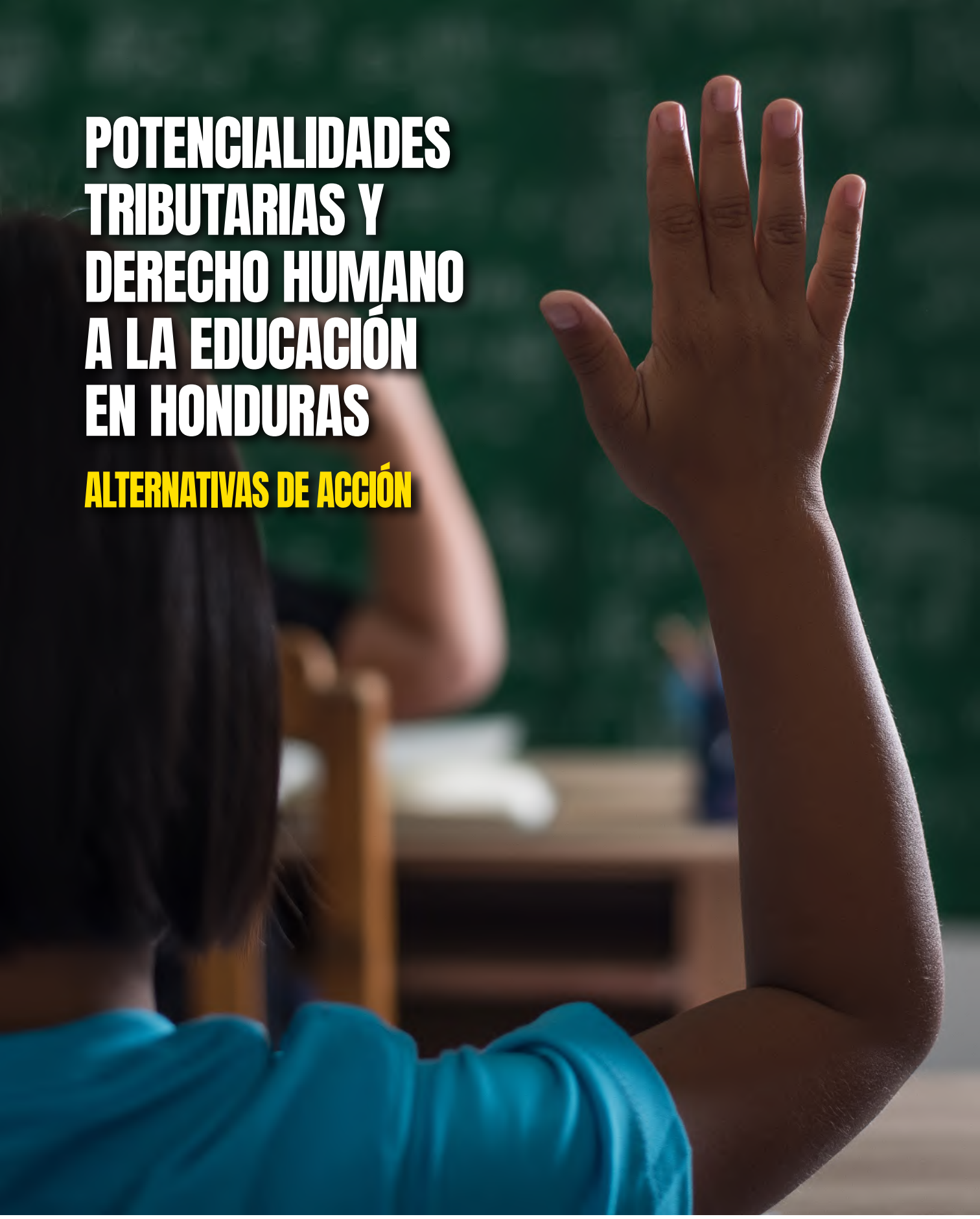
POTENCIALIDADES TRIBUTARIAS Y DERECHO HUMANO A LA EDUCACIÓN EN HONDURAS

ALTERNATIVAS DE ACCIÓN



REALIZACIÓN:

Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación

Foro DAKAR / HONDURAS

FOSDEH

Latindadd

Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe

CON EL APOYO DE:

EDUCACIÓNenVOZALTA promoción y responsabilidad social

GPE

Realización:
Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación, Foro Dakar Honduras, Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo de Hondura, Latindadd y Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe

Coordinación del estudio y de la publicación:
Laura Giannecchini y Nelsy Lizarazo (CLADE)

Investigación y redacción:
Rodulio Perdomo (FOSDEH)

Comentarios:
Aminta Navarro y Karla Rodriguez (Foro Dakar Honduras), Mauricio Díaz Burdett (FOSDEH), Laura Giannecchini, Nelsy Lizarazo, Tamara Montalvo y Thais Iervolino (CLADE), Adrian Falco (Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe), Giovanna Modé (Campaña Mundial por la Educación)

Edición final y revisión de estilo:
Esteban López

Diagramación:
Jesus André Quispe Llanque

Foto de la portada:
Freepik/jcomp

Comité Directivo de la CLADE:
Agenda Ciudadana para la Educación en Costa Rica
Campaña Argentina por el Derecho a la Educación
Campaña Mexicana por el Derecho a la Educación
Coalición Colombiana por el Derecho a la Educación
EDUCO
Foro Dakar Honduras
Foro Socioeducativo de República Dominicana
Organización Mundial de la Educación Preescolar - Región de América Latina
Oxfam Dinamarca
Red Sin Fronteras

CLADE cuenta con el apoyo financiero de:
Asociación Alemana para la Educación de Adultos (DVV International)
Educación en Voz Alta / Alianza Mundial por la Educación, con Oxfam Dinamarca
Fondo de Derechos Digitales
Knowledge and Innovation Exchange / Alianza Mundial por la Educación, con IDRC
Oxfam Dinamarca

Oficina CLADE:
Av. Prof. Alfonso Bovero, 430, cj. 02, Perdizes, São Paulo - SP - CEP 01254-000, Brasil
Teléfono: 55 11 3853-7900
Correo electrónico: clade@redclade.org
www.redclade.org

Septiembre de 2024

Esta publicación ha sido producida con el apoyo financiero de Educación en Voz Alta. Su contenido es responsabilidad exclusiva de CLADE y no refleja necesariamente las opiniones de los donantes Oxfam Dinamarca y GPE. Se permite la reproducción parcial o total de este documento, siempre y cuando no se altere su contenido y se mencione la fuente.

ÍNDICE

Acrónimos 4

Introducción 5

1. Contexto latinoamericano en materia tributaria 8

2. Contexto económico y tributario de Honduras 12

2.1. Aspectos particulares de la situación fiscal de Honduras 14

3. Estimación de evasión y elusión fiscal en Honduras 17

3.1. Estimación de la evasión por impuestos a la producción, consumo y ventas 18

3.2 Estimación de la elusión fiscal 20

3.3 Estimación de evasión y elusión fiscal en relación con el Producto Interno Bruto (PIB) y tendencia real del gasto en educación 29

3.4 Evasión y elusión fiscal incluyendo sacrificio fiscal en relación con el PIB 30

4. Ocho elementos ineludibles para una Agenda de Reforma Fiscal 32

5. La educación pública de Honduras 37

5.1 Baja tendencial en las matrículas en establecimientos educativos 38

5.2 Deserción de los establecimientos públicos de educación 43

5.3 Indicadores de calidad educativa 45

6. Financiamiento de la educación pública en Honduras 51

6.1 La paradoja del presupuesto per cápita 54

7. Posible transformación del modelo educativo con recursos fiscales adicionales 56

8. Consideraciones finales

8.1 Recomendaciones para la recaudación fiscal 59

8.2 Recomendaciones de alto impacto en la educación 62

Bibliografía consultada 64

ACRÓNIMOS

ACPV - Aportación para la Conservación del Patrimonio Vial

BCH - Banco Central de Honduras

BEPS - Base Erosion and Profit Shifting (Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios)

BM - Banco Mundial

CEPAL - Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CIAT - Centro Interamericano de Administraciones Tributarias

CLADE - Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación

COHEP - Consejo Hondureño de la Empresa Privada

FOSDEH - Foro Social de Deuda Externa y Desarrollo de Honduras

ISR - Impuesto Sobre la Renta

ISV - Impuesto Sobre Ventas

IVA - Impuesto al Valor Agregado

OCDE - Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

ODS - Objetivo de Desarrollo Sostenible

ONU - Organización de las Naciones Unidas

OSC - Organización de la Sociedad Civil

PIB - Producto Interno Bruto

PIBpm - Producto Interno Bruto a precios de mercado

PROHECO - Programa Hondureño de Educación Comunitaria

SACE - Sistema de Administración de Centros Educativos

SAR - Servicio de Administración de Rentas

SE-MIDEH - Secretaría de Educación - Mejorando el Desempeño de Estudiantes en Honduras

SEFIN - Secretaría de Finanzas

UNAH - Universidad Nacional Autónoma de Honduras

ZEDES - Zona de Empleo y Desarrollo Económico

ZOLITUR - Zona Libre Turística

Introducción

Los desafíos para la realización del derecho humano a la educación para todas y todos en Honduras son numerosos, pero quizá el financiamiento adecuado sea el más importante. De acuerdo con la Secretaría de Finanzas de Honduras, el presupuesto educativo anual varió de 504 a 816 dólares por estudiante entre 2015 y 2023, un monto muy inferior al promedio de inversión de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE[1]), que en 2020 destinaron 10,658 dólares anuales por estudiante de primaria y 11,942 por estudiante de secundaria.

Encontrar formas de ampliar la financiación de este derecho, que habilita los demás derechos humanos, es urgente. Este estudio, realizado entre abril y agosto de 2024, buscó identificar posibles fuentes para aumentar el financiamiento público de la educación pública, gratuita, inclusiva, universal y a lo largo de toda la vida en el país.

El documento parte de la descripción de la problemática fiscal en Honduras para demostrar cómo la evasión y elusión de impuestos por parte de grandes grupos económicos nacionales y transnacionales impactan el financiamiento educativo. En esta caracterización se ha identificado, por un lado, una resistencia al pago de impuestos legalmente debidos por parte de las élites económicas del país. Por otro lado, existen 18[2] regímenes de exoneración fiscal que favorecen la elusión fiscal, es decir, el uso de mecanismos legales o vacíos normativos para evitar el pago de impuestos. Estos procesos evidencian de manera alarmante que, debido a la evasión y elusión fiscal, el Estado hondureño pierde una cantidad significativa de recursos, que podrían ser utilizados para ampliar entre dos y siete veces el presupuesto dedicado a la educación pública.

---

[1] Fuente: OECD (2023), Education at a Glance 2023: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris, p. 281. Disponible en: https://doi.org/10.1787/e13bef63-en. Consultada el 3 de septiembre de 2024.

[2] Se incluye el régimen de exoneración fiscal de los diplomáticos, el de las municipalidades y el de Turismo.

La buena noticia es que revertir estas tendencias es absolutamente factible. Depende fundamentalmente de la voluntad política para corregir errores históricos, promoviendo ajustes en los sistemas recaudatorios de manera que sean más progresivos y redistributivos. Esto permitiría concretamente ampliar la base fiscal del Estado y transformar —e incluso refundar— sectores públicos vitales, como la educación, la salud, el saneamiento ambiental, la protección social, la justicia, la infraestructura y el sector agroalimentario.

En la segunda parte del estudio se describen algunos elementos críticos del sistema educativo hondureño, como la caída sin precedentes de la matrícula inicial en todos los niveles de la educación pública en todos los departamentos y una disminución del 97% en todos los municipios. La intención es evidenciar los cambios necesarios para minimizar los patrones de desigualdad y exclusión social aún existentes, a través de la ampliación del financiamiento de la educación.

El desafío es grande, pero Honduras vive un contexto favorable para mejorar sus sistemas recaudatorios. Se percibe un ambiente político abierto a esos ajustes, lo que no debe ser desaprovechado. A nivel internacional, además, existe un movimiento que puede contribuir a estos cambios, ya que, tras meses de negociaciones, en agosto de 2024, los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) aprobaron los términos de referencia para orientar la nueva fase de negociaciones sobre una Convención Fiscal de la ONU. Las nuevas negociaciones tendrán lugar hasta 2027. Los términos de referencia aprobados explicitan los siguientes compromisos, que pueden favorecer la reducción de desigualdades históricas entre países y la realización de los derechos humanos para todas y todos:

> *"a. asignación justa de los derechos de fiscalidad, incluida la tributación equitativa de las empresas multinacionales;*
> *b. lucha contra la evasión y el fraude fiscales de las personas físicas con grandes*

patrimonios y garantía de su tributación efectiva en los Estados miembros pertinentes;

c. enfoques de cooperación fiscal internacional que contribuyan a la consecución del desarrollo sostenible en sus tres dimensiones, económica, social y medioambiental, de forma equilibrada e integrada;

d. asistencia administrativa mutua eficaz en materia fiscal, también en lo que se refiere a la transparencia y al intercambio de información con fines fiscales;

e. lucha contra los flujos financieros ilícitos relacionados con la fiscalidad, la elusión fiscal, la evasión fiscal y las prácticas fiscales nocivas; y

f. prevención y resolución eficaces de litigios fiscales".

El presente informe, elaborado por el Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo de Honduras (FOSDEH), el Foro Dakar Honduras y la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE), en alianza con Latindadd y Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe, busca contribuir al actual debate público sobre estas temáticas en Honduras, aportando a la transformación radical que requiere la educación pública del país.

¡Buena lectura!

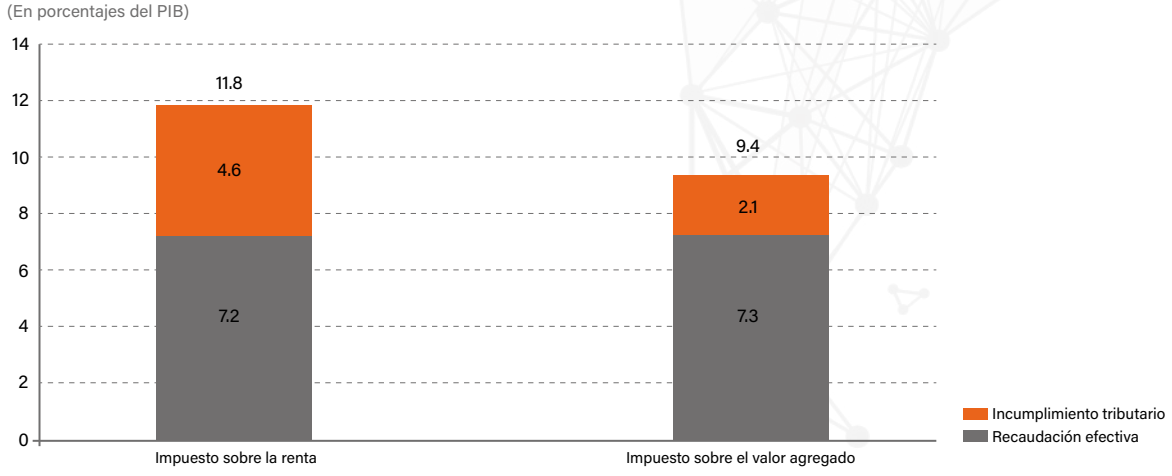
[3] En el original: "a. fair allocation of taxing rights, including equitable taxation of multinational enterprises; b. addressing tax evasion and avoidance by high-net worth individuals and ensuring their effective taxation in relevant Member States; c. international tax cooperation approaches that will contribute to the achievement of sustainable development in its three dimensions, economic, social and environmental, in a balanced and integrated manner; d. effective mutual administrative assistance in tax matters, including with respect to transparency and exchange of information for tax purposes; e. addressing tax-related illicit financial flows, tax avoidance, tax evasion and harmful tax practices; and f. effective prevention and resolution of tax disputes". Fuente: Chair's Proposal for Draft Terms of Reference for a United Nations Framework Convention on International Tax Cooperation. Disponible en: https://financing.desa.un.org/sites/default/files/2024-08/Chair%27s%20proposal%20draft%20ToR_L.4_15%20Aug%202024.pdf. Consultada el 3 de septiembre de 2024.

1. Contexto latinoamericano en materia tributaria

Las diferentes administraciones tributarias en América Latina no han logrado asegurar el cumplimiento de los impuestos sobre la renta, la producción, el consumo y la venta, a pesar de los enormes déficits en materia de educación, salud y otros elementos clave del bienestar social.

