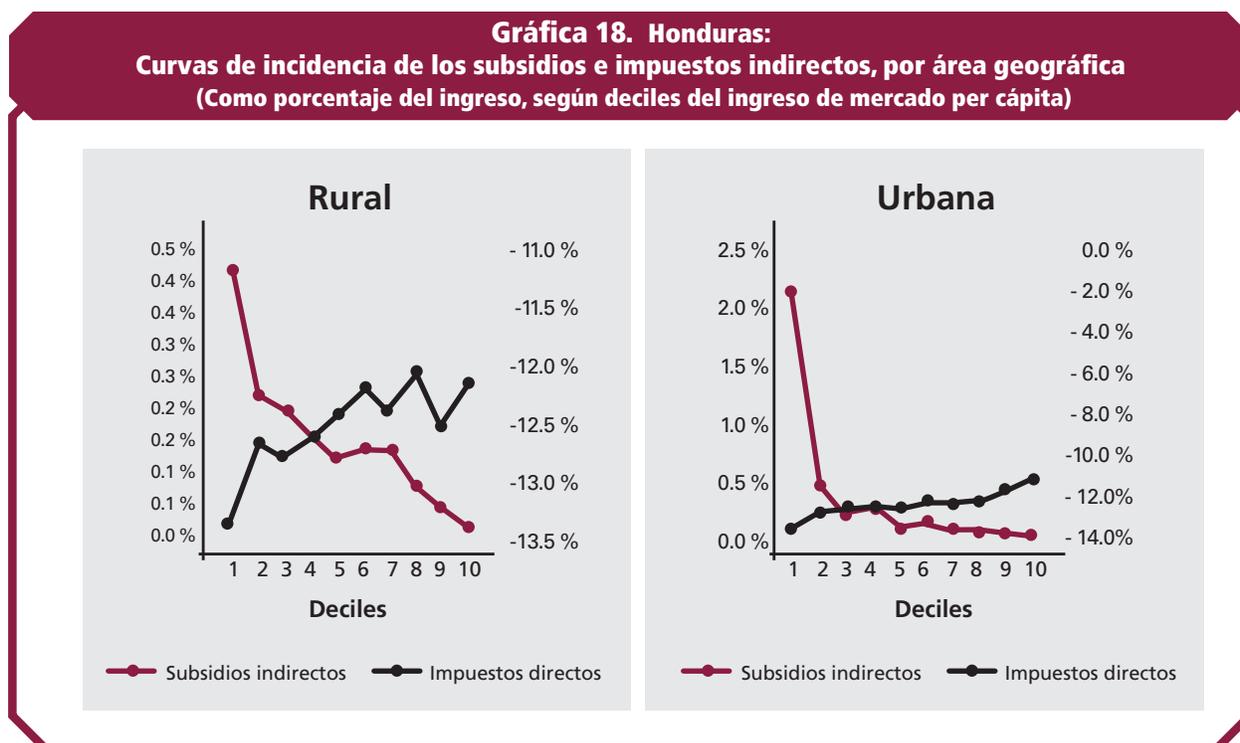
bajo ingreso que más se favorecen de este programa son los primeros tres deciles de ingreso de las áreas rural y urbana. En general, como consecuencia de este programa, el ingreso de mercado se incrementa en un 1.2 y un 0.3% a nivel urbano y en el área rural, respectivamente, lo que denota que, en Honduras, los programas de transferencias tienen poca incidencia en la distribución del ingreso y la pobreza. Con claridad, ello obedece a que el monto de gasto público asignado a los programas de asistencia social directa es relativamente bajo.

En resumen, por el efecto positivo de las transferencias directas sobre el ingreso de mercado, y al examinar el ingreso disponible, se observa que después de impuestos directos y transferencias directas los primeros nueve deciles del área rural resultan ser beneficiarios netos, mientras que en el área urbana son los primeros siete. Además, la incidencia de los impuestos directos, las contribuciones a la seguridad social y las transferencias directas,

en conjunto, es decreciente, hasta volverse negativa y más negativa en la medida en que escala hacia la distribución del ingreso.

