

ALGUNAS OBSERVACIONES PRELIMINARES ACERCA DE LA
REFORMA TRIBUTARIA EN HONDURAS

Documento elaborado por el señor Federico J. Herschel, Experto Regional en Financiamiento del Desarrollo del Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo (DCTD) de las Naciones Unidas, adscrito a la Subsección de la CEPAL en México, y el señor Roberto Hoyo d'Addona, funcionario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México, comisionado por el Banco Interamericano de Desarrollo. Las opiniones en él expresadas son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de las instituciones a las que pertenecen.

INDICE

	<u>Página</u>
Presentación	v
I. Posible enfoque general para la orientación de una reforma del sistema impositivo	1
1. El déficit fiscal y la conveniencia de aumentar los ingresos tributarios	1
2. La política fiscal y el desarrollo económico	4
3. Equidad	5
4. Observaciones generales acerca del sistema tributario	6
II. Examen concreto a realizar en esta primera etapa	7
1. Términos de referencia	7
2. Impuesto sobre la renta	8
a) Tratamiento de las sociedades	8
b) Pagos o acreditaciones efectuadas al exterior	16
c) Concepto de renta	19
d) Rentas exentas	21
e) Gastos deducibles y no deducibles	22
f) Deducciones personales	23
g) Compensación de quebrantos	24
h) Ganancias de capital	25
i) Renta presunta	27
j) Tarifa del gravamen para personas individuales	27
k) Pago del impuesto	29
3. Impuesto sobre ventas	30
a) Características generales del gravamen	30
b) Tasa del impuesto	31
c) Exenciones	31
d) Casos especiales	34
e) Otras observaciones	35
4. Impuestos al consumo	36
a) Finalidad de los impuestos específicos	36
b) Modificaciones propuestas	37
c) Imposición a la gasolina	40
d) Impuestos sobre los vehículos automotrices	44
	/III. Recomendaciones

	<u>Página</u>
III. Recomendaciones más importantes	49
a) Impuesto sobre la renta	49
b) Impuesto a las ventas	50
c) Impuesto al consumo	50
d) Impuesto sobre los vehículos automotores	51

INDICE DE CUADROS

Cuadro

1	Honduras: Ingresos y gastos del Gobierno Central, 1976/1979	2
2	Centroamérica: Producto interno bruto, ingresos tributarios y coeficiente de tributación	3
3	Tasas a aplicar a rentas giradas al exterior en Honduras, Costa Rica y México	17
4	Honduras: Tarifa propuesta	23
5	Tasa aplicable en los países que utilizan una sola alícuota en el impuesto al valor agregado	32
6	Honduras: Importaciones de bienes suntuarios o no esenciales, su monto y relación con el total de las importaciones, 1978	38
7	Honduras: Derechos de importación sobre algunos productos no esenciales	39
8	Honduras: Tasas a aplicar, recaudación estimada y relación con respecto a los ingresos tributarios totales	41
9	Honduras: Impuestos al consumo	42
10	Algunos países de la OCDE: Tasas efectivas de los impuestos sobre la gasolina, 1979	43
11	Istmo Centroamericano: Participación de los impuestos sobre combustibles en los ingresos tributarios totales, 1970 a 1979	45
12	Tarifa de impuestos sobre el tráfico de autovehículos	47

PRESENTACION

El presente trabajo se basa en un pedido del Ministro de Hacienda de Honduras, señor Valentín Mendoza, al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a fin de formular recomendaciones apreciadas para fortalecer los futuros ingresos tributarios, así como para la asistencia técnica.

Para efectuar este trabajo, el BID solicitó la colaboración de la CEPAL y del señor Roberto Hoyo d'Adonna, funcionario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México. Este documento responde a la primera parte del pedido, es decir, se ocupa de las recomendaciones concretas para incrementar los recursos tributarios, así como de los términos de referencia que se hallan indicados en el capítulo II de este trabajo.

Los autores dejan expresa constancia de la colaboración recibida del Ministro de Hacienda, señor Valentín Mendoza, así como de funcionarios de dicho Ministerio y, en especial, de la señora María Isabel Martell, asesora del Ministro.