Del **gráfico 1** se infiere que, al sumar el incumplimiento del pago del impuesto sobre la renta y el impuesto sobre el valor agregado, la región deja de recaudar un equivalente al 6.7% de su Producto Interno Bruto (PIB) debido a prácticas de evasión y elusión fiscal. En el caso de Honduras, con un considerable rezago en cuanto a la eficacia de las medidas contra la evasión, las magnitudes pueden ser superiores, ya que la legislación nacional presenta vacíos, ambigüedades y medidas frágiles de monitoreo, evaluación y seguimiento de los regímenes de incentivos fiscales existentes.

Gráfico 1: América Latina (17 países): incumplimiento en el pago del impuesto sobre la renta y el impuesto sobre el valor agregado (IVA), 2023



Fuente: CEPAL, 2024. Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2024: política fiscal para enfrentar los desafíos del cambio climático. (LC/PUB.2024/5-P), Santiago.
Nota: Las estimaciones se basan en estudios nacionales sobre el incumplimiento tributario del impuesto sobre la renta y el impuesto sobre el valor agregado (IVA). Las cifras corresponden a un promedio ponderado basado en el PIB a precios corrientes en dólares. Es importante señalar que estos datos no son comparables con los presentados en el Panorama Físcal 2022, debido a las variaciones tanto en el número de países incluidos para construir el promedio de América Latina, como en las estimaciones.

Las considerables magnitudes de lo que se deja de percibir, sumadas al sacrificio tributario, explican en parte el declive de los Estados de bienestar que los países están obligados a financiar para el beneficio de las grandes mayorías.

Otra parte importante de lo que se deja de recaudar procede de las prácticas elusivas[4] que erosionan las bases impositivas[5] y que, en la mayoría de los casos, se explican por los múltiples "paraísos fiscales"[6] erigidos en varias latitudes del planeta (Gran Caimán, Panamá, Islas Seychelles, Islas Vírgenes, Delaware, Luxemburgo, Holanda, Suiza, etc.). Los sectores de mayor poder económico de Honduras y Centroamérica trasladan sus ganancias a estos lugares, donde no se pagan impuestos y se mantiene la confidencialidad[7] sobre los propietarios de dichas riquezas.

Otro importante elemento de contexto surge al valorar la regresividad impositiva[8], que en la región es resultado de mayores recaudaciones por impuestos indirectos y menores por impuestos directos. Los sistemas tributarios de Centroamérica, incluido el de Honduras, propician que los sectores sociales más pobres paguen más impuestos que los sectores de mayores ingresos.

---

[4] Prácticas utilizadas para disminuir el pago de obligaciones tributarias de una manera que no había sido prevista por las y los legisladores, pero que estaría permitida por la ley. Fuente: Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe, ABC de la Justicia Tributaria, 2015. Consultada el 3 de septiembre de 2024.

[5] También llamada de base imponible, se refiere a la base que se usa para determinar el monto del impuesto a pagar. Fuente: Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe, ABC de la Justicia Tributaria, 2015. Consultada el 3 de septiembre de 2024.

[6] País o localidad que ofrece condiciones ventajosas para la aplicación de los fondos extranjeros de origen desconocido. Generalmente estas condiciones son: el secreto fiscal y de las empresas y baja o nula tributación por los ingresos. Fuente: Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe, ABC de la Justicia Tributaria, 2015. Consultada el 3 de septiembre de 2024.

[7] Los juicios que tienen lugar actualmente en Panamá, caso Mossack Fonseca y otros, han develado a decenas de compañías fantasmas creadas por empresarios y políticos de Honduras. Un candidato presidencial y un expresidente y su esposa, los tres del Partido Nacional, un empresario del Partido Liberal, un ex ministro de Finanzas y un poderoso empresario aparecen como propietarios de innumerables empresas en Panamá. Fuente: www.ellibertador.hn, de 10 de abril de 2024. Consultada el 1 de mayo de 2024.

[8] La regresividad impositiva es cuando el sistema fiscal grava proporcionalmente más a quien gana menos, o proporcionalmente menos a quien gana más. Fuente: Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe, ABC de la Justicia Tributaria, 2015. Consultada el 3 de septiembre de 2024.

Juan Carlos Gómez Sabaini presenta un cuadro sobre el impacto de sistemas tributarios que, paradójicamente, empobrecen más a quienes menos ganan **(ver cuadro 1)**. El autor identifica que el coeficiente de Gini, indicador que mide la desigualdad de ingresos entre deciles o quintiles de la población, tiene un valor antes del cobro de impuestos y resulta superior una vez que estos han sido cobrados. El resultado: las administraciones tributarias apenas alivian a los sectores de menores ingresos.

Cuadro 1: Incidencia tributaria en distribución del ingreso

Países	Año	Gini antes de impuestos	Gini después de impuestos	Aumento o disminución
Costa Rica	2000	0.482	0.483	0.001
El Salvador	2000	0.502	0.517	0.015
Honduras	2000	0.543	0.571	0.028
Nicaragua	2000	0.51	0.692	0.182
Panamá	2003	0.564	0.583	0.019
EL SISTEMA TRIBUTARIO VIGENTE EMPOBRECE A NUESTROS PAÍSES				

Al observar el cuadro, es evidente que Nicaragua y Honduras son los países donde el impacto en la distribución regresiva del ingreso es mayor (la distribución del ingreso empeora al aplicar impuestos). Más adelante, podrá valorarse que estas particularidades están estrechamente relacionadas con la creciente precariedad de los sistemas de educación, salud, infraestructura, entre otros. Asimismo, se comprenderá que las medidas antifraude y antiefasión enfrentan resistencias en los partidos políticos tradicionales y entre sus representantes en los congresos nacionales. Estos "representantes" de la población siguen pautas de comportamiento que los llevan a no vacilar en aumentar los impuestos generalizados al consumo, producción y ventas, mientras exoneran del pago de impuestos a las élites económicas y políticas.

En el **cuadro 2** se describen las alícuotas del impuesto a las ventas (IVA), evidenciando que han crecido de manera desigual en los países del istmo centroamericano. En Honduras, estas fueron modificadas del 3% en 1976 al 15% (y al 18% en el caso de las bebidas alcohólicas) en 2018. El incremento del IVA del 3% en 1976 al 15% en 2018 refleja la calidad democrática o la indefensión ciudadana, al verse obligada a pagar más impuestos de manera diferenciada respecto a lo que ocurre en otros países de la región.

Cuadro 2: Tendencias de las alícuotas del IVA en Centroamérica

Países	Año Introducción	1992	2000	2012	2018
Costa Rica	10% (1975)	8%	13%	13%	13%
El Salvador	10% (1992)	10%	13%	13%	13%
Guatemala	7% (1983)	7%	10%	10%	12%
Honduras	3% (1976)	7%	12%	12%	15%
Nicaragua	6% (1975)	10%	15%	15%	15%
Panamá	5% (1977)	5%	5%	7%	7%

Fuente: Leyes Fiscales de cada país.

Los regímenes fiscales centroamericanos, además, tienden a adquirir características de paraísos fiscales al cambiar el principio de renta universal por el de renta territorial, ya que los códigos tributarios han sido modificados precisamente bajo la presión de los grupos económicos con capacidad hegemónica para facilitar la erosión de las bases tributarias[9] (BEPS). Este mismo fenómeno explica que las y los inversionistas centroamericanos eludan el pago de impuestos trasladando sus riquezas a guaridas fiscales, lo que promueve bajos niveles de inversión en sus países.

9 Son los objetos sobre los cuales inciden los impuestos: los ingresos, el patrimonio, el consumo de bienes y servicios. En ciertos casos también incluyen las transacciones financieras. Fuente: Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe, ABC de la Justicia Tributaria, 2015. Consultada el 3 de septiembre de 2024.

2. Contexto económico y tributario de Honduras

Desde el siglo XIX prevalece la regresividad tributaria en Honduras. Muchos impuestos indirectos y la incidencia de gravámenes directos solo comenzaron a aplicarse a partir de 1948. Asimismo, a pesar de su pequeño territorio (112 mil km^2), históricamente ha sido muy desigual la capacidad de cobrar impuestos en términos geográficos. Como revela el **cuadro 3**, solo dos departamentos, Francisco Morazán y Cortés, representan el 90% de los tributos internos, y al agregar Copán y Comayagua, se alcanza más del 93% del total de tributos. El resto de los departamentos, que representan el 70% de la población , solo aportan el 7% de los tributos.

Cuadro 3: Recaudación por tributos internos, en millones de lempiras

Departamento y año	2017	2018	2019	2020	2021	2022	%	2023*
Atlántida	806.5	943.8	981.8	652.1	942.4	1,159.4	1.4	1,256.9
Choluteca	580.1	659.6	542.6	402.8	556.9	609.6	0.7	596.9
Colón	141.0	188.3	196.3	146.9	194.3	258.7	0.3	273.3
Comayagua	636.3	812.6	997.7	613.5	919.3	1,265.4	1.6	1,160.1
Copán	1,360.2	1,504.3	1,580.0	1,409.2	1,838.4	2,483.9	3.0	1,941.4
Cortés	21,740.8	24,756.2	24,865.5	19,524.8	26,523.6	32,788.8	40.3	30,844.7
El Paraíso	322.6	338.4	350.9	274.8	427.6	482.2	0.6	449.9
Francisco Morazán	29,341.9	30,560.4	30,868.5	25,181.3	31,886.3	39,911.1	49.0	38,640.7
Gracias A Dios	8.2	6.6	7.2	4.8	5.5	6.6	0.0	6.1
Intibucá	43.9	51.5	57.4	45.5	69.0	97.4	0.1	113.0
Islas de la Bahía	538.0	601.9	612.0	365.5	514.7	750.9	0.9	793.3
La Paz	64.5	70.6	78.4	76.7	63.7	59.9	0.1	76.5
Lempira	48.7	56.8	53.3	35.5	55.2	70.3	0.1	72.2

[10] Esta situación guarda relación con la gran incidencia de economía informal en los 18 departamentos, pero, en especial, en los 16 departamentos donde existe una gran impunidad tributaria.

Ocotepeque	89.1	96.8	101.0	83.3	109.1	121.0	0.1	124.5
Olancho	140.7	166.9	168.1	118.4	153.2	186.2	0.2	181.1
Santa Bárbara	261.6	269.4	250.4	184.2	280.4	282.8	0.3	304.2
Valle	129.8	148.5	142.7	83.6	126.9	158.1	0.2	144.9
Yoro	558.2	945.3	625.7	427.9	569.9	765.4	0.9	682.9
SIN CLASIFICAR	3.8	2.9	2.0	1.9	3.0	3.9	0.0	3.2
Total	56,812.3	62,177.9	62,479.6	49,630.9	65,236.6	81,457.5	100.0	77,662.5

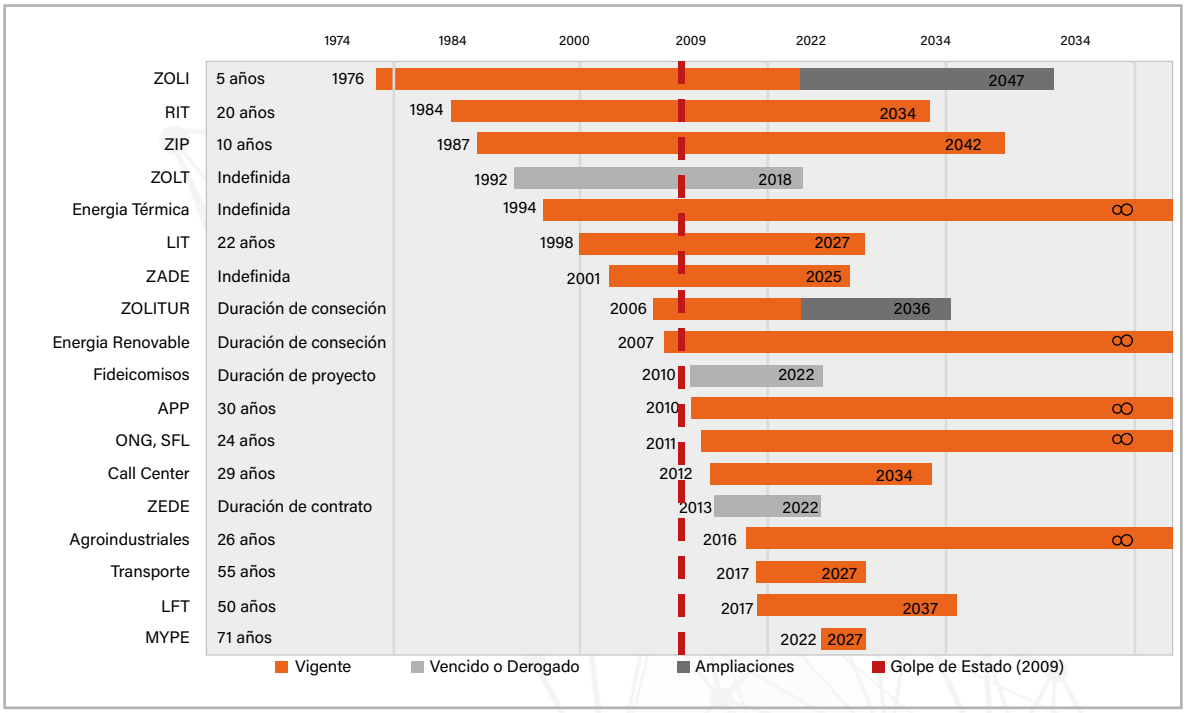
*Recaudación de 2023; corresponde a enero/noviembre.
Fuente: Obtenido de base de datos del SAR, 2024.

Otro importante elemento del contexto, relacionado con la evasión y elusión fiscal y con la consecuente debilidad de los gobiernos, es el referente al gasto o sacrificio tributario[11], resultante de la concesión de beneficios o privilegios fiscales a personas naturales y jurídicas. De acuerdo con el **gráfico 2**, existen 18 esquemas, algunos casi derogados y otros con capacidad de ampliación (fideicomisos y alianzas público-privadas), que representan miles de millones de lempiras en impuestos dejados de recaudar. Estos regímenes benefician a grupos económicos que han logrado evitar el pago de impuestos durante décadas[12]. Asimismo, propician prácticas de elusión fiscal que van más allá de las que emergen de otras leyes y de las facilidades ofrecidas por los paraísos fiscales.

[11] Se refiere a las exoneraciones y exenciones fiscales, los recursos que los Estados dejan de recaudar por conceder privilegios fiscales.

[12] Estos grupos impulsaron un nuevo Código Tributario que cambió la renta universal por renta territorial y varias disposiciones, haciendo de Honduras un país con características de paraísos fiscales (existencia de Zonas Especiales de Desarrollo, secreto bancario, entre otros).

Gráfico 2: Beneficios fiscales en Honduras (duración en años)



Fuente: SEFIN, 2023. Gasto Tributario, proyecto de Presupuesto 2023 -Tomo V.

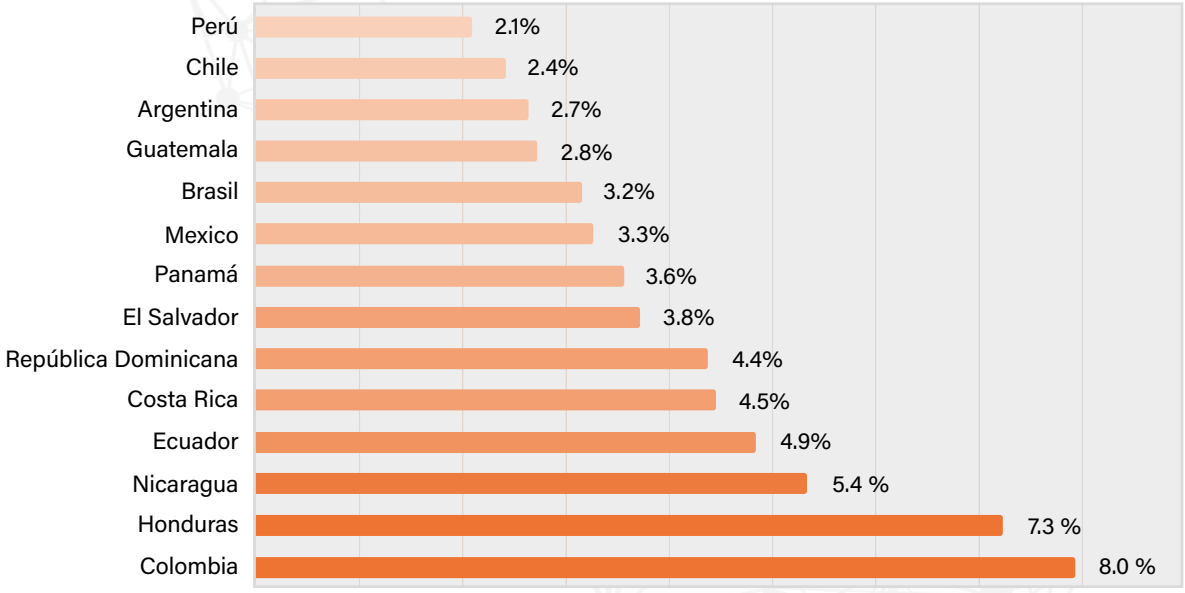
La situación de Honduras en los últimos años ha sido la de financiar un "Estado mínimo" en cuanto a bienestar social, lo que ha resultado en altos niveles de pobreza, migración y cuadros de morbilidad y mortalidad que podrían ser atendidos con suficientes medidas informativas, educativas y con medicamentos.