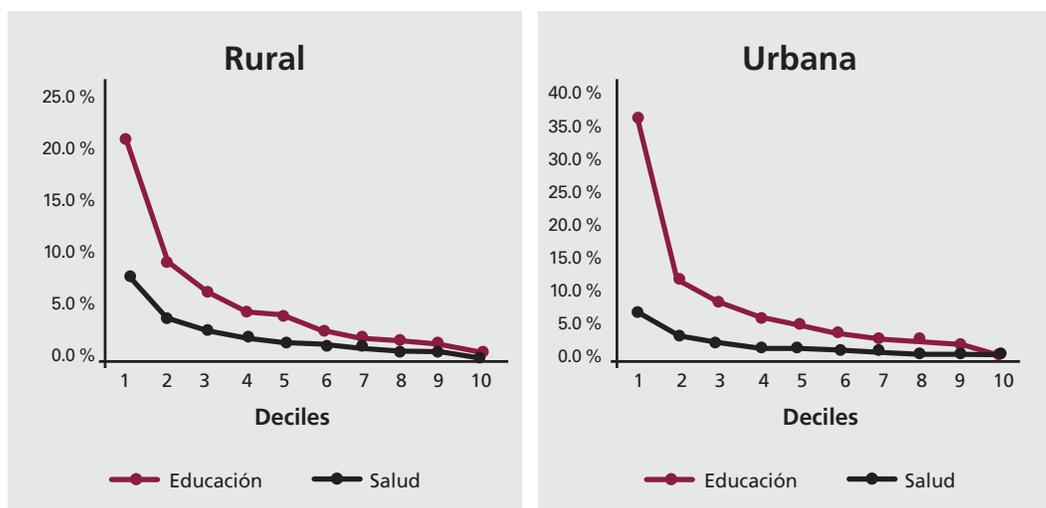
Con respecto a los subsidios, las estimaciones reflejan un efecto positivo sobre los primeros nueve deciles de ingreso, con un efecto mayor sobre el primer decil. Los subsidios incluyen únicamente el que se da a la electricidad, cuya incidencia es igual en el área urbana que en la rural: en ambas, el ingreso de mercado aumenta un 0.1%. Por su parte, los impuestos indirectos también afectan a todos los grupos de ingreso, pero su impacto negativo sobre el ingreso es significativamente mayor en los deciles más bajos, tanto en el área urbana como en la rural; en la primera, el ingreso de mercado se reduce un 11.7%, mientras que en la segunda, un 12.4%. Nótese que la disminución del ingreso después de impuestos y transferencias en el área rural es mayor que la observada en la urbana. Todo esto reafirma el carácter regresivo del sistema impositivo hondureño que, en buena medida, afecta más a quienes menos tienen.

Finalmente, se evalúa la incidencia de los gastos en educación y salud, y cómo estos impactan la distribución del ingreso final. Tanto las erogaciones en educación como en salud afectan de manera más significativa a los primeros deciles de ingreso, lo cual refleja la progresividad que dichas erogaciones tienen. En general, su impacto es mayor en el área urbana que en la rural. El gasto público en educación y salud aumenta el ingreso de mercado de la población rural en un 2.1 y un 0.8%, respectivamente; mientras, la población del área urbana, por esos mismos programas, experimenta un incremento del 1.8 y el 0.4%, respectivamente. Si se resume el efecto general de todos los impuestos y las transferencias —reflejado en cambios del ingreso de mercado en el ingreso final—, los resultados de este estudio muestran que para las áreas rural y urbana solo los primeros dos deciles son beneficiarios netos del Estado, lo que implica que todos los demás son pagadores netos.



Fuente: Icefi/FIDA, con base en la EHPM 2011, acorde con la metodología del CEO.

Gráfica 19. Honduras:
Curvas de incidencia del gasto en educación y salud, por área geográfica
(Como porcentaje del ingreso, según deciles del ingreso de mercado per cápita)