I. POSIBLE ENFOQUE GENERAL PARA LA ORIENTACION DE UNA REFORMA DEL SISTEMA IMPOSITIVO

1. El déficit fiscal y la conveniencia de aumentar los ingresos tributarios

Si bien el crecimiento global de la economía ha sido satisfactorio en el período 1970-1978 --aun cuando el ritmo de expansión económica de 1979 fue el más bajo del último quinquenio (tasa de crecimiento del producto interno bruto per cápita, 1.7%)--,^{1/} se presentan dificultades, en buena medida de orden coyuntural, que pueden poner en peligro un continuo y autosostenido desarrollo económico y social en el futuro. Entre dichas dificultades cabe mencionar el déficit del Gobierno Central, que creció por cuarto año consecutivo, habiéndosele estimado para el año 1979 en la suma de 300 millones de lempiras o sea el 33% del gasto total del Gobierno Central, o el 7.0% del producto interno bruto. (Véase el cuadro 1.) Debe destacarse que se llegó a ese resultado a pesar de una considerable disminución del ritmo de crecimiento del gasto público; cabe hacer notar, en especial, que la inversión real sufrió una caída de cerca del 14%. (Véase de nuevo el cuadro 1.)

En el resultado indicado del desequilibrio en las cuentas del Gobierno Central influyó también el menor aumento porcentual de los ingresos tributarios que en 1979 sólo crecieron en 12% aproximadamente frente a un 22% en 1978 y un 36% en 1977. Si se considera que la variación media anual de los precios al consumidor de 1978 a 1979 se acercó al 9%, puede afirmarse que en términos reales los ingresos tributarios quedaron prácticamente estancados.^{2/}

Por su parte, en el cuadro 2 se ha indicado la presión tributaria de Honduras y de los demás países de Centroamérica. Aunque dicha presión en 1979 ha sido levemente superior a los demás países de la región, debe tenerse en cuenta que, en general, el esfuerzo tributario en todos estos

^{1/} Véase Honduras: Notas para el Estudio Económico de América Latina, 1979 (CEPAL/MEX/1032), 16 de mayo de 1980, página 1.

^{2/} Al respecto hay que tener en cuenta que el aumento de los precios implícitos del producto interno bruto puede estimarse en 13%.

Cuadro 1

HONDURAS: INGRESOS Y GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL

	Millones de lempiras				Tasas de crecimiento ^{a/}		
	1976	1977	1978	1979 ^{b/}	1977	1978	1979 ^{b/}
1. Ingresos corrientes	<u>356</u>	<u>468</u>	<u>545</u>	<u>617</u>	<u>31.4</u>	<u>16.5</u>	<u>13.2</u>
Ingresos tributarios	<u>311</u>	<u>425</u>	<u>517</u>	<u>577</u>	<u>36.7</u>	<u>21.6</u>	<u>11.6</u>
Directos	76	94	128	158	24.0	36.1	23.4
Indirectos	235	330	388	418	40.8	17.6	7.7
Sobre el comercio exterior	130	204	253	...	57.8	23.8	...
2. Gastos corrientes	<u>327</u>	<u>409</u>	<u>518</u>	<u>597</u>	<u>25.3</u>	<u>26.6</u>	<u>15.3</u>
Remuneraciones	<u>184</u>	<u>212</u>	<u>260</u>	<u>296</u>	<u>15.4</u>	<u>22.6</u>	<u>13.8</u>
Otros gastos corrientes	<u>143</u>	<u>197</u>	<u>258</u>	<u>301</u>	<u>38.0</u>	<u>30.9</u>	<u>16.7</u>
3. Ahorro corriente (1-2)	<u>29</u>	<u>59</u>	<u>27</u>	<u>20</u>	<u>99.3</u>	<u>-54.2</u>	<u>-25.9</u>
4. Gastos de capital	<u>197</u>	<u>262</u>	<u>318</u>	<u>320</u>	<u>32.4</u>	<u>21.4</u>	<u>0.6</u>
Inversión real	88	107	179	154	21.7	67.0	-13.8
Amortización de la deuda	41	67	70	84	60.1	4.6	20.0
Otros gastos de capital	68	88	69	82	29.2	-21.7	18.7
5. Gastos totales (2+4)	<u>524</u>	<u>671</u>	<u>836</u>	<u>917</u>	<u>28.0</u>	<u>24.6</u>	<u>9.7</u>
6. Déficit (o superávit) fiscal (1-5)	<u>-168</u>	<u>-203</u>	<u>-291</u>	<u>-300</u>	<u>20.7</u>	<u>43.3</u>	<u>3.1</u>
7. Financiamiento del déficit	<u>168</u>	<u>203</u>	<u>291</u>	<u>300</u>	<u>20.7</u>	<u>43.3</u>	<u>3.1</u>
Financiamiento interno	88	111	112	130	25.9	0.9	16.1
Financiamiento externo	80	92	179	170	15.0	94.6	-5.0