2.1. Aspectos particulares de la situación fiscal de Honduras

A lo largo de los años, Honduras ha sido uno de los países con el gasto tributario más elevado de la región latinoamericana, lo que expresa la debilidad de los gobiernos ante las presiones de los grupos económicos para obtener prebendas fiscales. En este fenómeno concurren compañías multinacionales que, durante más de un siglo, han

recibido regalos fiscales y amplias concesiones territoriales. **El gráfico 3** revela que el país tuvo un gasto tributario del 7.3% del PIB[13] entre 2020 y 2022.

Gráfico 3: Gasto tributario en América Latina



Fuente: Elaboración Política Tributaria SEFIN con información de ICEFI. CIAT, Administraciones Tributarias, Ministerios y Secretarías de Hacienda y Economía. Recopilado de SEFIN, 2023. Gasto Tributario, proyecto de Presupuesto 2023, Tomo V.

Los elevados regalos fiscales significan que los costos de producción son artificialmente bajos, ya que las y los beneficiarios utilizan el territorio, adquieren materias primas importadas, pagan bajos salarios y evitan pagar impuestos y contribuir al desarrollo social del país que ocupan. En última instancia, es la población hondureña la que paga para que estas empresas funcionen en el país. El resto de las grandes empresas, maquilas nacionales e internacionales, hoteleras y generadoras de energía actúan de manera corporativa, oponiéndose a medidas a favor de la justicia fiscal.

[13] En el **cuadro 4**, Presupuesto de Gasto Tributario, se consignan las cifras en lempiras: de 39 mil millones en 2020 a 56 mil millones en 2023.

Cuadro 4: Gasto tributario en Honduras por tipo de impuestos en millones de lempiras (2020-2023)				
Descripción	2020	2021	2022	2023
Impuesto sobre ventas	23,471	28,479.3	30,246.6	33,271.2
Impuesto sobre rentas y conexos	12,865	18,015.3	18,004.6	19,805.1
Impuestos ACPV	2,857.1	2,762.3	2,708.2	2,979.0
Impuestos aduaneros	538	498.5	541.3	595.4
Gasto tributario	39,731.1	49,755.4	51,500.7	56,650.7
PIB	585,736.30	684,203.8	776,636.0	844,552.9
Gasto tributario como porcentaje del PIB	6.8	7.3	6.6	6.7

Fuente: Recopilado de SEFIN, 2024. Gasto Tributario, proyecto de Presupuesto 2024 -Tomo V.

Los problemas fiscales de Honduras no se limitan a tributar para los sectores económicos hegemónicos, ya que estos también imponen gravámenes a la población, y los gobiernos tienen la misión de hacerlos cumplir. El gran problema es que, al existir sectores privilegiados que no pagan impuestos, el resto de los sectores económicos también procura pagar lo menos posible[14]. Es decir, los niveles de evasión fiscal son altos, como se verá a continuación. A pesar de ello, cada vez es mayor la disposición gubernamental de cambiar las reglas fiscales:

> *"Es imperiosa la necesidad de revisar el sistema tributario, la revisión del descontrolado otorgamiento de exoneraciones tributarias, por lo que se debe hacer cambios estratégicos a fin de mejorar las finanzas públicas frente a la crisis económica en que se recibió el país, considerando el marco del plan de Gobierno Bicentenario para refundar Honduras, impulsado por la presidencia y (...) en el cual se enmarca como una de las prioridades la revisión de las exoneraciones fiscales, a fin de que el sistema tributario hondureño sea equitativo y justo para todas y todos los hondureños."*[15]

[14] Es frecuente escuchar: "de todos modos siempre se los roban", como frase que sugiere la existencia de una contracultura desfavorable al pago de impuestos.

[15] Fuente: SEFIN. Gasto Tributario. Proyecto de Presupuesto 2023 - Tomo V, p. 10, grifo del autor.

3. Estimación de evasión y elusión fiscal en Honduras

A partir de los excedentes de explotación netos y de las bases imponibles potenciales, en el caso particular de las personas jurídicas, un poco más de 300 mil unidades deberían pagar montos de impuesto sobre la renta muy diferentes a los contabilizados efectivamente por el Servicio de Administración de Rentas (SAR) en Honduras. Cada año, las magnitudes de evasión fiscal superan en más del 100% el potencial recaudatorio en varios años del período analizado.

Cuadro 5: Estimación de la evasión fiscal en Honduras resultante del impuesto a la renta de las personas jurídicas en 2015-2023 (en millones de lempiras corrientes)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Base imponible teórica	34,364	35,990	39,230	41,976	44,494	48,054	51,417	52,446	55,593
Recaudación efectiva	12,515	13,831	20,668	22,083	20,538	12,201	17,954	26,509	27,039
Evasión	21,848	22,160	18,562	19,893	23,956	35,853	33,464	25,937	28,553
Tasa de evasión	63.6	61.6	47.3	47.4	53.8	74.6	65.1	49.5	51.4

Fuente: Estimaciones de SAR-SEFIN 2015-2017 y FOSDEH 2018-2023.

Tal como se mencionó anteriormente, buena parte del problema de evasión fiscal radica en que, en 16 de los 18 departamentos, los aportes a la renta de las empresas son ínfimos debido a la escasa vigilancia y supervisión fiscal. Aunque en 2018 se formalizó la facturación obligatoria, esta medida intensificó la actividad económica informal, ya que la facturación de bienes y servicios gravados implicaba sumar un 15% al valor de los productos. Además, la fuerte evasión fiscal no solo está relacionada con la facturación, sino con todo el espectro de la economía subterránea: narcotráfico, extorsión, trata de personas y la gran expansión de construcciones y adquisiciones de bienes inmuebles en el país.

Adicionalmente, una de las actividades fiscales menos estudiadas es la migración de capitales hondureños hacia paraísos fiscales, particularmente a raíz del cambio del Código Tributario en 2016. No obstante, es posible afirmar que la evasión fiscal, mediante el traslado de ganancias y dividendos, así como la adquisición de activos en el extranjero, ha generado cifras de evasión y elusión fiscal muy superiores a las necesarias para financiar la educación pública. En otras palabras, la evasión fiscal por captación de renta de las personas jurídicas representa, en términos potenciales, una cantidad significativa de recursos que podría destinarse a ampliar el financiamiento de la educación pública de calidad.

3.1. Estimación de la evasión por impuestos a la producción, consumo y ventas

El impuesto a la producción, consumo y ventas en Honduras surgió en la década de los años 60, con un gravamen del 3% a una gran parte de bienes[16] y servicios. A medida que esta tasa fue creciendo, los agentes económicos se inclinaron a evadirlo o a apropiarse de él. Hoy en día, este impuesto es del 15% para bienes y servicios, y del 18% para bebidas alcohólicas. A pesar de la obligatoriedad de la facturación, esto se refleja en cantidades constantes y crecientes de evasión fiscal, como se evidencia en el **cuadro 6**.

Cuadro 6: Estimación de evasión resultante del impuesto sobre la producción, consumo y ventas entre 2015 y 2023 en Honduras (en millones de lempiras)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Recaudación potencial	46,274	48,967	52,487	54,530	55,801	48,816	64,585	71,430	74,555
Recaudación efectiva	31,517	35,402	39,228	41,562	42,891	35,815	49,264	56,067	57,749
Evasión	14,757	13,565	13,259	12,967	12,910	13,001	15,321	15,362	16,805

Fuente: Obtenido de base de datos del SAR-SEFIN 2015-2017 y FOSDEH 2018-2023.

[16] Desde el comienzo se exoneraron los bienes de la canasta básica de alimentos. Nunca se han gravado los artículos más frecuentes en la dieta de los hogares humildes.

Son cantidades inferiores a las de la evasión del impuesto sobre la renta, debido a que este impuesto se dotó, en la década de los años setenta, del mecanismo de crédito fiscal, que resta un débito en cada fase transaccional. Sin embargo, las cifras evadidas representan aproximadamente más de la mitad de las asignaciones presupuestarias actuales para la educación pública.

Al considerar las ventas del sector informal, la evasión es aún mayor, ya que muy a menudo las transacciones se realizan sin facturas, boletas o tickets, a pesar de la existencia de legislación al respecto.

Las actividades de la economía informal representan entre el 30% y el 40% del PIB. Es importante considerar que los expertos fiscales aseguran que los impuestos como el IVA (Impuesto al Valor Agregado) actúan como un cheque en blanco adjudicado al mismo vendedor final. Esto se debe a que la actividad comercial informal adquiere bienes masivos de proveedores formales, pero, al momento de vender, no cobra el impuesto al consumidor final. En otras palabras, las cadenas de agregación de valor no generan más valor impositivo al llegar al sector informal, y estos vendedores adquieren una ventaja competitiva al no cobrar el Impuesto Sobre Ventas (ISV).

Cabe destacar que, con la vigencia del nuevo Código Tributario en 2016, se estableció un monotributo orientado a realizar un cobro que incluyera aportes por venta y renta para emprendedores del sector informal. Sin embargo, no se registraron avances recaudatorios en el SAR, ya que no ha existido una intención técnico-política de abarcar a este tipo de emprendedores.

3.2 Estimación de la elusión fiscal

Se suele aceptar que la elusión fiscal no implica delitos[17], ya que se trata de vacíos, ambigüedades y fallas en el sistema de leyes, que son aprovechadas por las y los planificadores fiscales para generar escudos fiscales a grandes contribuyentes. La existencia misma de "paraísos fiscales", como jurisdicciones singulares fomentadas por países e instituciones financieras globales, ha promovido la idea de que no es ilegal crear empresas en estas jurisdicciones, donde no se cobran impuestos o se cobran muy pocos.

El magistrado francés Jean de Maillard, intentando definir el origen de la elusión fiscal, destaca lo siguiente:

> *"Esta noción de elusión fiscal parece haber sido desarrollada en Canadá. La misma designa una zona gris, incierta y cambiante, situada entre la optimización legal -lo que los canadienses llaman la "planificación fiscal"- y el fraude puro, donde el derecho se deslizará imperceptiblemente hacia su propia negación al usar esos vehículos casi ineludibles que son los paraísos fiscales."*[18]

---

[17] No entraña delitos, pero aumenta la propensión a cometerlos. Un empresario puede pensar que tiene el derecho de importar 10 mil metros de alfombra y solicitar 20 mil metros, justificando que va a abrir más restaurantes y habitaciones de hotel. El Estado no puede, en la mayoría de los casos, verificar la verdad o mentira de tal solicitud. La elusión se convierte en fraude (¿legal?).

[18] Maillard, Jean. In Paraísos Fiscales: Una Estafa Legalizada de Alain Deneault. Editorial Popular. 2016. p.7. (Subrayamos el doble carácter de optimizar la ley y el fraude puro).

En el caso hondureño, la elusión fiscal proviene del conjunto del cuerpo legal que garantiza incentivos fiscales para ciertos emprendedores y de las vastas "ingenuidades" de las y los legisladores, que las y los planificadores fiscales analizan minuciosamente. Los incentivos fiscales y los códigos que enmarcan la economía de mercado datan, en su mayoría, de principios del siglo XX, mientras que otros han sido modificados por sugerencias de las y los planificadores fiscales.

Ahora bien, si se puede afirmar, con ciertas reservas, que los beneficios fiscales de los diferentes regímenes son "legales", seguramente no lo son sus abusos[19]. El secreto bancario es "legal", las acciones al portador son "legales", pero esto permite no identificar a las y los beneficiarios fiscales de la riqueza real que poseen.

Así, para precisar dónde comienza y dónde termina la elusión fiscal, se asume que el gasto tributario es una "autorización legal" del Estado para no pagar impuestos. Legalmente, ciertas empresas no pagan impuestos porque el "Estado" es obligado a permitirlo. Sin embargo, los abusos, las ingenuidades, los vacíos y las imprecisiones de las leyes, así como la elusión fiscal de los lavadores de activos de origen ilícito[20], son inaceptables.

Es decir, el gasto tributario es un subconjunto del amplio fenómeno de la elusión fiscal. Por alguna razón, las y los funcionarios de los "Estados" consideran que los beneficios de no cobrar impuestos superan el costo de los propios impuestos que podrían haberse recaudado. De este modo, el Estado "produce" la elusión fiscal, promulgando leyes que

---

[19] El Ministro director de SAR declaró, en conversación particular con los autores, que una de las maquilas textiles había solicitado recientemente 70,000 llantas de automóviles sin pagar impuestos. El mismo director explicó que dicha maquila solamente posee seis vehículos.

[20] Insight Crime afirma: "Por lo menos 120 toneladas de cocaína pasaron por Honduras en 2019, según el Departamento de Estado estadounidense. Con base en esto y en nuestra investigación adicional, InSight Crime estima que la renta anual de la cocaína bien puede llegar a los cientos de millones de dólares, que compiten con lo que produce cualquier rubro exportador hondureño." Conviene aclarar que Honduras ya no es solamente zona de tránsito; en los últimos años entra a ser zona productora de cocaína. Fuente: Narcóticos, fronteras porosas, política y crimen en Honduras (insightcrime.org). Consultado el 7 de mayo de 2024.

son aprovechadas y "sobreaprovechadas" por algunos agentes económicos nacionales y transnacionales.

Estos hechos alimentan el creciente malestar social en muchas de las sociedades contemporáneas. La precaria salud y el abandono de la niñez y juventud en el sistema de educación pública no pueden enfrentarse de manera adecuada debido a la falta de suficientes recursos fiscales, lo cual se debe a la misma elusión y evasión fiscal.

En tal sentido, propiciar la elusión fiscal, sin minimizarla ni controlarla, configura una "trampa fiscal" que lleva a los Estados a tener precarias capacidades financieras para cumplir con los derechos y las expectativas de las poblaciones más necesitadas.

Las cifras que se estiman en el **cuadro 7** se basan en la identificación de aquellos artículos de las leyes vigentes que permiten reducir[21] rentas y volúmenes de ventas, y al mismo tiempo, propician facilidades aceptadas para no pagar impuestos en el territorio hondureño.

Se han identificado más de 200 leyes[22] que constituyen el medio adecuado para que las y los "planificadores fiscales" eludan impuestos. Esto sin considerar las denominadas "fugas de capital", que aparecen reflejadas en los balances de pagos internacionales y corresponden a salidas de divisas sin que se logren consignar las operaciones que las justifican.

Los cálculos estiman que, solo en los regímenes fiscales, se perdieron 46 mil millones de lempiras en 2015, y en los años siguientes, cantidades crecientes hasta alcanzar un valor máximo de 99 mil millones de lempiras (un poco más de 4 mil millones de dólares) en 2023.

---

[21] El SAR ha colaborado en brindar casos de elusión fiscal que, en buena medida, han servido de base para estimar otros casos que las propias leyes permiten. El código tributario vigente, así como el código de comercio y otras leyes que otorgan competencias para autorizar no pagar impuestos como todo lo descrito en el Informe Especial de Exoneraciones Fiscales, elaborado con el concurso de varios técnicos de FOSDEH.

[22] Leyes y regímenes no son sinónimos. A lo largo de los años se han acumulado más de 200 leyes que exoneran a: organizaciones de sociedad civil, iglesias, personas jurídicas y naturales, etc.