Fuente: Icefi/FIDA, con base en la EHPM 2011, acorde con la metodología del CEQ

3.4.4 Cobertura y filtraciones de los programas insignia (por deciles de ingreso)

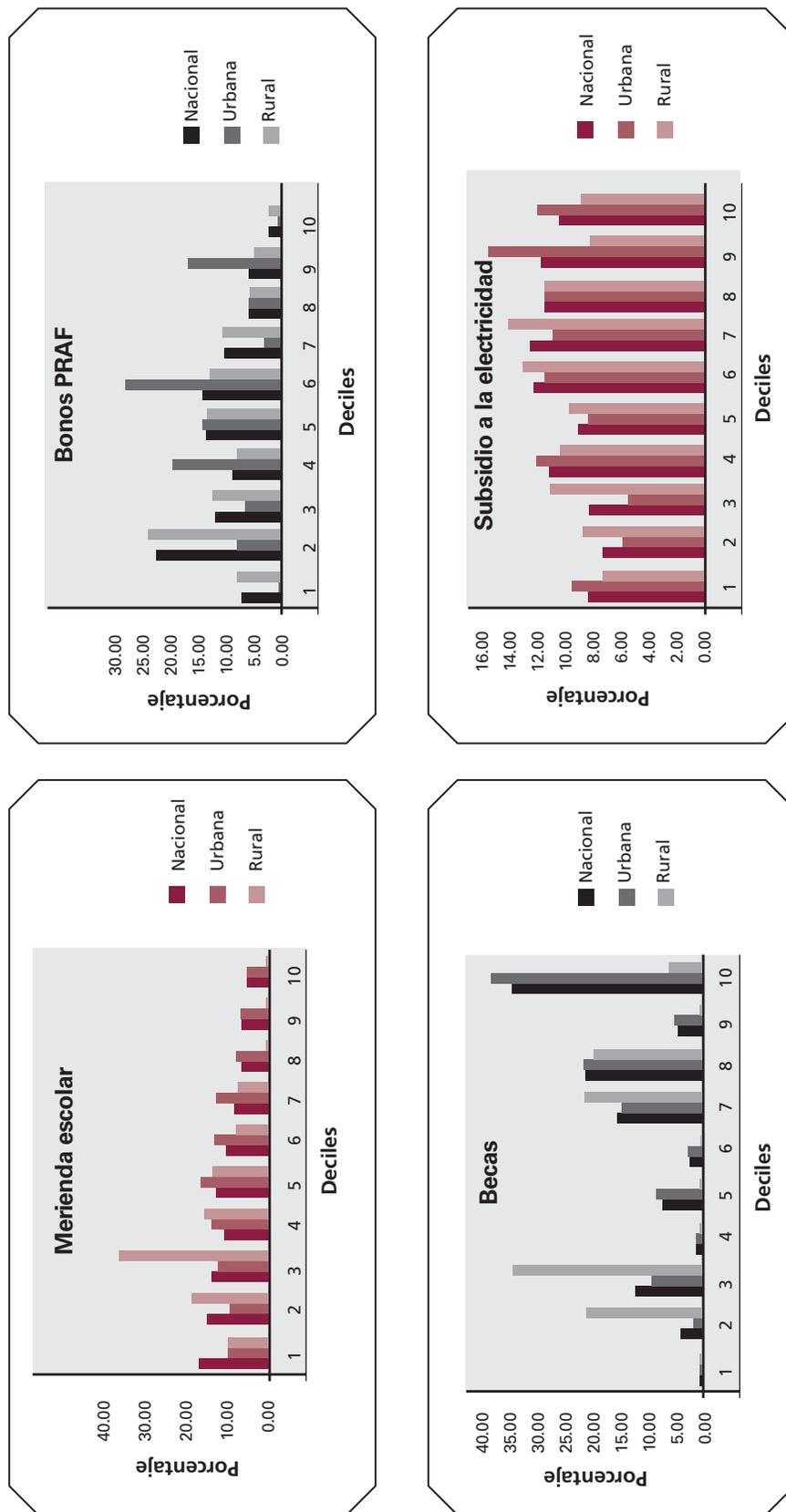
La cobertura de estos programas en las áreas rurales, urbanas y a nivel nacional se evalúa mediante la distribución de los beneficiarios por decil de ingreso (mercado). Todos los programas presentan errores de focalización, pero la merienda escolar es el programa mejor focalizado, sin importar el área de residencia; presenta el error de inclusión más bajo: en el área rural no alcanza a los tres deciles más ricos y, en la urbana, solo cubre al decil más alto en un 4.5%, y en un 4.7% a nivel nacional.

Los bonos PRAF presentan un bajo error de inclusión, puesto que apenas alcanzan al 2.17% de la población con mayores ingresos en el área rural, aunque la cobertura en el decil más pobre

solo es del 7.89%. Para el área urbana, el error de inclusión disminuye con relación al área rural (no cubre al decil más rico); sin embargo, el error de exclusión es mayor porque no beneficia a la población ubicada en el primer decil, y solo cubre al 7.85% de quienes pertenecen al segundo decil. A nivel nacional, el programa presenta resultados similares a los del área rural.

Las becas y el subsidio a la electricidad son los programas que presentan una menor cobertura hacia los más pobres del área rural y, por ende, un mayor error de inclusión. Las becas no cubren al primer decil de ingreso y concentran al 5.76% de la población más rica. Por otro lado, el subsidio a la electricidad beneficia solo al 7.03% de la población con los más bajos ingresos, pero concentra al 8.57% del decil con los ingresos más altos. Esta tendencia parece ser la misma en el área urbana y en el nivel nacional.

Gráfica 20. Honduras: Incidencia de las transferencias directas y los subsidios según decil de ingreso (2011)



Fuente: Icefii/FIDA, con base en la EHPM 2011, acorde con la metodología del CEO.

REFLEXIONES FINALES

Los resultados del estudio revelan que la política fiscal logra reducir la desigualdad levemente; sin embargo, aumenta la pobreza. La mayor reducción de la desigualdad proviene del gasto y no de los ingresos, especialmente por los programas de educación y salud. El caso de la pobreza se explica por el pago de los impuestos indirectos, los cuales afectan más a quienes tienen menos recursos.