Cuadro 7: Estimación de la elusión fiscal entre 2015-2023 en Honduras (en millones de lempiras corrientes)

Leyes que cada año propician elusión fiscal	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
1. Ley de Zonas Libres	8,057	8,460	9,618	10,386	10,977	8,037	7,807	6,925	6,991
2. Régimen de Importación Temporal	4,144	4,268	4,728	4,548	4,879	4,621	4,015	4,309	4,739
3. Zonas Industriales de Procesamiento	967	1,837	3,831	3,415	3,659	2,936	2,474	2,101	2,387
4. Régimen de Energía Térmica	1,554	1,865	2,826	2,013	2,561	2,411	3,853	2,643	2,887
5. Régimen de Energía Renovable	1,381	1,727	1,291	1,088	1,116	1,056	1,109	1,262	1,388
6. Zonas Libres Turísticas	1,243	1,616	2,103	2,002	2,323	1,923	2,342	593	652
7. Ley de Incentivos al Turismo	483	677	666	639	642	568	747	773	775
8. Ley de Fomento al Turismo	470	587	1,883	1,021	1,235	1,164	1,230	1,200	1,151
9. Ley de Alianzas Público-Privadas	726	980	1,126	1,764	1,852	2	2	2	2
10. Zonas Agrícolas de Desarrollo	41	96	173	190	-	-	-	-	-
11. ZOLITUR (Islas de la Bahía)	345	635	717	906	1,359	1,326	1,568	1,047	1,608
12. Código Tributario	4,604	13,286	9,672	9,188	10,512	13,665	14,622	15,645	16,740
13. Código de Comercio	12	13	27	12	12	12	14	15	17
14. Zonas Especiales de Desarrollo	1,418	1,860	3,745	3,772	3,798	3,041	2,129	Derogado	Derogado
15. Ley de Impuesto sobre Ventas	6,215	11,158	11,825	10,760	10,835	13,002	17,423	18,991	19,181

16. Ley de Impuesto sobre Rentas	9,507	9,075	10,083	8,974	8,076	7,107	8,315	9,978	12,972
17. Brechas de Valor	4,834	7,240	8,207	10,797	10,926	16,389	19,667	23,601	28,321
Total	46,002	65,379	72,521	71,474	74,763	77,261	87,316	89,084	99,809

Fuente: Estimación de FOSDEH en base a análisis de Leyes Fiscales.

Estas cifras se amparan en las ambigüedades y vacíos de las leyes fiscales existentes. Sin embargo, como se explicó anteriormente, el gasto tributario es solo una parte de la expresión completa de la elusión fiscal. Así, la estimación de la elusión fiscal, incluido el gasto tributario, provee una aproximación general de lo dejado de pagar y de las oportunidades que son aprovechadas por las y los planificadores fiscales y los agentes económicos que operan bajo determinadas racionalidades[23], practicando

Cuadro 8: Estimación de la evasión y elusión fiscal en Honduras en el periodo 2015-2023 (en millones de lempiras)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Evasión fiscal Impuesto sobre la Renta	21,848	22,160	18,562	19,893	23,956	35,853	33,464	25,937	28,553
Evasión fiscal Impuesto sobre Ventas	14,757	13,565	6,274	6,207	7,211	13,015	10,407	7,107	8,309
Elusión fiscal	46,002	65,379	72,521	71,474	74,763	77,261	87,316	89,084	99,809
Total evasión y elusión fiscal	82,607	101,104	97,357	97,574	105,929	126,129	131,187	122,128	136,672

Fuente: Estimaciones de SAR-SEFIN 2015-2017 y FOSDEH 2018-2023.

[23] La economía informal hondureña, principalmente la informalidad comercial, se encuentra organizada. Con personería jurídica, unas 30 asociaciones de comerciantes informales y uno de los acuerdos no escritos entre sus miembros es no llevar contabilidad de sus negocios y tampoco facturas, boletas, tickets, etc., que permitan estimar sus "rentas presuntivas".

tanto la evasión como la elusión fiscal[24]. Estas cifras se presentan en el **cuadro 8**, el cual revela que la elusión fiscal alcanzó 46 mil millones de lempiras en 2015 y 136 mil millones en 2023.

Tanto la elusión fiscal total como el gasto tributario se explican por las siguientes consideraciones, que han guiado el ejercicio de su estimación.

Gasto tributario sin límites temporales: Un informe fiscal de circulación restringida, elaborado con la participación de técnicos de FOSDEH en 2013, ya alertaba:

> *"Desde los años cuarenta, el Estado hondureño ya ha ensayado incurrir en cuantiosos gastos tributarios, y solo ha conseguido consolidar un sistema tributario altamente regresivo. Por otro lado, se ha seguido con la ruta de convertirse en un cuasi paraíso fiscal, en tanto se ha exonerado por más de seis décadas a la gran empresa nacional y extranjera. El resultado social de este "sacrificio fiscal" no es, en verdad, nada halagüeño y amerita una modificación para que, al menos, deje de ser ad perpetuam y se focalice en aquellas empresas nuevas con altos niveles de inversión e impacto en materia de empleo".*[25]

Diez años después, sin embargo, todo sigue igual, y cada día más empresas se acogen a los regímenes de incentivos fiscales.

---

[24] Un informe fiscal de circulación limitada, elaborado con la participación de técnicos de FOSDEH, establece que: "Por último, cabe considerar como importante elemento contextual la visible proliferación de prácticas de elusión fiscal. En la mayor parte de los casos, las empresas realizan obras sociales y generan créditos que aplican contra el pago de impuestos directos como el impuesto sobre la renta (ISR). Consecuentemente, se ha agravado el problema de regresividad fiscal, ya que la carga impositiva recae fundamentalmente sobre los pobladores en general y no sobre aquellos y aquellas que cuentan con capacidad real de aportar tributos. Así, todo este conjunto de antecedentes hace posible configurar el panorama actual de grave situación financiera para una administración pública que, "voluntariamente", rehúsa cobrar impuestos a los sectores empresariales de mayor poder adquisitivo". Fuente: Informe de la Comisión de Exoneraciones Fiscales. 2013.

[25] Fuente: Informe de la Comisión de Exoneraciones Fiscales. 2013. Op. Cit. p. 31.

Beneficiarios de las exoneraciones: Las empresas acogidas al Régimen de Zonas Francas, de conformidad con el decreto Nº 356 del 21 de julio de 1976, no pagan impuestos sobre la renta. Además del conjunto de beneficios fiscales, se incluye la exoneración de este impuesto, lo que ha llevado, desde la década de los años 70, a que muchas empresas nacionales e internacionales busquen acogerse a este régimen. Se incluyen también empresas de producción de servicios conexos y/o complementarios, lo cual amplía la lista de empresas atraídas por no pagar ningún impuesto.

Las ZEDES como paraísos fiscales: Aprobadas en 2013, las ZEDES se constituyen como la máxima expresión de la libertad económica sin restricciones. Sin duda, forman parte del diseño de las y los planificadores fiscales y grandes lavadores de activos, como lo demuestra el artículo 2 de este régimen novedoso:

> ***ARTÍCULO 2.-*** *Las Zonas de Empleo y Desarrollo Económico (ZEDE) pueden crearse con el objetivo de desarrollar Centros Financieros Nacionales e Internacionales, Centros Logísticos Internacionales, Ciudades Autónomas, Cortes Comerciales Internacionales, Distritos Especiales de Inversión, Distritos Energéticos Renovables, Zonas Económicas Especiales, Zonas sujetas a un Sistema Jurídico Especial, Zonas Agroindustriales Especiales, Zonas Turísticas Especiales, Zonas Mineras Sociales, Zonas Forestales Sociales o cualquier otro régimen especial no señalado en el presente Artículo o que incluya una combinación de varios de estos regímenes para procurar el desarrollo de las inversiones bajo modelos incluyentes y otros análogos.*

Aunque fueron derogadas en 2022, las ZEDES siguen funcionando de facto, bajo la amenaza de una demanda por 20 mil millones de dólares, debido a que, según sus

Fuente: República de Honduras. La Gaceta. 6 de septiembre de 2013. Consultada el 24 de octubre de 2024.

promotores, se les ha causado un perjuicio económico. Las estimaciones de elusión fiscal parten, precisamente, de los enormes flujos de divisas, tanto lícitas como ilícitas, que entraron al país sin pagar ningún tipo de impuestos.

Deducciones: Las deducciones se aplican en las declaraciones mensuales del ISV y en los pagos a cuenta del ISR, incluida la declaración final. Las y los planificadores fiscales y cualquier contable pueden incluir bonos pagados a familiares empleados que "ayudan" en la empresa, o deducciones de diversa índole para reducir la renta gravable. ¿Cuáles son los límites y máximos de las deducciones? Cabe recordar que una empresa puede segmentarse, y los segmentos más rentables suelen verse "afectados" al pagar servicios costosos de otros segmentos ubicados dentro o fuera del país.

Depreciación acelerada: Muchas empresas pueden solicitar depreciaciones más aceleradas para mantenerse al día con los cambios tecnológicos. Estos gastos, aunque legales, también afectan las rentas gravables, lo que permite eludir el pago de impuestos. Muchos activos continúan siendo productivos, pero los procesos artificiales de depreciación solicitados están orientados a reducir el volumen total de ganancias.

Arreglos fiscales: A menudo, se tramitan arreglos fiscales especiales que pueden implicar un "borrón y cuenta nueva". La empresa puede incluso evitar ser auditada pagando solo el 1% del ISR que debería pagar. Estos arreglos fiscales favorecen el no pago de impuestos por vías legales, y además generan una "cultura" de arreglos fiscales que limitan las recaudaciones.

Listas de elegibilidad: Las listas de elegibilidad, o listas taxativas, de los diferentes regímenes fiscales pueden incluir categorías genéricas para ampliar el espectro de bienes y servicios exonerados. Por ejemplo, "vehículos automotores" es más ambiguo que "vehículos automotores *pick-up*"; "textiles" es más amplio que "textiles con fibras de nylon". Estas particularidades suelen omitirse, ya que, en la práctica, la lista

de elegibilidad es solo una referencia. Las y los solicitantes saben que el sistema de exoneración funciona más por demanda, es decir, siempre que se justifique apropiadamente el motivo de la nueva solicitud de exoneración.

Crédito fiscal: El crédito fiscal, al que tienen derecho las y los recaudadores del ISV y las y los acreedores del fisco por deudas, puede ser manipulado para minimizar el monto de los débitos fiscales. Se paga una gran cantidad de ISV al internar un bien importado, y al mismo tiempo se declara un bajo ingreso, lo que hace que el débito fiscal sea pequeño. Más crédito fiscal y menos débito fiscal es la fórmula para la elusión o evasión fiscal.

Brechas de comercio exterior: Los documentos de comercio exterior, como los de exportaciones e importaciones, llegan a los países de destino con valores diferentes. Esto encubre los verdaderos ingresos percibidos por el o la exportadora y las verdaderas erogaciones realizadas por las y los importadores. La finalidad es ocultar la "ganancia real" de las exportaciones o importaciones y, de esa manera, pagar menos impuestos en el país de origen. Estudios basados en información internacional podrían contribuir a erradicar esta práctica de subestimar el valor real de las exportaciones y, al mismo tiempo, sobrestimar las importaciones.

3.3 Estimación de evasión y elusión fiscal en relación con el Producto Interno Bruto (PIB) y tendencia real del gasto en educación

Las cifras y argumentaciones precedentes son suficientes para intentar totalizar lo correspondiente a la evasión y elusión fiscal en Honduras. Quizás puedan perfeccionarse en el futuro, pero las presentadas proporcionan una base para sustentar las recaudaciones potenciales estimadas de manera similar por organismos internacionales como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Banco Mundial (BM), el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) y otros organismos regionales.

Las propias estimaciones del SAR y SEFIN, en lo que se refiere más a la evasión que a la elusión fiscal, demuestran que el potencial recaudatorio puede cambiar cualitativamente el tenor y el alcance del sector público.

Cabe señalar que, aunque la educación es un eje importante del actual gobierno (2022-2025), el incremento del presupuesto en dólares corrientes ha sido leve. Al compararlo con el total de evasión y elusión fiscal, en millones de dólares corrientes, el presupuesto educativo resulta varias veces menor **(ver cuadro 9)**.

Cuadro 9: Estimación de la evasión y la elusión fiscal en Honduras en el período 2015-2023 (en millones de lempiras corrientes)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Evasión fiscal por impuesto sobre la renta	21,848	22,160	18,562	19,893	23,956	35,853	33,464	25,937	28,553
Evasión fiscal por impuesto sobre ventas	14,757	13,565	6,274	6,207	7,211	13,015	10,407	7,107	8,309

Presupuesto de educación en miles de dólares corrientes[26]	725.7	766.1	798.8	848.6	894.4	898.6	694.5	971.3	1,063.2
Total evasión y elusión fiscal en millones de lempiras	82,607	101,104	97,357	97,754	105,929	126,129	131,187	122,128	136,672
Evasión y elusión fiscal en millones de dólares corrientes	3,738	4,397	4,116	4,061	4,292	5,095	5,424	4,957	5,528

Fuente: Estimaciones de SAR-SEFIN 2015-2017 y FOSDEH 2018-2023.

Desde 82 mil millones de lempiras en 2015 hasta 136 mil millones en 2023, los montos representan cantidades significativas que podrían ampliar el presupuesto público con el aporte de todos los sectores. De hecho, existe un enorme potencial para aumentar el presupuesto público, casi un 50% adicional de ingresos tributarios cada año, lo que permitiría incrementar el presupuesto de educación y/o de otros rubros que fortalezcan un programa masivo de bienestar social en el país. Las cifras en dólares corrientes, más realistas, presentan un "más de lo mismo" en términos de financiación.

3.4 Evasión y elusión fiscal incluyendo sacrificio fiscal en relación con el PIB

La inclusión del gasto tributario, que en realidad es elusión fiscal, supone un presupuesto público de ingresos considerablemente amplio, lo que brinda una perspectiva novedosa: el país es pobre y seguirá siendo pobre bajo el actual patrón de incidencia tributaria. Lo consignado en el **cuadro 10** es una aproximación de lo que podría obtenerse al minimizar la evasión y la elusión fiscal. Si se comparan las proporciones del presupuesto de educación respecto del PIB, se puede visualizar el potencial de controlar la evasión y elusión fiscal.

[26] Un muy alto funcionario de educación ha reaccionado de la siguiente manera al conocer las cifras del presupuesto en dólares corrientes: “Siendo autocrítico, amigo, Honduras no ha priorizado la educación. No dudo que muchos recursos se pueden convertir en más eficientes, hacer mejor uso de ellos, reorientar, ordenar; pero no dudo tampoco que, si no hacemos un acto como país firme en inyectar más presupuesto a educación y usarlo estratégicamente, estaremos en un círculo sin salida. El abandono paulatino a la inversión en educación hace que hoy se requiera duplicar esfuerzos y recursos. Con lo mismo solo mantendremos lo mismo, pese a los grandes esfuerzos de muchos que creemos en un país mejor”. (declaraciones de alto funcionario de la Unidad de Refundación de la Educación).

Cuadro 10: Estimación de la evasión y elusión fiscal en el periodo 2015-2023 en Honduras (en millones de lempiras y miles de dólares corrientes)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Evasión fiscal resultante del impuesto sobre la renta	21,848	22,160	18,562	19,893	23,956	35,853	33,464	25,937	28,553
Evasión fiscal resultante del impuesto sobre ventas	14,757	13,565	6,274	6,207	7,211	13,015	10,407	7,107	8,309
Elusión fiscal incluyendo gasto tributario	46,002	65,379	72,521	71,474	74,763	77,261	87,316	89,084	99,809
Total de evasión y elusión fiscal	82,607	101,104	97,357	97,574	105,929	126,129	131,187	122,128	136,672
PIB precios de mercado	460,405	495,922	543,403	575,285	609,827	574,042	675,933	769,494	846,309
% del PIB	17.9	20.4	17.9	17.0	17.4	22.0	19.4	15.9	16.1
Presupuesto educación (pagado)	16,038	17,616	18,893	20,426	22,073	22,245	16,797	23930	26,288
% Educación respecto del PIB	3.48	3.55	3.48	3.55	3.62	3.88	2.49	3.11	3.11

Fuente: Estimaciones de SAR-SEFIN 2015-2017 y FOSDEH 2018-2023.

Es evidente que el proceso de corrección de las prácticas vigentes de evasión y elusión fiscal, acumuladas a lo largo de los años, tomará un período considerable. El problema fiscal implica una problemática política que concierne a las fuerzas tradicionales conservadoras y requiere amplios consensos para iniciar una agenda de reformas en materia fiscal. Una porción importante del PIB podría destinarse a mejorar la cantidad y calidad de los servicios públicos dirigidos a una población con la que la deuda social sigue creciendo sin medida. La "gran decisión" política es una condición necesaria para transformar la educación tanto en términos cuantitativos como cualitativos.

4. Ocho elementos ineludibles para una Agenda de Reforma Fiscal

Es urgente iniciar un proceso de reforma fiscal que asegure el apoyo masivo de los sectores sociales postergados y de la población en general, con el objetivo de revertir los desequilibrios fiscales. Actualmente, los sectores privilegiados pagan un promedio de, como máximo, el 5%[27] en impuestos sobre las rentas brutas, mientras que la mayoría de la población paga más del 15% al adquirir un amplio abanico de bienes. Es esencial comprender la magnitud de la tarea histórica necesaria para corregir la grave injusticia tributaria que aún prevalece en el país.

Se seleccionan ocho elementos ineludibles en ese proceso:

1. Corregir cuanto antes el patrón histórico de regresividad fiscal.
2. Cambiar el sistema de incentivos fiscales.
3. Promulgar una Ley Marco de Control de la Evasión Fiscal.
4. Hacer un cambio sustantivo en el nuevo Código Tributario.
5. Reformar leyes no tributarias que viabilizan la elusión fiscal.
6. Impulsar el monotributo asociado a la seguridad social integral del sector informal de la economía.
7. Promover pagos proporcionales de impuestos a las grandes fortunas, de acuerdo con el principio de capacidad económica.
8. Establecer políticas públicas para invertir lo recaudado en educación.

[27] La SAR lo atesta: "Las 10 familias más ricas del país tienen una tasa efectiva de impuestos de 0.03% en tanto el 10% de la población con menores ingresos paga el 50% de sus ingresos en concepto de impuestos". Fuente: Ley de Justicia Tributaria: diagnóstico, síntesis y mitos en torno a la Ley, 2024, p. 3.

En relación con el patrón histórico de regresividad fiscal, FOSDEH ha señalado en varios documentos que todo el andamiaje del sector público se ha sostenido, desde el siglo XIX, principalmente con impuestos indirectos y casi ninguno directo:

> *"No es un extravío afirmar que el financiamiento estatal habría procedido fundamentalmente de impuestos y cargas a la población consumidora (aguardiente, cervezas, importaciones, etc.) y que esta situación cambia un poco a partir de 1949 con la instauración del cobro de impuestos a las rentas de personas naturales y jurídicas. Habría en dicha época un estado de impunidad fiscal donde inversionistas locales y foráneos estarían casi exclusivamente contribuyendo por exportaciones de banano, café y madera, mientras el grueso de los ingresos se recogía de la población consumidora" .*[28]

La **regresividad fiscal** continúa creciendo con nuevos impuestos de aplicación general y más exoneraciones de aplicación particular. En cuanto al sistema de incentivos fiscales, es importante señalar que los regímenes de incentivos existen desde 1976. Tanto los regímenes antiguos como los recién creados representan más de 455 mil millones de lempiras en regalos fiscales. Los grupos empresariales asumen que Honduras existe porque ellos lo permiten y, por lo tanto, exigen que la población se sacrifique para que el país no desaparezca. A continuación se presenta una muestra de la conducta de las élites empresariales:

> *"...un empresario directivo del Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP) logró importar un helicóptero valorado en 2 millones de dólares amparándose en la ley de fomento al turismo, por lo cual no pagó impuestos, ya que se aduce que este tipo de importaciones fomentan el turismo."*[29]

---

[28] Fuente: FOSDEH, ¿Quién paga los impuestos en Honduras?, 2011, p. 8.
[29] Fuente: SAR, Diagnóstico, síntesis y mitos en torno a la Ley. Op. Cit, p.13

Los **incentivos fiscales** existen y tienden a seguir creciendo a voluntad de los grupos privilegiados.

En cuanto a la proliferación de prácticas de evasión fiscal vinculadas al ejercicio del poder, es importante señalar enfáticamente que, en menos de un mes, el partido que perdió las elecciones aprobó cuatro decretos para facilitar la evasión fiscal:

- **Decreto 117-2021,** que prohíbe investigar y auditar a las empresas exoneradas para determinar si están cometiendo el delito de evasión fiscal.
- **Decreto 170-2021,** que regulariza y perdona deudas a empresas con grandes sumas de deudas fiscales. Se estima que casi 10 mil millones de lempiras se perdieron al legalizar el perdón tributario.
- **Decreto 123-2021,** que favorece a una empresa en particular para importar combustibles altamente contaminantes sin pagar impuestos.
- **Decreto 126-2021,** que ordena declarar favorable cualquier trámite administrativo en un máximo de 30 días. Este decreto se destinó a una empresa en particular con resoluciones pendientes de pago.

Resulta claro que la evasión fiscal trasciende la mera conducta delictiva de empresas y autoridades políticas saturadas de codicia. Una **Ley Marco de Control de la Evasión Fiscal** podría blindar a la administración tributaria de los excesos complacientes de las y los políticos que sucumben a las peticiones y órdenes de los grupos más privilegiados del país.

En cuanto al cambio sustantivo propuesto en un **nuevo Código Tributario**, se trata de recuperar la capacidad soberana de emitir leyes, arrebatándosela a las y los planificadores fiscales. El código tributario vigente es el más proclive a convertir a Honduras en un paraíso fiscal. Además, es importante recordar que ya existía un anteproyecto de código tributario, elaborado con los estándares sugeridos por el CIAT,

la CEPAL y otras entidades cooperantes. En un nuevo Código Tributario debe prevalecer el principio de renta universal y permitir el acceso al secreto bancario para descubrir la identidad de las y los beneficiarios finales que se han acostumbrado a evadir el fisco.

La reforma de las **leyes no tributarias que permiten la elusión fiscal** está orientada a centrar la atención en diversos marcos normativos e instituciones que favorecen esta práctica. Entre ellas se encuentran el Código de Comercio, la Ley de Turismo, la Ley del Sector Eléctrico y los impuestos selectivos al consumo, que incluyen bebidas gaseosas, cervezas, licores, gas licuado, entre otros, los cuales contribuyen explícitamente a la ineficiencia de los controles y facilitan el no pago de impuestos. Además, involucra a los grupos económicos que presionan para obtener decretos de regularización —como los de 2013 y 2017—, los cuales impiden al SAR cobrar las tarifas establecidas y, al mismo tiempo, mantienen exoneraciones.

En cuanto a la efectiva legalización de un **monotributo**, debe existir un *quid pro quo* asociado a la reiterada demanda del sector informal de contar con una **seguridad social** adaptada a sus necesidades. No se trata solo de cobrar impuestos, sino de vincular ese pago a cambios sustanciales en un Estado benefactor, sin exclusividades para ciertos grupos.

Por último, se exhorta de manera particular la **imposición proporcional de tributos a las grandes ganancias.** Las grandes fortunas combinan ahorro, bienes inmuebles, bienes suntuarios y múltiples empresas. Sin embargo, no tributan al fisco en proporciones equivalentes a su riqueza. En Honduras, existen consumos suntuarios como el agua importada de Europa. Como afirman Puchet y Torres: "en estos países, el consumo suntuario constituye una considerable reserva potencial para tributación"[30].

[30] Fuente: CEPAL. Puchet, Jorge y Torres Federico. Las finanzas públicas y la política fiscal en las economías de Centroamérica durante los años noventa y perspectivas de corto y mediano plazo, 2000, p. 61.

Además, muchas de las cien empresas más importantes por su cifra de facturación anual realizan obras sociales para eludir el pago de impuestos con el dinero que el público les dona. A menudo, cuando las y los dependientes preguntan algo similar a: "¿estaría dispuesto a donar parte de su vuelto en monedas para obras sociales?", las y los usuarios responden que sí. Estas empresas llevan a cabo obras sociales y, con ello, obtienen créditos fiscales para pagar menos impuestos. La mayor parte de las grandes fortunas no tributan y violan el principio de equidad vertical. Los sectores medios y bajos financian las obras sociales de los sectores de mayores ingresos. Finalmente, cabe destacar que, en Honduras, el conglomerado de propietarios de 36 grupos económicos no paga impuestos como personas naturales y, paradójicamente, no contribuye al gasto público destinado a subsanar las necesidades de las y los m ás pobres.

Pixabay.com

5. La educación pública de Honduras

Son muchos los desafíos de la educación pública en Honduras. En primer lugar, las madres y los padres de familia con niñas y niños que asisten a escuelas y colegios se ven obligados a pagar matrículas, adquirir textos y útiles escolares, contribuir a la vigilancia de los establecimientos, comprar uniformes, pagar internet, transporte y financiar actividades festivas. Si el gasto público en educación no cubre estos costos, es lógico que todo ello se convierta en un desincentivo para asistir a escuelas y colegios. Con más recursos fiscales, el impacto en el bolsillo de las madres y los padres de familia sería mucho menor que el actual. Así lo confirman varios estudios sobre el actual carácter parcial de la gratuidad de la educación en Honduras.

En segundo lugar, el entorno inmediato de los establecimientos educativos se ha venido complejizando a medida que grupos sociales irregulares, maras y pandillas presionan a estudiantes y docentes, exigiéndoles pagos por la protección de la escuela. En tercer lugar, la Secretaría de Educación Pública no cuenta con planes ni estrategias para recuperar la matrícula, ni para generar cambios cualitativos a nivel curricular. Varios estudios han demostrado que otros fenómenos están influyendo en la conducta de niñas, niños, madres y padres de familia. Esta situación, en particular, se evidenció en una investigación sobre violencia de género en entornos escolares, realizada por CLADE entre 2020 y 2022[31].

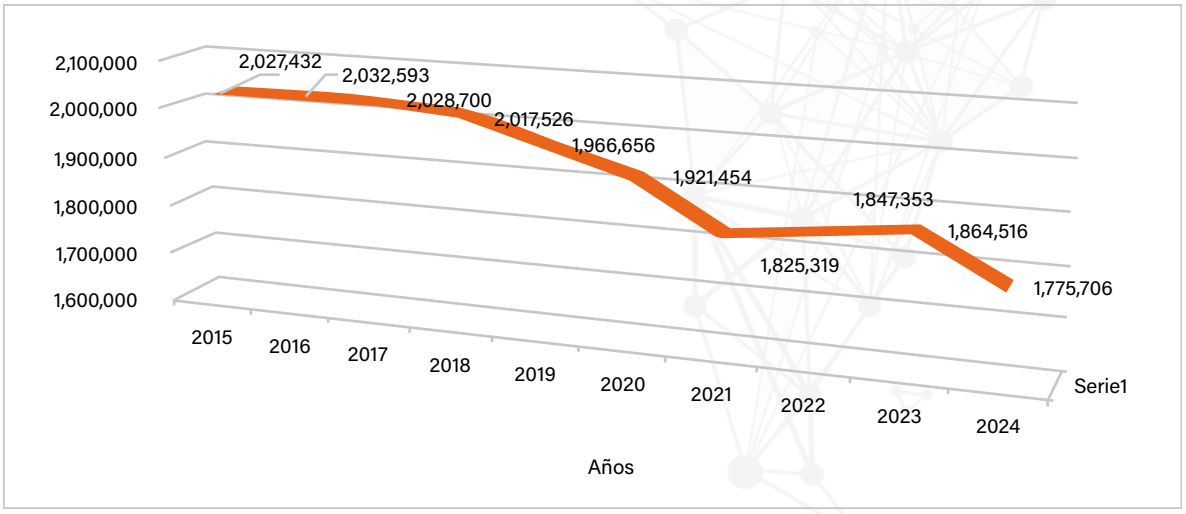
[31] Fuente: CLADE el al. El derecho humano a una educación libre de violencias de género - Informe Regional, 2023. Disponible en: https://redclade.org/publicaciones/el-derecho-humano-a-una-educacion-libre-de-violencias-de-genero-informe-regional/. Consultada el 12 de septiembre de 2024.

5.1 Baja tendencial en las matrículas en establecimientos educativos

El actual modelo económico y la dificultad para generar empleo bien remunerado para la población, combinados con la pobreza y la migración masiva, tienen un impacto directo en el sistema educativo, que deja de ser el tradicional "ascensor social" que impulsa la movilidad de los sectores populares hacia mejores condiciones de bienestar.

El país registró una caída en el número de matrículas, de 2 millones en 2015 a 1.7 millón en 2024. Al interpretar las cifras del **gráfico 4**, sin incluir la deserción, se podría pensar que el país dejó de crecer, lo que explicaría la caída global de la matrícula en preescolar, primaria y secundaria. Sin embargo, no se han registrado cambios demográficos significativos. Por lo tanto, es necesario considerar otros fenómenos sociales relacionados.

Gráfico 4: Tendencia histórica de la matrícula inicial global en Honduras entre 2015 y 2024



Fuente: Datos de SACE - Secretaría de Educación. Los datos representan la matrícula en escuelas públicas y privadas. El gráfico ha sido elaborado por FOSDEH.

En los últimos años, se ha discutido que los hogares desembolsan demasiado dinero para mantener cierto estándar en los establecimientos públicos: el costo de la matrícula, uniformes, transporte, aportes para la vigilancia de las escuelas y colegios, útiles escolares y costos adicionales por alimentación. Además, se ha señalado que los gobiernos se limitan únicamente a pagar los sueldos y salarios de las y los docentes[32].

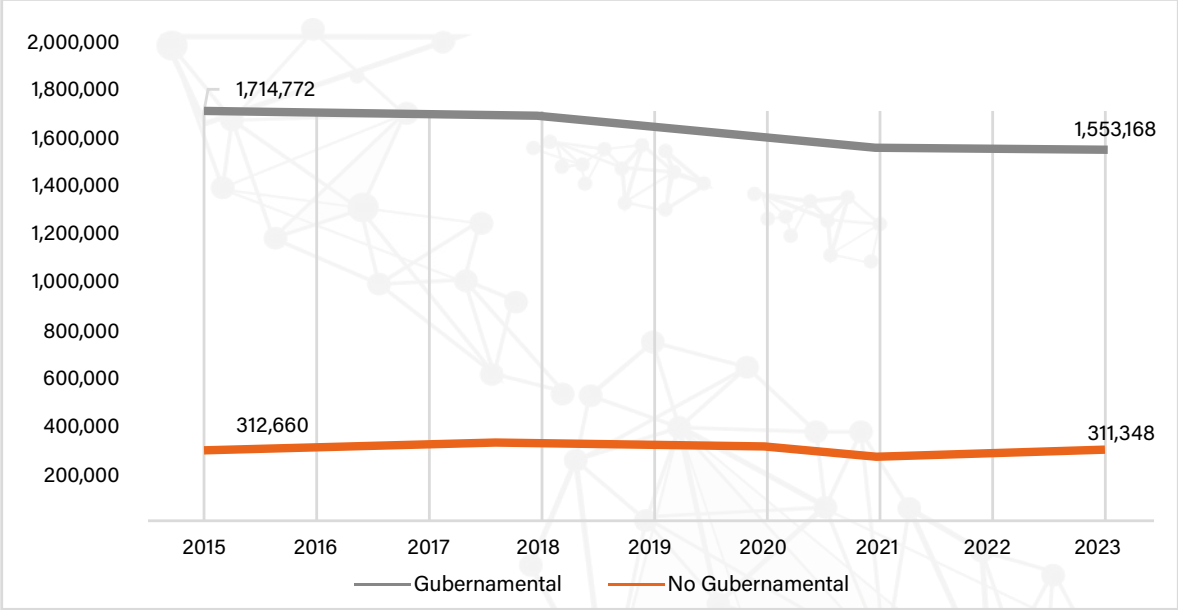
Todo esto ocurre en un contexto en el que, tanto adultos como niñas y niños en los hogares, se cuestionan si vale la pena el sacrificio. Es decir, si el "retorno" económico es suficiente como para justificar perseverar hasta que el o la estudiante se gradúe.

Este fenómeno da lugar a varias conjeturas. En primer lugar, que el "descrédito" de la educación es más pronunciado en los sistemas públicos que en los privados, ya que los datos del **gráfico 5** parecen indicar que la fuga masiva es más frecuente en los establecimientos públicos.

StockSnap_Artsy Crafty

[32] Cualquier persona puede entrar a la Plataforma de SEFIN y buscar los grupos de gasto (servicios personales, servicios no personales, equipo, etc.), para darse cuenta de que la prioridad presupuestaria es cubrir los salarios de las y los docentes - lo que no está mal, pero es insuficiente para contar con una educación de calidad.

Gráfico 5: Tendencias de la matrícula educativa gubernamental y no gubernamental en Honduras entre 2015 y 2023



Fuente: Datos de la SACE - Secretaría de Educación. El gráfico ha sido elaborado por FOSDEH.