Otro de los importantes hallazgos de este análisis muestra que el nivel de la desigualdad y la pobreza es más alto en las áreas rurales que en las urbanas, pero vale resaltar que mientras las transferencias directas disminuyen la desigualdad y la pobreza en las áreas urbanas, los impuestos indirectos superan dicho efecto.

Los impuestos directos son progresivos, lo que significa que la carga o presión tributaria relativa se eleva de manera progresiva en la medida en que el nivel de ingreso es mayor, y decrece en la medida en que el nivel de ingreso es menor; en cambio, los impuestos indirectos son regresivos, es decir, se ejerce una mayor presión sobre la población con menores ingresos. En conjunto, impuestos directos e indirectos, la estructura tributaria hondureña es regresiva.

Implicaciones de política pública muestran que el gasto total en el área rural es progresivo,

aunque algunos de sus componentes no lo son; tal es el caso de la educación terciaria, el subsidio a la electricidad, las becas escolares y la educación secundaria. En cambio, transferencias directas como el bolsón escolar, la merienda escolar y los bonos PRAF son progresivas; en general, las transferencias se concentran mayoritariamente en las personas con menores ingresos, pero dado que su presupuesto puede ser pequeño, el efecto en la desigualdad y la pobreza llega a ser limitado (como en el caso del bolsón escolar). Los gastos en educación y salud representan un presupuesto elevado y resultan ser más efectivos en la reducción de la desigualdad. En contraste, los resultados revelan que los pobres tienden a ser excluidos del sistema de seguridad social.

Finalmente, es un hecho que si las transferencias se encuentran bien focalizadas pueden constituir una importante herramienta de política pública para reducir la desigualdad y la pobreza. En este sentido, es necesario mejorar los esquemas de focalización de los programas analizados, pues estos presentan errores en este sentido, lo que se traduce en una baja tasa de cobertura hacia la población más pobre (como en el caso de las becas escolares), o en una alta tasa de filtración (como en el caso del subsidio a la electricidad).

RECOMENDACIONES

Pasar de una estructura tributaria regresiva a una progresiva.

Para avanzar en la reducción de la pobreza y la desigualdad, Honduras debe plantearse cambios en la manera de financiar su presupuesto. Como quedó evidenciado, el sistema tributario hondureño es regresivo, es decir, afecta más a quienes tienen menos ingresos. Por consiguiente, es fundamental buscar una estructura tributaria progresiva, la cual puede obtenerse mediante la supresión de privilegios fiscales injustificados, y la mejora de la administración tributaria (destacan, en este sentido, el combate a la evasión y el fortalecimiento de la fiscalidad internacional).

Optimizar la distribución del gasto público para obtener un mayor resultado en la disminución de la pobreza y la desigualdad.

Se constató que, aunque las transferencias directas se caracterizan por su progresividad y su mayor focalización en los segmentos de menores ingresos, en mayor medida en el sector rural, muestran problemas de focalización. Por ello, se recomienda que se optimice la distribución del gasto con el fin de que los beneficiarios sean realmente aquellos para quienes se diseñaron los programas.

Universalizar el acceso a la educación y la salud. Entre los servicios sociales en especie —tanto en el área urbana como en la rural— destaca la educación básica como el principal elemento del gasto público que reduce la desigualdad. Lo mismo sucede con los servicios orientados a la salud, tanto por la cantidad de recursos como

por su concentración. Estos servicios favorecen la disminución de la desigualdad y la pobreza. En este sentido, para aumentar el efecto que tiene la política fiscal en la reducción de la desigualdad y la pobreza destacan, como mecanismos, la mejora de la asistencia a las escuelas y el acceso a la salud. Estas estrategias constituyen un medio ágil de colocar recursos del Estado a disposición de la población. Por consiguiente, se requiere aumentar los niveles de matriculación y de cobertura en salud.

Impulsar la empleabilidad formal en el área rural.

La limitada formalidad conduce a que los servicios de salud vinculados con el mercado laboral formal y suministrados por el Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS) presenten poca relevancia en el sector rural. En este sentido, aumentar la formalización del trabajo ampliaría los recursos y servicios que el Estado debe brindar a la población rural, cuya gran mayoría ha carecido históricamente de ellos. La incorporación de la fuerza laboral rural al sector formal conduciría a una ampliación de los recursos recibidos y gestionados por el Estado, a través de la recaudación directa, que actualmente es baja. Con ello podría destinarse más recursos a los programas de mayor impacto identificados, como educación, salud y programas sociales.

La búsqueda de un acuerdo fiscal integral.

La actual política fiscal limita las posibilidades de desarrollo del país, especialmente de quienes habitan en las zonas rurales. Por ello, se debe promover un acuerdo fiscal integral que permita contar con una política fiscal justa, sostenible y suficiente para lograr cohesión social.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alvaredo, F., & Piketty, T. (2010). «The Dynamics of Income Concentration in Developed and Developing Countries: A View from the Top». En F. López-Calva, & N. Lustig, *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?* (págs. 72-99). Washington D.C.: The Brookings Institution.