A primera vista, se podría decir que la educación pública está en crisis. Sin embargo, pasar de un análisis del problema educativo a nivel nacional a uno a nivel departamental permite generar otras hipótesis sobre la calidad y el retorno económico de la educación. De hecho, hay un patrón geográfico de desarrollo relativo. Es decir, existe un "corredor de desarrollo" que abarca los departamentos con mayor concentración de actividad económica y generación de empleo, así como más oportunidades de ascenso social, donde se registran las mayores pérdidas de matrícula. Las cifras del **cuadro 11** indican que las mayores pérdidas ocurren en el departamento más industrializado y agroexportador, Cortés, y en Francisco Morazán, el más densamente poblado y sede de la capital de la República.

Cuadro 11: Comportamiento de la matrícula educativa inicial por departamento en Honduras			
Departamento	2023	2024	Disminución o aumento
Cortés	332,309	311,845	-20,464
Francisco Morazán	332,172	314,110	-18,062
Yoro	125,980	119,544	-6,436
Atlántida	86,881	81,921	-4,960
Santa Bárbara	94,851	90,200	-4,651
Comayagua	118,498	114,150	-4,348
Olancho	110,107	105,796	-4,311
Choluteca	98,617	94,307	-4,310
Copán	76,239	72,367	-3,872
El Paraíso	104,945	101,393	-3,552
Gracias A Dios	35,014	32,137	-2,877
Colón	74,935	72,490	-2,445
Lempira	72,441	70,396	-2,045
Intibucá	60,155	58,418	-1,737
Valle	39,563	38,068	-1,495
Ocotepeque	30,556	29,217	-1,339
La Paz	53,892	52,600	-1,292
Islas de la Bahía	17,361	16,747	-614
Total nacional	1,864,516	1,775,706	-88,810

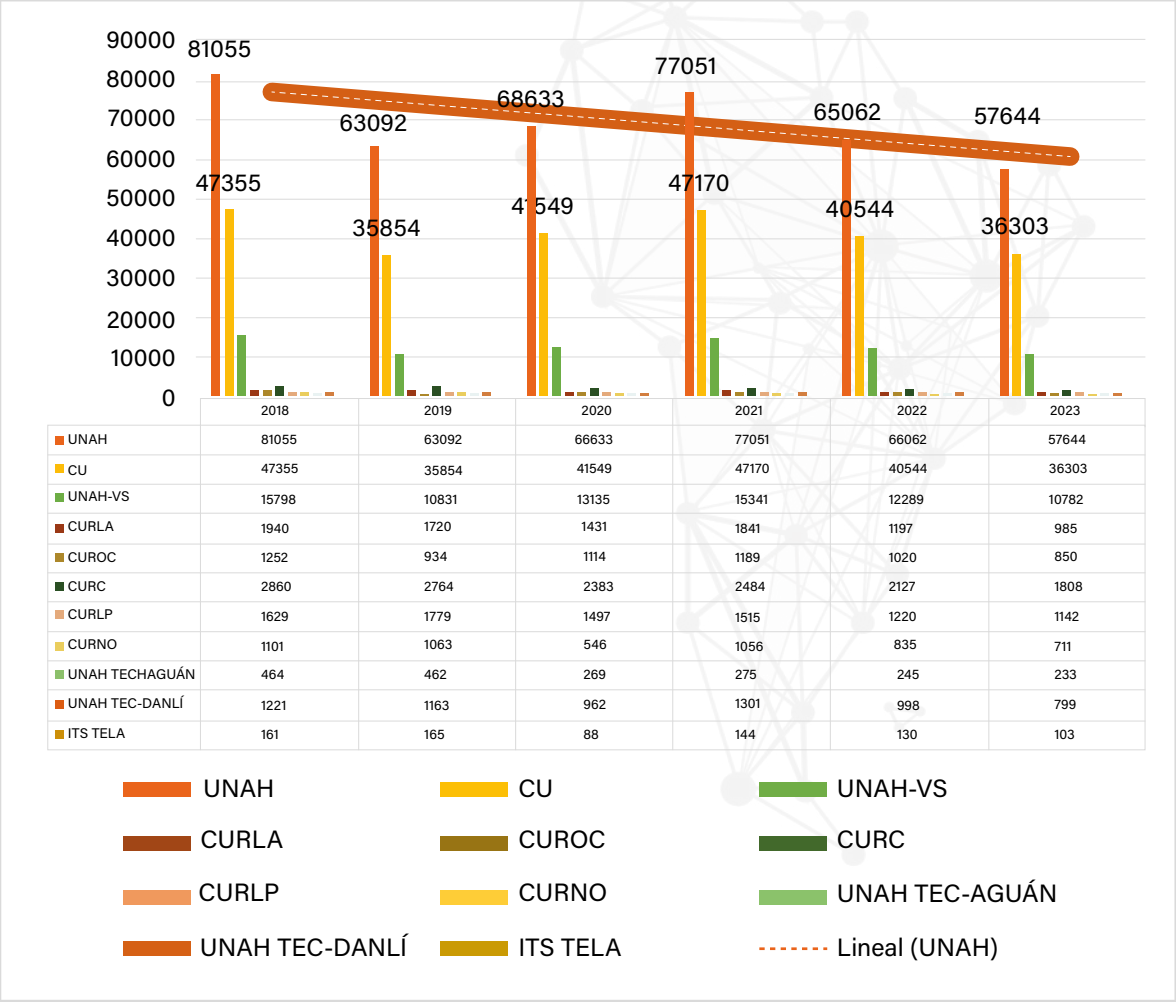
Fuente: Secretaría de Educación (SACE).

Aunque las pérdidas de matrícula son menores en los departamentos de menor desarrollo relativo, como Lempira, Intibucá, Valle, Ocotepeque y La Paz, parece persistir una percepción generalizada de que los establecimientos públicos de educación no ofrecen una garantía tangible; de que una mayor escolaridad conllevará mejores opciones de bienestar. El departamento de Islas de la Bahía, el más turístico y con crecientes ofertas de empleo, es el que menos matrícula ha perdido, en parte debido

a que la masiva afluencia de turistas es vista como una fuente estable de empleo y mejores remuneraciones.

El fenómeno de la caída de la matrícula abarca preescolar, educación primaria, educación media y también el sistema universitario, tanto público como privado **(ver gráficos 5 y 6).** Esto afecta toda la arquitectura del gasto público, ya que no existe un plan nacional para la recuperación de la matrícula en estos niveles. Es evidente que este fenómeno está correlacionado con la intensa migración irregular de los últimos 10 años.

Gráfico 6: Caída de la matrícula de educación superior estatal



	2018	2019	2020	2021	2022	2023
UNAH	81055	63092	66633	77051	66062	57644
CU	47355	35854	41549	47170	40544	36303
UNAH-VS	15798	10831	13135	15341	12289	10782
CURLA	1940	1720	1431	1841	1197	985
CUROC	1252	934	1114	1189	1020	850
CURC	2860	2764	2383	2484	2127	1808
CURLP	1629	1779	1497	1515	1220	1142
CURNO	1101	1063	546	1056	835	711
UNAH TECHAGUÁN	464	462	269	275	245	233
UNAH TEC-DANLÍ	1221	1163	962	1301	998	799
ITS TELA	161	165	88	144	130	103

Fuente: Los datos sobre la matrícula universitaria se encuentran en: Honduras en Cifras, BCH, Memorias de la UNAH y varios documentos internos de la Dirección de Educación Superior de la UNAH.

5.2 Deserción de los establecimientos públicos de educación

La tendencia a la baja en la matrícula de la educación pública durante los últimos ocho años permite conjeturar que algo similar podría estar ocurriendo con quienes se matriculan, pero desertan por diversos motivos. En otras palabras, la deserción, al igual que la decisión de no matricular a niñas, niños y jóvenes hondureños, puede reflejar que en los hogares comienza a prevalecer la lógica de abandonar el país en busca de mejores oportunidades en el extranjero, o incluso que se percibe un deterioro o estancamiento en la calidad de la educación pública. Resulta imposible para muchas familias optar por el sistema privado, generalmente bilingüe, si todo lo demás permanece constante.

Aunque no se pueden constatar con exactitud las cifras, las estimaciones de migración en 2023 superan el millón de personas que se mueven a Estados Unidos y más de 350 mil a España y otros países. Sin duda, la creciente publicidad en torno a los envíos de remesas, que superaron los 8 mil millones de dólares en 2023, puede aumentar la predisposición a abandonar el país.

No obstante, las cifras de deserción en los establecimientos públicos a nivel departamental parecen indicar que la percepción popular sobre las características del modelo educativo hondureño invita a reflexionar sobre la capacidad de retener a niñas, niños y jóvenes de ambos sexos, desmotivados probablemente por sus propios pares. La deserción en escuelas y colegios asciende a casi medio millón de estudiantes. Si desertan, menos se gradúan y, en consecuencia, menos acceden a las universidades.

Cuadro 12: Deserción en el sistema público de educación Hondureño entre 2015 y 2023									
Departamento/años	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Atlántida	3,637	4,969	4,598	5,336	6,265	953	1,296	2,043	2,723
Colón	2,853	3,349	4,073	4,689	6,598	1,189	2,584	3,480	3,621
Comayagua	2,893	3,885	3,630	4,519	6,479	2,961	2,957	3,115	3,847
Copán	2,069	2,218	2,020	2,593	3,194	1,263	2,244	2,127	2,129
Cortés	7,595	11,831	10,583	11,957	17,926	5,279	6,234	8,607	8,811
Choluteca	2,175	2,303	3,334	3,046	3,675	167	388	1,308	1,550
El Paraíso	2,277	2,938	2,925	3,585	3,823	2,915	1,462	3,253	2,623
Francisco Morazán	5,650	8,720	8,706	9,552	10,280	2,329	3,907	5,644	5,119
Gracias A Dios	476	669	955	907	997	171	288	330	321
Intibucá	774	1,147	1,165	1,485	2,241	1,520	1,202	1,187	1,345
Islas de la Bahía	177	394	393	727	903	210	758	788	501
La Paz	666	738	1,106	1,232	1,656	636	1,153	984	826
Lempira	795	1,097	1,222	1,755	2,595	785	1,770	1,105	1,685
Ocotepeque	628	972	841	1,029	1,333	694	868	647	881
Olancho	3,413	4,285	4,623	5,384	6,422	2,731	3,404	2,742	3,553
Santa Bárbara	2,014	2,134	2,545	3,205	4,441	1,572	2,519	2,145	2,296
Valle	583	693	651	880	1,827	101	650	686	579
Yoro	4,540	5,658	6,599	8,872	10,959	4,028	7,043	5,481	5,025
Total	43,215	58,000	59,969	70,753	91,614	29,504	40,727	45,672	47,435

Fuente: Secretaría de Educación (SACE).

Los cinco departamentos destacados en el **cuadro 12** representan más de la mitad de todo el conjunto de escolares que desertan. A partir de estas cifras, podría argumentarse que existen importantes nudos en el modelo educativo, lo cual se conjuga con el precario sistema de remuneraciones que prevalece en el país y el creciente desempleo en el sector formal de la economía.

La pobreza extrema, sin duda, es un elemento crucial relacionado con la caída en la matrícula. La mayor concentración de oportunidades de empleo se encuentra en Cortés y Francisco Morazán, lo cual coincide, precisamente, con los departamentos que presentan mayor deserción en escuelas y colegios.

5.3 Indicadores de calidad educativa

El sector gubernamental cuenta con más de 22 mil establecimientos y el sector no gubernamental con más de 3 mil. En relación con la geografía del país, esto representa un esfuerzo infraestructural enorme que incluye la provisión de servicios de agua y saneamiento, además del mantenimiento necesario para asegurar su funcionamiento normal. Sin embargo, como se mostrará, los recursos financieros son y seguirán siendo insuficientes si todo lo demás permanece constante.

Cuadro 13: Número de centros educativos gubernamentales y no gubernamentales en Honduras (2016-2022)

Año	Gubernamental	No gubernamental	Total
2016	22,625	3,520	26,145
2017	23,003	3,519	26,522
2018	23,060	3,478	26,538
2019	23,064	3,491	26,555
2020	22,678	3,443	26,121
2021	22,610	3,321	25,931
2022	22,850	3,430	26,280

Fuente: Consejo Nacional de Educación. Informe de Desempeño Educativo 2022.

Es relevante considerar que, en 2018 y 2019, se registraron cerca de 23 mil establecimientos escolares gubernamentales en Honduras. A partir de ese momento, se ha experimentado una reducción en ese número debido al cierre de establecimientos como

resultado de huracanes y de la pandemia de COVID-19. Esto revela cómo la incidencia de dificultades en los hogares está asociada a la disminución de la demanda por educación.

Es importante señalar que Honduras, debido a sus características geográficas[34], cuenta con más de 11 mil establecimientos gubernamentales unidocentes en los niveles prebásico y básico, y un poco más de 4 mil establecimientos bidocentes **(ver cuadro 14).** Esto implica que una sola maestra o maestro cubre seis grados, a menudo en áreas rurales, lo que dificulta que dispongan de todos los elementos y herramientas de aprendizaje que tienen las escuelas multidocentes, ubicadas con mayor frecuencia en áreas urbanas.

Cuadro 14: Número de establecimientos unidocentes y bidocentes de prebásica en 2012

	Pre básica		Basica		Total Establecimientos
Departamento	Unidocente	Bidocente	Unidocente	Bidocente	
Atlántida	401	28	136	132	697
Cholutaca	466	42	131	137	775
Colón	427	37	112	140	725
Comayagua	683	32	111	273	1,099
Copán	807	30	164	205	1,206
Cortés	803	39	132	121	1,145
El Paraíso	666	22	206	423	1,317
Francisco Morazán	774	73	197	265	1,309
Gracias a Dios	146	17	28	40	231
Intibucá	525	31	53	123	747
Islas de la Bahía	46	8	6	6	66
La Paz	366	9	91	143	629
Lampira	655	42	101	248	1,044
Ocotepeque	215	10	146	107	487
Olancho	617	38	442	404	1,501
Santa Bárbara	652	46	238	222	1,158
Valle	304	33	52	77	465
Yoro	783	46	158	309	1,296
Total país	9,355	642	2,514	3,387	15,899

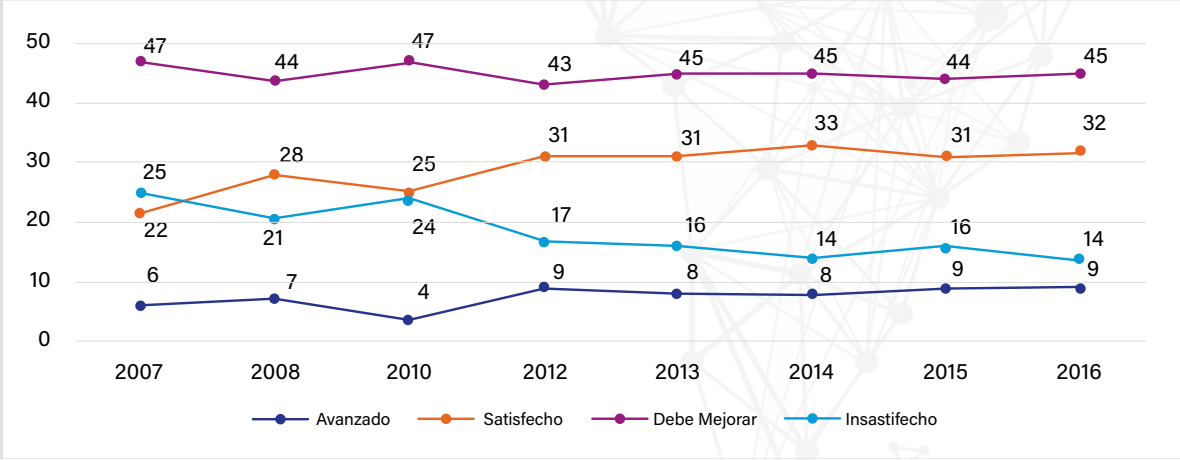
Fuente: Secretaría de Educación.

[34] Honduras suma un poco más de 34 mil aldeas y pequeños caseríos debido a que 10 millones de hectáreas están en suelos montañosos y solo 1 millón de hectáreas en suelos planos. El territorio se encuentra naturalmente segmentado y con insuficientes vías de comunicación. Fuente: INE.