Breceda, K., Rigolini, J., & Saavedra, J. (2009). «Latin America and the Social Contract: Patterns of Social Spending and Taxation». *En Population and Development Review*, 35(4), 721-748.

Cedlas/World Bank (mayo de 2015). *Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean*.

Cepal (2009). *Anuario estadístico de América Latina y El Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Cepal (2012). *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

FMI (23 de enero de 2014). «Fiscal policy and income inequality». En FMI (editores), *IMF Policy Paper*.

Honduras, Banco Central de Honduras (BCH,2012). *Honduras en cifras 2011*. Honduras: Banco Central de Honduras.

Honduras, Instituto Nacional de Estadística (INE, 2011). *Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples*. Honduras: INE.

Honduras, Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI, 2011). *Manual impuesto sobre la renta. Departamento de Asistencia al Contribuyente y Orientación Tributaria (DACOT)*. Honduras: Dirección Ejecutiva de Ingresos.

Honduras, Secretaría del Estado del Despacho Presidencial (SDP, 2011). *Informe anual 2010 - Programa presidencial Salud, Educación y Nutrición Bono Diez Mil*. Honduras: Secretaría del Estado del Despacho Presidencial.

Honduras, Secretaría de Finanzas (Sefín, 2012). *Memoria 2011*. Honduras: Secretaría de Finanzas.

Honduras, Secretaría de Industria y Comercio (SIC, 2012). *Memoria 2011*. Honduras: Secretaría de Industria y Comercio.

Icefi (2012). *La política fiscal en tiempo de crisis*. Guatemala: Icefi.

Icefi (2013). *Política fiscal hondureña en cuidados intensivos. Diagnóstico de las finanzas públicas 2008-2012 y perspectivas para 2013*. Honduras: Icefi.

Icefi (agosto de 2014). *Centroamérica: La política fiscal actual, una visión cortoplacista frente al desafío de lograr la sostenibilidad fiscal. Observatorio Fiscal Centroamericano, Época II (18)*.

Icefi (2014). *Desarrollo rural en cifras: El Salvador*. Guatemala: Icefi/FIDA.

Lustig, N. (octubre de 1998). «Pobreza y desigualdad: un desafío que perdura». En *Revista de la Cepal* (número extraordinario), 297-313.

Lustig, N. (2000). *La crisis y la incidencia de la pobreza: Macroeconomía socialmente responsable*. Washington D.C.: BID.

Lustig, Nora & Higgins, Sean (2013). *Commitment to Equity Assessment (CEQ). A Diagnostic Framework to Assess Governments' Fiscal Policies Handbook*. Inter-American Dialogue, Center for Inter-American Policy & Research, Tulane University.

Lustig, Nora (2013). *Commitment to Equity: Diagnostic Questionnaire*. CEQ Working Paper No. 2, Center for Inter-American Policy and Research and Department of Economics, Tulane University and Inter-American Dialogue, January.

Machinea, J., & Cruces, G. (2006). *Instituciones de la política social: Objetivos, principios y atributos*. Santiago de Chile: Cepal.

Paes de Barro, R., De Carvalho, M., Franco, S., Ganuza, E., & Mendoça, R. (2005). *Crecimiento con equidad. El combate contra la pobreza en Centroamérica*. Nueva York: PNUD.

Piketty, T. (2015). *La economía de las desigualdades: Cómo implementar una redistribución justa y eficaz de la riqueza*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

Rimisp (2012). *Pobreza y desigualdad. Informe latinoamericano 2011*. Santiago de Chile: Rimisp.

UNRISD (2011). *Combatir la pobreza y la desigualdad. Cambio estructural, política social y condiciones políticas*. Ginebra, Suiza: UNRISD.

ANEXOS

ANEXO 1:

Para el análisis de la incidencia de la política fiscal sobre la pobreza y la desigualdad, con énfasis en el área rural centroamericana, se utiliza el marco de diagnóstico denominado «Compromiso con la Equidad» (CEQ); se toman los datos de las encuestas de hogares, las cuentas nacionales, así como la información de la Secretarías o Ministerios de Hacienda o Finanzas.

Es importante resaltar que se presentan los resultados correspondientes al año 2011, con el objeto de hacer comparaciones con el resto de países de Centroamérica. El marco de diagnóstico CEQ evalúa los esfuerzos de las intervenciones fiscales, sobre la base de si: a) los Gobiernos recolectan y asignan suficientes recursos para contribuir a estándares de vida mínimos para toda la población; b) recaudan y distribuyen los recursos de forma equitativa; c) aseguran que el gasto público es sostenible, a la vez que los programas son de buena calidad y promueven incentivos adecuados; y d) coleccionan y publican información relevante, así como evaluaciones independientes. El CEQ se basa en análisis de incidencia estándar de tipo contable y la metodología se encuentra disponible en Lustig y Higgins (2013).