La niñez y juventud hondureñas del área rural tienen, en la mayoría de los casos, menores posibilidades de insertarse en los mercados laborales. Los vacíos de conocimiento y el tiempo real que una maestra o maestro dedica a cada grado resultan en niveles de aprendizaje deficientes, lo que hace que niñas, niños y jóvenes sean más propensos a integrarse en actividades agrícolas de supervivencia.

Otros elementos relacionados con la calidad educativa permiten visualizar la pérdida estructural en el rendimiento cognitivo en español y matemáticas, donde, en general, más del 60% de las y los estudiantes evaluados, desde primer grado hasta noveno grado, son calificados como niñas y niños que necesitan mejorar, ya que no aprueban los exámenes básicos aplicados para medir la calidad educativa en el aula.

Gráfico 7: Porcentaje de estudiantes por nivel de desempeño en español y matemáticas del total de estudiantes evaluados entre 2007 y 2016**



**2007: Primero, tercero y sexto grado. 2008: Primero a sexto grado. 2010-2015: Primero a noveno grado.
Fuente: SE-MIDEH (2016). Informe nacional de Desempeño Académico 2015, Honduras, p. 37.

La calidad educativa en el segmento de educación media es aún más grave, ya que el nivel considerado aceptable representa apenas el 0.33% en 2014 y el 0.07% en 2015. Por lo tanto, es urgente y necesario que se realice una mejora sustancial en más del 98% de las y los estudiantes de educación media.

Cuadro 15: Niveles de desempeño de las y los egresados de la educación media

Rango	Categoría	Cantidad de alumnos 2014	Porcentaje 2014	Cantidad de alumnos 2015	Porcentaje 2015
0 a 35	Insuficiente	4,044	41.87	4,105	39.00
36 a 69	Necesita Mejorar	5,576	57.74	6,463	61.11
70 a 80	Satisfactorio	32	0.33	8	0.07
81 a 90	Muy Satisfactorio	0	0	0	0
91 a 100	Avanzado	0	0	0	0

Fuente: SE-MIDEH (2016). Informe nacional de Desempeño Académico 2015, Honduras, p. 16.

Tales situaciones se conjugan con las características del modelo económico y las remuneraciones imperantes. Las y los empresarios, seguramente, no siempre estarían dispuestos a contratar a egresadas y egresados de la educación media que no cumplen con las condiciones básicas de desempeño. La “preferencia” por las y los egresados de escuelas privadas, generalmente bilingües, plantea el problema de obsolescencia y múltiples fallas del "ascensor social público", el cual se basa en la magnitud de los recursos financieros que los gobiernos destinan a la educación. Estas magnitudes son, en gran medida, producto de lo que se puede recaudar anualmente para financiar la salud, la educación, la justicia, la seguridad, la infraestructura, entre otros.

Parece, por lo tanto, existir un círculo vicioso entre los impuestos recaudados y la calidad de la educación y de los demás servicios públicos. ¿Cómo convertirlo, entonces, en un círculo virtuoso? Si no hay suficientes ingresos fiscales, los gobiernos tenderán a reducir los presupuestos, precarizar, disminuir o no priorizar el gasto en educación y otros derechos sociales.

FOSDEH ha acuñado en varios documentos el concepto de "educación pobre para pobres", es decir, gasto insuficiente en educación que limita las posibilidades de ascenso

social. Sin duda, la conversión radical del sistema educativo incluye combatir todo el espectro de elementos relacionados con la pobreza y la desigualdad.

La población percibe y es víctima de los patrones de desigualdad y exclusión social existentes. Los sectores de menores ingresos, las y los más pobres, tienen menos posibilidades de acceder al sistema educativo. Las cifras del **cuadro 16**, que muestran el acceso a cada nivel educativo de acuerdo con los niveles de ingresos, reflejan claramente las actuales condiciones del sistema público.

Cabe señalar que, según datos del Instituto Nacional de Estadísticas, a medida que avanza la trayectoria educativa de las y los estudiantes, las diferencias de acceso a la educación se exacerban. Mientras que en los dos primeros ciclos de la educación básica las diferencias entre el primer y el quinto quintiles son pequeñas, al analizar el tercer ciclo de básica, el 52% de las personas del primer quintil (provenientes de hogares más pobres) accede a la educación, mientras que el 71% del quinto quintil (provenientes de hogares de mayores ingresos) lo hace. En la educación media, las diferencias son aún más significativas: el 27.2% en el primer quintil y el 62.4% en el quinto quintil acceden a la educación.

Cuadro 16: Proporción de población con acceso a cada nivel educativo, según quintil de ingresos en Honduras, en 2016

Nivel Educativo	Primer Quintil	Quinto Quintil
Pre básica	26.4 %	34.2 %
Básica Ciclos I y II	71.1 %	74.8 %
Tercer Ciclo de básica	52.0 %	71.0 %
Nivel Medio	27.2 %	62.4 %

Fuente: INE (2016). Encuesta Permanente de Hogares.

Perpetuar el patrón histórico de financiamiento insuficiente de la educación significa perpetuar la desigualdad. En Honduras está en curso un proceso novedoso de "refundación de la educación", pero sin cambios concretos y significativos en los presupuestos públicos de educación, no será posible transformar la realidad educativa. Para ampliar el acceso y la calidad educativa, es fundamental incrementar el financiamiento. Y los recursos para ello están disponibles si se logra superar el problema de la evasión y elusión fiscal que se ha presentado.

Pexels_Engin Akyurt

6. Financiamiento de la educación pública en Honduras

Las asignaciones presupuestarias con fondos públicos para la educación en Honduras han seguido un patrón de crecimiento de alrededor del 5.5% anual desde 2015 hasta 2020. Tras el COVID-19, se registraron grandes cambios debido a la paralización parcial de los servicios educativos. Sin embargo, a partir de 2022, como muestra el **cuadro 17**, se observa una normalización de la tendencia de aumento, tal como puede verse en los presupuestos aprobados y en lo devengado[35].

Cuadro 17: Asignación presupuestaria de la Secretaría de Educación de Honduras (en lempiras)

	Aprobado	Vigente	Devengado	Pagado
2015	18,073,035,496	19,510,030,421	19,284,722,658	16,038,338,420
2016	19,862,706,985	20,847,572,621	20,499,765,179	17,616,292,326
2017	20,276,759,609	21,156,511,946	21,129,022,964	18,893,068,213
2018	22,494,471,345	22,959,686,687	22,682,316,262	20,426,905,520
2019	24,324,064,462	24,544,558,951	24,507,016,045	22,073,120,552
2020	24,327,193,011	25,507,424,689	25,204,881,861	22,245,004,987
2021	26,713,553,105	25,889,388,997	19,277,909,087	16,797,336,697
2022	27,627,170,812	28,467,679,272	28,277,958,080	23,930,022,049
2023	30,738,839,313	31,423,055,272	31,359,760,480	26,288,982,417

Fuente: SEFIN, 2024. Informes de Liquidación del Presupuesto.

Las capacidades del gobierno para mantener en adecuado estado de acondicionamiento los 22 mil establecimientos escolares en Honduras enfrentan, anualmente, limitaciones derivadas de la disponibilidad de recursos tributarios y

[35] Las discrepancias entre los presupuestos pagados con lo asignado se refieren a gastos que tienen lugar en los meses finales de un año y se pagan en el siguiente.

del endeudamiento nacional. En otras palabras, son muchas las necesidades de financiamiento y pocas las posibilidades reales de atender estas demandas si no se realizan cambios en los sistemas de recaudación tributaria.

El **cuadro 18** revela una importante asignación presupuestaria a servicios personales —sueldos y salarios, viáticos, prestaciones— que supera el 95% de todos los recursos asignados para la educación, dejando montos muy pequeños para asegurar el adecuado funcionamiento de los establecimientos. Adicionalmente, se puede observar que los materiales y suministros, así como los bienes de capital, representan, en la mayoría de los casos, menos del 1% durante el período 2015-2021. El cuadro presenta ligeras variaciones en 2022 y 2023, pero, claramente, tales cantidades no son garantía para suministrar los bienes básicos necesarios en los procesos de enseñanza-aprendizaje.

Cuadro 18: Porcentaje de los principales grupos de gasto en Honduras entre 2015 y 2023

Grupos de gasto	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Servicios personales	98.4	95.5	97.1	97.2	95.5	95.6	97.2	96.9	96.8
Servicios no personales	1.1	1.5	1.8	1.9	3.5	3.3	1.9	2.0	1.5
Materiales y suministros	0.2	1.8	0.6	0.5	0.3	0.6	0.3	0.8	0.3
Bienes capitalizables	0.3	1.2	0.6	0.3	0.7	0.5	0.6	0.3	1.5

Fuente: SEFIN, 2024.

Los presupuestos de educación no suelen incluir cifras suficientes para mantener en buen estado de funcionamiento las escuelas y colegios. Se han multiplicado las quejas en todo el territorio sobre el deplorable estado de sillas y mesas en varias escuelas, y en muchas de ellas, las instalaciones sanitarias no funcionan por escasez de agua. De este modo, la responsabilidad de mantener los establecimientos recae, en cierta medida, sobre las asociaciones de padres y madres de familia.

Al considerar las asignaciones presupuestarias de cada año, netas de los gastos de administración a nivel central, como muestra el **cuadro 19**, la educación básica absorbe más de la mitad del total presupuestario. Le sigue en importancia la educación media. La educación prebásica ocupa el tercer lugar, y en última instancia se encuentran la educación alternativa —para personas jóvenes y adultas— y la educación intercultural. Considerando la tendencia de deserción escolar a medida que avanza la trayectoria educativa, como se presentó anteriormente, sería fundamental priorizar la educación de personas jóvenes y adultas (EPJA), que tiene el compromiso de atender a quienes han sido excluidos del sistema educativo y desean retomar sus estudios en otros momentos de la vida.

Cuadro 19: Distribución del presupuesto entre niveles de educación entre 2015 y 2023 (en millones de lempiras)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Educación alternativa de personas jóvenes y adultas	121	135	126	100	74	78	61	91	101
Educación básica	10,968	11,918	12,175	13,127	13,938	14,700	11,380	16,417	17,910
Educación intercultural	28	32	-	-	-	-	-	-	-
Educación media	5,643	5,743	6,066	6,419	6,794	7,075	5,468	7,857	8,561
Educación prebásica	1,499	1,648	1,668	1,816	2,042	2,105	1,620	2,348	2,897
TOTAL	18,259	19,476	20,035	21,462	22,847	23,957	18,528	26,713	29,469

Fuente: SEFIN.

La situación de la educación intercultural (para pueblos indígenas mayas, lencas, garífunas, tawakas y misquitos), que solo dispone de datos para 2015 y 2016, se explica porque esta modalidad educativa fue incorporada al Programa Hondureño de Educación Comunitaria (PROHECO) a partir de 2017. Se caracteriza por ser una modalidad descentralizada, en la que existe gestión comunitaria. Así, son las autoridades comunitarias las que contratan y pagan al personal, utilizando fondos previamente transferidos por la Secretaría de Educación.

6.1 La paradoja del presupuesto per cápita

La situación de la pérdida de matrícula en los últimos ocho años en Honduras, analizada anteriormente, genera una paradoja. Al disminuir el número de estudiantes en el sistema educativo, se crea la ilusión de que hay más recursos asignados por estudiante, lo que debería generar mejoras en la calidad educativa.

Sin embargo, como ilustra el **cuadro 20**, la realidad es que transitar de 42 dólares mensuales por estudiante en 2015 a 68 dólares en 2023 —o entre 504 y 816 dólares anuales, respectivamente— es absolutamente insuficiente para generar una mejora sustancial en la calidad educativa. Para tener una idea comparativa, en 2020, los países de la OCDE[36] invirtieron muchas veces más que Honduras en sus estudiantes, asignando, en promedio, 10,658 dólares anuales por estudiante de primaria y 11,942 por cada estudiante de secundaria.

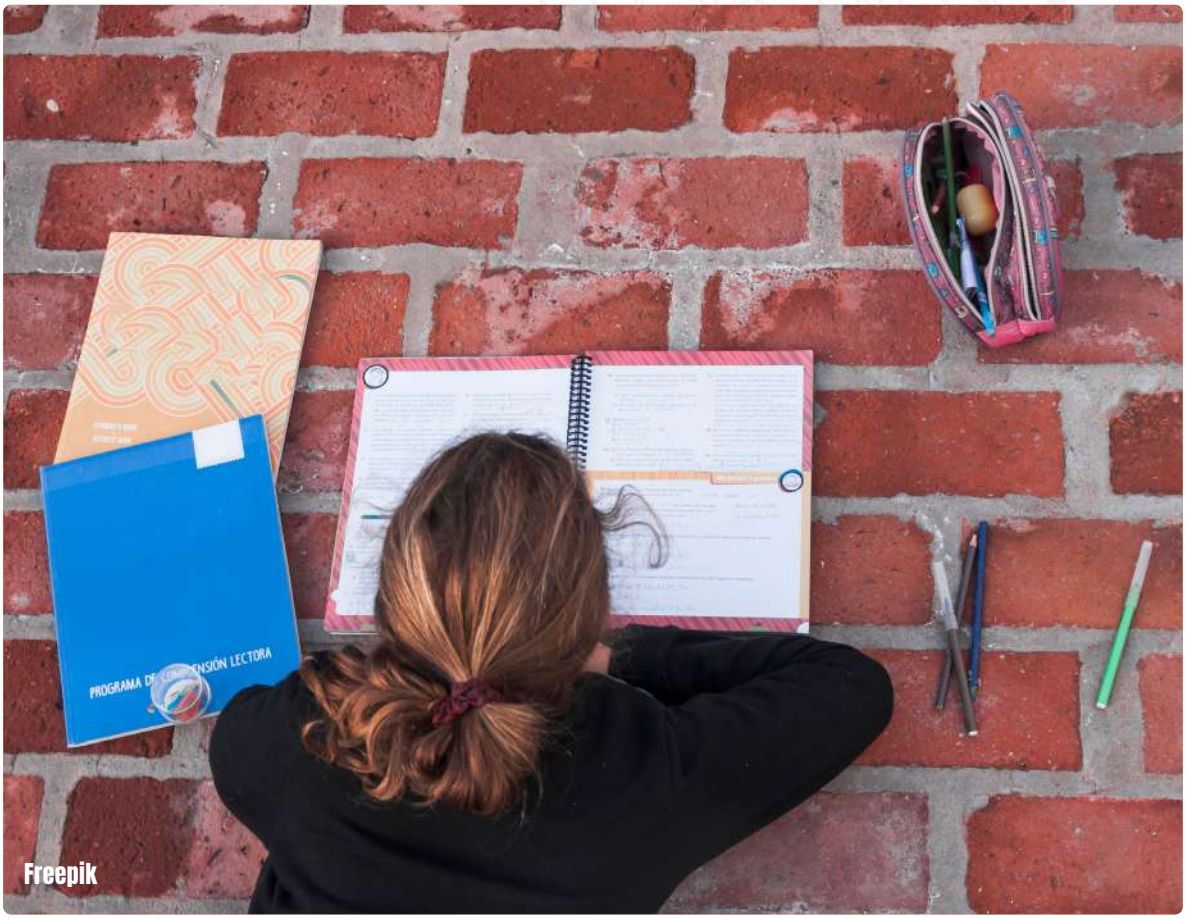
Igualmente, no se puede ignorar que ese aumento per cápita ocurre debido a la vulneración del derecho a la educación de más personas que quedan fuera del sistema educativo. En consecuencia, es urgente aumentar significativamente los recursos disponibles para la educación.

[36] Fuente: OECD (2023). Education at a Glance 2023: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris, p. 281. Disponible en: https://doi.org/10.1787/e13bef63-en. Consultada el 3 de septiembre de 2024.

Cuadro 20: Presupuesto devengado en lempiras corrientes, matrícula y per cápita anual y mensual en Honduras entre 2015 y 2023

	2015	2017	2019	2021	2023
Presupuesto educativo	19,284,722,658	21,129,022,964	24,507,016,045	19,277,909,087	31,359,760,480
Número de matrículas	1,714,772	1,711,451	1,641,799	1,555,027	1,553,168
Valor anual asignado per cápita (en lempiras)	11,246	12,346	14,927	12,397	20,191
Valor mensual asignado per cápita (en lempiras)	937	1,029	1,244	1,033	1,683
Valor mensual asignado per cápita (en dólares)	42.41	43.5	50.4	42.72	68.05
Tipo de cambio	22.1	23.65	24.68	24.18	24.72

Fuente: SEFIN y FOSDEH. Las relaciones per cápita y el gasto mensual son producidos por el equipo de investigación.