Para obtener una medición cuantificable del efecto de la política fiscal sobre la desigualdad y la pobreza, esta metodología se enfoca en la comparación de los cambios que se generan entre el ingreso de mercado ex ante y ex post de la política fiscal, distinguiendo cinco etapas

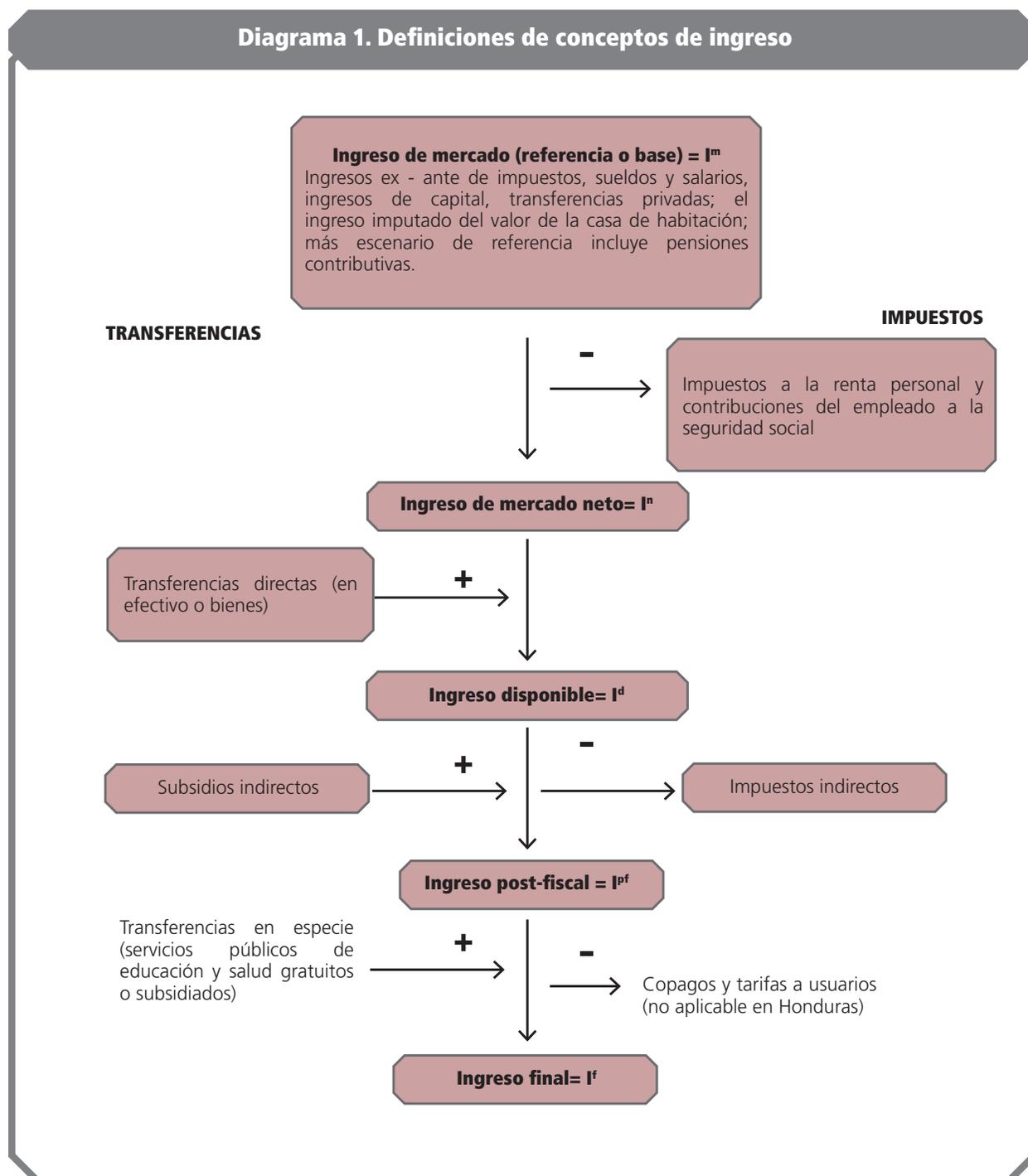
a las que se atribuye un concepto de ingreso. El esquema de definiciones del CEQ se resume en el diagrama 1, donde se visualizan los cinco conceptos de ingreso fundamentales: de mercado, neto, disponible, posfiscal y final:⁷