7. Posible transformación del modelo educativo con recursos fiscales adicionales

En las primeras secciones de este informe se han detectado importantes potencialidades de recaudación fiscal adicional para Honduras. Si se contrastan los presupuestos de educación con lo que podría recaudarse al resolver los problemas de evasión y elusión fiscal, queda claro que existen recursos considerables que podrían reparar el maltrecho "ascensor social" que representa la educación pública para la mayoría de la población.

Sin embargo, es necesario ser explícito: no es automático que una mayor recaudación fiscal mejore la educación debido a lo siguiente: existe un ciclo presupuestario que incluye anteproyectos de presupuesto, planes operativos anuales, objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y compromisos internacionales relacionados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que deben ser cuidadosamente analizados para definir las prioridades presupuestarias. Si en los ciclos presupuestarios no se consignan nuevos planes y estrategias para cambiar lo existente, el nuevo ingreso fiscal no estará vinculado a mejoras en la educación.

El **cuadro 21** indica la disposición potencial de recursos fiscales adicionales cuantiosos para la educación. Si se aplican a la educación pública, estos recursos podrían generar un salto cuantitativo y cualitativo radical en este ámbito. También representarían la corrección de una histórica desigualdad tributaria, en la que las y los ricos pagan menos impuestos que las y los pobres. Se trata de un escenario ambicioso que implica cambiar el actual "subsidio estatal" a los sectores económicos hegemónicos y dirigirlo hacia los sectores de bajos y medianos ingresos.

Cuadro 21: Total de evasión, elusión y gasto tributario en Honduras entre 2015 y 2016 (en millones de lempiras)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Evasión por ISR	21,848	22,160	18,562	19,893	23,956	35,853	33,464	25,937	28,553
Evasión por ISV	14,757	13,565	13,259	12,967	12,910	13,001	15,321	15,362	16,805
Estimación elusión fiscal	82,607	101,104	97,357	97,574	105,929	126,129	131,187	122,128	136,672
Total potencial a disposición	119,212	136,829	129,178	130,434	142,795	174,983	179,972	163,427	182,030

Fuente: SAR-SEFIN 2015-2017 y FOSDEH 2018-2023.

El contraste entre los recursos fiscales adicionales y la asignación presupuestaria de la educación pública es muy significativo. De hecho, en el **cuadro 22** se observa que los recursos fiscales adicionales serían suficientes para cubrir entre cuatro y siete veces los presupuestos asignados por el Estado hondureño a la educación durante el período 2015-2023.

Cuadro 22: Cobertura de recursos fiscales potenciales sobre presupuesto de educación en Honduras entre 2015 y 2023 (en millones de lempiras corrientes)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Evasión ISR	21,848	22,160	18,562	19,893	23,956	35,853	33,464	25,937	28,553
Evasión ISV	14,757	13,565	13,259	12,967	12,910	13,001	15,321	15,362	16,805
Estimación elusión fiscal	46,002	65,379	72,521	71,474	74,763	77,261	87,316	89,084	99,809
Total evasión y elusión	82,607	101,104	97,357	97,574	105,929	126,129	131,187	122,128	136,672
Presupuesto educación (devengado)	19,285	20,500	21,129	22,682	24,507	25,205	19,278	28,278	31,360
Cobertura (veces)	4.3	4.9	4.6	4.3	4.3	5.0	6.8	4.3	4.3

Fuente: SAR-SEFIN 2015-2017 y FOSDEH 2018-2023.

Alternativamente, como muestra el **cuadro 23**, al observar únicamente la evasión fiscal del ISR y del ISV, así como la estimación de la elusión fiscal —sin considerar la eliminación del gasto tributario en el cálculo— aún sería posible doblar o triplicar la cobertura de los presupuestos educativos. En otras palabras, se trata de combatir la evasión fiscal y generar nuevos marcos legales para impedir la elusión fiscal.

Cuadro 23: Cobertura de educación con recursos fiscales potenciales en Honduras (en millones de lempiras)

	2020	2021	2022	2023
Evasión ISR	35,853	33,464	25,937	28,553
Evasión ISV	13,001	15,321	15,362	16,805
Elusión Fiscal	126,129	131,187	122,128	136,672
Total Evasión y Elusión Fiscal	174,983	179,972	163,427	182,030
Presupuesto educación (devengado)	25,205	19,278	28,278	31,360
Cobertura (veces)	6.9	9.3	5.7	5.8

Fuente: Estimaciones realizadas por FOSDEH

Si todo sigue igual, en ese caso particular, el Estado hondureño continuará "subsidiando" a los grupos económicos de mayor beligerancia, mientras las escuelas carecen de agua potable, servicios sanitarios, bibliotecas, acceso a medios digitales y a otros idiomas, entre otros.

8. Consideraciones finales

8.1 Recomendaciones para la recaudación fiscal

Existe un considerable potencial de recaudación tributaria en Honduras, lo que representa una base material subyacente para transformar radicalmente el contenido del contrato social, que en todos los países define el paquete de bienestar disponible para las y los ciudadanos.

El empobrecimiento progresivo de la canasta de bienestar social se alimenta de la regresividad fiscal histórica que se ha implantado en el país y que se perpetúa por la falta de planes gubernamentales específicos para abordar esta situación.

La educación debe cambiar; por ello, se exorta al Estado hondureño a considerar las siguientes recomendaciones:

1. Evidenciar la regresividad fiscal que empobrece a la población. Es de suma importancia socializar el carácter regresivo del sistema tributario hondureño, que impone severas restricciones a la población. Esto significa que los gobiernos, junto a las organizaciones de la sociedad civil, deben asumir la tarea de educar para que las y los ciudadanos, así como las empresas, sean socialmente solidarios con la necesidad de enriquecer el contenido de los programas sociales en general y, muy en particular, la educación pública, que ha venido degradándose en los últimos 50 años. Basta leer la Constitución de la República para advertir la responsabilidad del Estado en relación con la educación pública.

2. Recordar que los impuestos bien pagados producen bienestar social. Junto a las persistentes denuncias contra los grupos sociales que se niegan a pagar impuestos, es conveniente vincular la imposición fiscal general, bien administrada, con la mejora

tangible del derecho a la educación de la niñez y juventud hondureña. La acumulación de grandes fortunas que no pagan impuestos, en sentido contrario, fomenta el aumento de las brechas de bienestar social. Se considera importante socializar la idea de que es un buen negocio pagar impuestos, ya que esto amplía las vías de acceso a mejoras sociales significativas y visibles en los establecimientos públicos de educación y salud[37], lo que incluso genera beneficios económicos para el país. Mejorar la justicia y cambiar los estándares de desempeño de las y los políticos significa, igualmente, mostrar los avances en la lucha contra la corrupción para vencer las narrativas de que "de nada sirve pagar impuestos si se los roban".

3. Fortalecer un Estado garante de derechos. A lo largo de los años, no solo ha existido un patrón regular de evasión y elusión fiscal en Honduras, sino también un Estado obsequioso que exonera de impuestos a los sectores empresariales con mayores capacidades tributarias. Esto, en la práctica, significa que los gobiernos, en representación del Estado, les dicen a los sectores sociales de mayor capacidad económica: "Vean, aquí les entregamos los impuestos que les cobramos a las y los más pobres para que sus costos de producción sean ínfimos y ganen lo máximo posible." Esta corriente histórica, que revela el carácter subalterno de los gobiernos ante los sectores sociales con mayor poder económico hegemónico, podría incluso ser periodizada para intentar modificar los términos del debate político, afectando así los derechos ciudadanos.

4. Incluir la realidad social en los códigos tributarios. Los códigos tributarios no reflejan la realidad social existente o construida a lo largo de los años. En Honduras, donde la migración irregular intensa es innegable, es claro que la gente huye de la "pesadilla hondureña" en busca del "sueño americano" o el "sueño europeo". Las estructuras impositivas actuales han contribuido a cimentar la vulnerabilidad social y

[37] Es importante resaltar que niñas y niños desnutridos son susceptibles a muchísimas enfermedades: la salud es un componente esencial en el bienestar. No solamente falta mejorar la educación.

la imposibilidad de ascenso social que impulsan la salida migratoria. Esto necesita ser desarrollado ampliamente en los códigos tributarios o en las leyes fiscales de carácter progresivo. Las y los pobres no son pobres por comodidad, sino, principalmente, por la falta de medios para abandonar la pobreza.

5. Evidenciar la realidad de los paraísos fiscales en el seno del territorio hondureño. En Honduras existen 18 regímenes fiscales de exoneración de impuestos a los que migran las empresas más grandes que operan en el país, sin considerar la variedad de proyectos ejecutados por empresas privadas que solicitan exoneraciones mientras sirven al Estado. Esta práctica anómala, que vulnera la calidad del ejercicio democrático, significa que los gobiernos, en cada ejercicio gubernamental, conceden más prebendas fiscales, transformando zonas del país en cuasi paraísos fiscales. La escasa capacidad del gobierno para controlar estos regímenes contribuye a la proliferación de prácticas de evasión y elusión fiscal, que afectan las capacidades de recaudación. Por ello, el Estado recurre a los sectores sociales de menores ingresos para cobrarles impuestos. La nueva generación de códigos tributarios debe evidenciar las situaciones sociales generadas por la regresividad fiscal.

6. Contener y sancionar prácticas de evasión y elusión fiscal. Lo que no está prohibido es legal. No está prohibido que el dueño de un hotel solicite importar un avión sin pagar impuestos, ya que, con ello, más turistas se animarán a venir al país, pues el hotel cuenta con su propio avión. Siguiendo la lógica de la incentivación fiscal, se le concede importar dicho bien sin el pago de los impuestos correspondientes. Tampoco es ilegal solicitar el triple de combustibles sin pagar impuestos y vender los excedentes al mejor precio posible. Miles de empresas en Honduras también evaden el pago de impuestos porque no existen controles electrónicos de facturación. Todos esos son ejemplos de abusos fiscales. Si no se aplican sanciones severas por ley a estas prácticas, continuarán los patrones de impunidad y distribución cada vez más regresiva, ya que las y los más astutos se apropian de impuestos que pertenecen al Estado.

8.2 Recomendaciones de alto impacto para la educación

La mejora de la educación en Honduras depende de una mirada profunda y contextual. Además de aumentar la remuneración docente y las becas, es fundamental reconocer que existe un patrón de declive en los establecimientos públicos y en la calidad de la educación brindada, lo que resulta en una educación diferenciada para diversos segmentos sociales. Partiendo de este diagnóstico, se recomienda:

1. Implementar una educación pública que dé cumplimiento a los derechos humanos. Todo el potencial recaudatorio en materia de tributos debe asociarse al efectivo cumplimiento de las libertades civiles, políticas, económicas y sociales de la población. Los espacios educativos deben ser lugares de aprendizaje y de experimentación en la realización de todos los derechos humanos, así como en la convivencia democrática y para la paz. Esto significa que la nueva educación debe orientarse hacia la superación de la pobreza y de las barreras étnicas, sociales, culturales y políticas que se han erigido. Para ello, se recomienda la aprobación de la propuesta de ley de aumento financiero para la educación pública, gratuita, de calidad e inclusiva, así como que el Estado de Honduras declare como prioridad nacional la educación pública del país y aplique la descentralización y municipalización de la educación.

2. Sustituir la lógica de la educación mínima por una educación holística e integral. Más allá de los títulos y diplomas, debe prevalecer la necesidad de transformar las mallas curriculares para garantizar la emancipación social y la liberación de las trabas inherentes a lo público. Todas las personas tienen derecho a ser protagonistas del cambio social a través de una mejor educación.

3. Superar la educación unidocente y la educación donde la comunidad es responsable de la calidad educativa. En Honduras, más de 11 mil establecimientos funcionan con una sola maestra o maestro para cubrir las necesidades específicas

del ciclo de seis años de educación escolar. Además, existen centenares de escuelas gestionadas por la comunidad, en las cuales no es imprescindible que el o la docente tenga las calificaciones académicas que son requisito en el resto de los establecimientos públicos y privados. Esto crea una oferta educativa privada para los hogares que pueden pagarla, lo que supone dividir la "calidad educativa" disponible y accesible entre los diferentes sectores sociales. Superar este estado, con mejores esquemas de recaudación fiscal, significa crear un nuevo estado de bienestar social accesible para todas las personas, y no solo para a pocas personas. Superar la educación unidocente implica transformar la educación segregada en una educación similar para todas y todos. No es posible que crezca la educación para los sectores más desfavorecidos si no existe una lógica gubernamental que busque superar las brechas educacionales entre los distintos sectores sociales.

4. Adoptar un ciclo progresivo de la educación pública de calidad. En la sociedad hondureña actual, son las y los que egresan de establecimientos privados de educación quienes tienen las mayores posibilidades de insertarse en mercados de empleo con garantía de remuneraciones apropiadas. Esta situación implica que la educación pública es un sistema que ha acumulado problemas de creciente regresividad social. Superar este ciclo en la educación pública requiere cambiar el modelo histórico de financiamiento, basándolo en hitos de modelos diversificados de inserción económica internacional. En la economía globalizada actual se exigen varios idiomas; sin embargo, el sistema público se muestra incapaz de ofrecer educación bilingüe debido a la falta de recursos fiscales. Existe legislación para la enseñanza de una segunda lengua, en este caso, el idioma inglés, pero no se cumple. Asimismo, los problemas originarios deben ser abordados en lengua materna, lo que requiere un tercer idioma. Para superar estos desafíos, se necesita voluntad política por parte de quienes dirigen el sistema educativo público y asegurar una financiación adecuada del derecho humano a la educación.

Bibliografía consultada

Banco Interamericano de Desarrollo. (2011). *El sector financiero en Honduras: Visión general y tópicos sobre seguridad financiera.*

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2023). *Panorama fiscal de América Latina.*

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024). P*anorama fiscal de América Latina.*

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2005). *La tributación a la renta en el Istmo Centroamericano: Análisis comparativo y agenda de reformas.*

Comisión Nacional de Bancos y Seguros. (2014). *Guía de investigación financiera y contable (Unidad de Lavado de Activos).*

Comisión Nacional de Bancos y Seguros. (2011). *Reglamento para la prevención y detección del lavado de activos.*

Deneault, A. (2016). *Paraísos fiscales: Una estafa legalizada. Editorial Popular.*

Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo de Honduras (FOSDEH). (2015). *¿Quién paga los impuestos en Honduras?.*

Gómez Sabaini, J. C., & Morán, D. (2016). *Evasión tributaria en América Latina. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).*

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI). (2016). *La eficacia de los incentivos tributarios a la inversión en Centroamérica.*

InSight Crime. (2010-2023). *Informes sobre Honduras.*

Ministerio de Hacienda de Costa Rica. (2012-2018). *Incumplimiento tributario en el impuesto general sobre las ventas y el impuesto sobre la renta.*

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2023). *Transparencia fiscal en América Latina.*

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos & Banco Interamericano de Desarrollo. (2024). *Panorama de las administraciones públicas de América Latina.*

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos & Banco Interamericano de Desarrollo. (2023). *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2023 - Honduras.*

Pulido, E. J. (s.f.). *El fraude fiscal en España: Una estimación con datos de contabilidad nacional.*

Servicio de Administración de Rentas (SAR). (2019). *El impacto del impuesto mínimo en Honduras.*

Servicio de Administración de Rentas (SAR). (2024). *Ley de justicia tributaria: Diagnóstico y síntesis.*

Servicio de Administración de Rentas (SAR). (2020). *Bunching en los kinks del impuesto sobre renta de personas naturales en Honduras.*

Secretaría de Educación. (2015-2023). *Sistema integrado de información educativa.*

Secretaría de Educación. (2015). *Eficacia de los aprendizajes logrados por los egresados de educación media.*

Secretaría de Finanzas. (2015-2023). *Ejecución presupuestaria.*

Secretaría de Finanzas. (2023). *Gasto tributario: Proyecto de presupuesto 2023.*

Secretaría de Finanzas. (2018). *Manual de clasificación presupuestaria.*

Secretaría de Finanzas. (2015-2023). *Memorias anuales.*

Secretaría de Finanzas & Dirección Ejecutiva de Ingresos (SEFIN-DEI). (2013). *Informe final del Comité para Análisis y Control de las Exoneraciones.*

Tribunal Superior de Cuentas (TSC). (2022). *Informe de rendición de la cuenta financiera del Estado.*

Unidad de Inteligencia Financiera de la Comisión Nacional de Bancos y Seguros (UIF-CNBS). (2019). *Sistema e-ROS capturador de transacciones.*