- **Ingreso de mercado:** Ingreso corriente, antes de la intervención de la política fiscal; es decir, corresponde al ingreso antes de los impuestos y de la recepción de transferencias del Estado. Se obtiene al sumar los sueldos y salarios brutos; los ingresos provenientes del patrimonio (dividendos, intereses, utilidades, rentas, etc.); la renta imputada por la vivienda ocupada por el propietario; las transferencias privadas (remesas y otras transferencias privadas como pensión de alimentos); y las pensiones recibidas por la jubilación. A este tipo de ingreso se le atribuye la categoría de ingreso de referencia o base.
- **Ingreso neto:** Es igual al ingreso de mercado menos los impuestos directos y las contribuciones a seguridad social, exceptuando las contribuciones vinculadas con el ahorro previsional.
- **Ingreso disponible:** Es igual a la suma del ingreso neto más las transferencias directas del Gobierno (principalmente, transferencias monetarias, aunque se incluyen transferencias alimentarias o en bienes; son susceptibles a ser intercambiadas por ingreso, como se indicó anteriormente).

⁷ Para mayor detalle sobre conceptos y definiciones, véase Lustig y Higgins (2013).

- **El ingreso posfiscal:** Ingreso disponible, más los subsidios indirectos, menos los impuestos indirectos (por ejemplo, impuesto al valor agregado y sobre la gasolina, entre otros).
- **Ingreso final:** Ingreso posfiscal, más las transferencias públicas en especie bajo la forma de servicios gratuitos; es decir, el valor monetizado de la educación y la salud, menos los copagos o tarifas a los usuarios —si los hubiere—.

Diagrama 1. Definiciones de conceptos de ingreso



Fuente: Icefi/FIDA, con base en Lustig y Higgins (2013)

ANEXO 2:

Esta sección describe la estructura del gasto social y de los impuestos; también se incorpora la medida del gasto social CEQ. En 2011, el total del gasto social ascendió a L32,454.4 millones y representó aproximadamente el 9.69% del PIB; este monto incluyó asistencia

social (transferencias directas en especie y monetarias), programas de protección social del Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) y del Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia (Ihnfa), subsidios, pensiones contributivas, gastos en salud y educación.⁵

Tabla 5: Honduras: Gasto social (2011)

Gasto social	Millones de lempiras	Porcentaje del PIB
Transferencias directas	1,786.10	0.53
«Bono Diez Mil»	774.4	0.23
Bonos PRAF	44.6	0.01
Bolsón escolar	7	0.002
Merienda escolar	452.3	0.14
Becas escolares	100	0.03
Otras becas	187.8	0.06
Bono estudiantil de transporte	60	0.02
Bono tecnológico	160	0.05
Subsidios	1,299.40	0.38
Subsidio Bochenta y energía	904.4	0.27
Subsidio al transporte urbano	315	0.01
Subsidio al consumo del gas LPG	80	0.02
Protección social	557.4	0.17
Programas del FHIS	234.5	0.07
Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia (Ihnfa)	305.1	0.09
Programa de Vivienda Mínima Rural	9.9	0.003
Programa de vivienda (Provicso)	7.9	0.002
Educación	20,384.54	6.08
Enseñanza prebásica	1,350.65	0.4
Enseñanza básica	8,557.18	2.55
Enseñanza secundaria	5,390.30	1.61
Enseñanza terciaria	3,330.90	0.99
Enseñanza no atribuible a ningún nivel	1,755.51	0.52
Salud	11,836.84	3.53
No contributivo	10,524.80	3.14
Contributivo (IHSS)	1,312.04	0.39
Total gasto social	32,252.0	9.63
Pensiones contributivas (IHSS)	202.40	0.06
Total gasto social analizado	32,046.60	9.57
Total gasto social	32,454.40	9.69

Fuente: Icefi/FIDA, con base en información de la Secretaría de Finanzas (Sefin, 2012), la Secretaría de Industria y Comercio (SIC, 2012) y el Banco Central de Honduras (BCH, 2012)

⁵ El gasto social CEQ se define por la iniciativa CEQ (véase Lusting y Higgins, 2013, para una información más detallada).

**Tabla 6. Honduras:
Tasas progresivas del ISR (personas naturales)**

Desde	Hasta	Tasa marginal
0	110,000	Exento
110,001	200,000	15%
200,001	500,000	20%
500,001	En adelante	25%

Fuente: Icefi/FIDA, con base en información de la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI, 2011)

El sistema tributario hondureño está compuesto principalmente por cinco tipos de impuestos: el impuesto sobre la renta (ISR); el impuesto sobre la propiedad; el impuesto sobre la producción, el consumo y las ventas; el impuesto sobre servicios y actividades específicos, y el impuesto sobre las importaciones.

El impuesto sobre la renta (ISR)

Este impuesto grava los ingresos provenientes del capital, del trabajo o de la combinación de ambos; se aplica a todas las personas naturales y jurídicas domiciliadas en el país, mientras que para los no residentes solo grava la renta de fuente hondureña. Según las reformas fiscales de 2008-2012, las personas naturales se encuentran sujetas a una escala progresiva (tabla 4).

El impuesto sobre la propiedad

Este impuesto grava la compra-venta o permuta de bienes inmuebles efectuada por razón de operaciones comerciales.

Impuesto sobre la producción, el consumo y las ventas

Comprende todos los impuestos que recaen sobre los bienes producidos y que son destinados al consumo interno, ya sea que el impuesto grave la etapa de producción, distribución o

consumo, como las ventas. Un dato adicional es que la tasa del impuesto sobre las ventas (ISV) depende del bien y/o servicio. Los productos de la canasta básica se encuentran exentos del pago de ISV determinado por la ley (Sefín, 2012).⁶

Impuesto sobre servicios y actividades específicos

En esta cuenta se agrupan los impuestos sobre actividades específicas, tales como transporte aéreo de pasajeros, servicios de vías públicas, timbres de contratación, casinos de juego y otras actividades específicas.

Impuesto sobre las importaciones

Se refiere a los ingresos provenientes de derechos, impuestos, recargos, servicios y papeles de aduana que se exigen en las operaciones de importación de mercadería o artículos provenientes de otros países.

Según cifras de la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI), en 2011 la recaudación tributaria alcanzó los L49,329.4 millones. La estructura impositiva del país descansa, principalmente, en el ISV (36.20%), el ISR (33.79%) y el aporte del patrimonio vial (12.38%), como puede observarse en la tabla 5.⁷

⁶ La tasa para la mayoría de los bienes y productos es del 12%, excepto para las bebidas, la cerveza, el alcohol y el tabaco, que se gravan a una tasa del 15% (DEI, 2012).

⁷ Aporte del patrimonio vial es aquel destinado a la atención de programas sociales y conservación del patrimonio vial contenida en el Decreto 41-2004 y sus modificaciones, que se aplica a los carburantes derivados del petróleo (Icefi, 2013).

**Tabla 7. Honduras:
Ingresos tributarios (2011)**

Impuesto	Millones de lempiras	Porcentaje del total	Porcentaje del PIB
Impuesto sobre las rentas	16,668.40	33.79	4.98
Persona natural	325.4	0.66	0.1
Persona jurídica	2,558.40	5.19	0.76
Pagos a cuenta	5,419.80	10.99	1.62
Retenciones	5,994.40	12.15	1.79
Ganancias de capital	125.6	0.25	0.04
Aportación solidaria temporal	1,990.80	4.04	0.59
Ganancias de capital (Zolitur)	23.6	0.05	0.01
Otros	230.1	0.47	0.07
Impuesto sobre la propiedad	599.8	1.22	0.18
Impuesto a la tradición de inmuebles	288.8	0.59	0.09
Impuesto al activo neto	310.3	0.63	0.09
Otros	0.7	0	0
Impuesto a la producción, al consumo y a las ventas	21,461.00	43.51	6.41
Cerveza	466	0.94	0.14
Licores	163.8	0.33	0.05
Bebidas	632.4	1.28	0.19
Cigarrillos	659.5	1.34	0.2
Ventas 12%	17,859.10	36.2	5.33
Ventas 15%	1,084.60	2.2	0.32
Otros	595.6	1.21	0.18
Impuestos sobre servicios	7,964.70	16.15	2.38
Servicios vías públicas	1,731.20	3.51	0.52
Aporte patrimonio vial	6,109.20	12.38	1.82
Otros	124.3	0.25	0.04
Impuesto sobre bienes importados	2,626.20	5.32	0.78
Importación terrestre	1,478.00	3	0.44
Importación marítima	1,035.00	2.1	0.31
Importación aérea y postal	113.2	0.23	0.03
Impuestos sobre eventos especiales (lotería nacional, máquinas tragamonedas y casinos)	9.3	0.02	0.003
Total de impuestos	49,329.4		14.72

Fuente: Icefi/FIDA, con base en información de la DEI (2014) y el BCH (2012)

Para medir el impacto redistributivo del gasto y de los impuestos se realizó un análisis de incidencia (índice de concentración) y participación de la concentración por decil de ingreso. Para llevar a cabo dicho análisis, primero se ordenó a las personas de acuerdo con su nivel de bienestar (en este caso, se tomó el ingreso de mercado estimado por este

estudio). Los hogares ubicados en los primeros deciles perciben los menores ingresos, mientras que los hogares del décimo decil, los mayores. De esta manera es posible conocer quiénes se benefician de las políticas públicas y cuánto de lo que se gasta se destina a los sectores más pobres.



Invertir en la población rural