Fuente: Honduras: Notas para el Estudio Económico de América Latina, 1979.
(CEPAL/MEX/1032).

a/ Preliminar.

b/ Las tasas de crecimiento corresponden a las cifras reales y no a las redondeadas.

Cuadro 2

CENTROAMERICA: PRODUCTO INTERNO BRUTO, INGRESOS TRIBUTARIOS
Y COEFICIENTE DE TRIBUTACION

(Millones de pesos centroamericanos)

	1976		1977		1978		1979	
	Valor	Porcen- taje	Valor	Porcen- taje	Valor	Porcen- taje	Valor	Porcen- taje
<u>Guatemala</u>								
Producto interno bruto	4 365	100.0	5 481	100.0	6 132	100.0	7 018	100.0
Ingresos tributarios	370	8.5	557	10.2	621	10.1	614	8.7
Impuestos directos	68	1.6	80	1.5	102	1.7	94	1.3
Impuestos indirectos	302	6.9	477	8.7	519	8.4	520	7.4
Sobre comercio exterior	119	2.7	249	4.5	264	4.3	240	3.4
<u>El Salvador</u>								
Producto interno bruto	2 282	100.0	2 848	100.0	3 103	100.0	3 530	100.0
Ingresos tributarios	307	13.5	452	15.9	389	12.5	465	13.2
Impuestos directos	75	3.3	95	3.3	114	3.7	111	3.2
Impuestos indirectos	232	10.2	357	12.6	275	8.8	354	10.0
Sobre comercio exterior	142	6.2	250	8.8	161	5.2	228	
<u>Honduras</u>								
Producto interno bruto	1 289	100.0	1 545	100.0	1 819	100.0	2 164	100.0
Ingresos tributarios	156	12.1	212	13.7	258	14.2	288	13.3
Impuestos directos	38	2.9	47	3.0	64	3.5	79	3.7
Impuestos indirectos	118	9.2	165	10.7	194	10.7	209	9.6
Sobre comercio exterior	65	5.0	102	6.6	127	7.0	(136)	6.3
<u>Nicaragua</u>								
Producto interno bruto	1 848	100.0	2 240	100.0	1 621	100.0	1 341	100.0
Ingresos tributarios	193	10.4	234	10.4	156	9.6	143	10.7
Impuestos directos	50	2.7	56	2.5	39	2.4	31	2.3
Impuestos indirectos	143	7.7	178	7.9	117	7.2	112	8.4
Sobre comercio exterior	53	2.9	71	3.2	42	2.6	41	3.1
<u>Costa Rica</u>								
Producto interno bruto	2 412	100.0	3 072	100.0	3 473	100.0	4 161	100.0
Ingresos tributarios	294	12.2	383	12.5	444	12.8	468	11.2
Impuestos directos	71	2.9	91	3.0	112	3.2	116	2.8
Impuestos indirectos	223	9.3	292	9.5	332	9.6	352	8.4
Sobre comercio exterior	86	3.6	117	3.8	129	3.7	148	3.6

Fuente: CEPAL, a base de cifras oficiales.

a/ Preliminar.

países es bajo, si se entiende por esfuerzo tributario la relación que existe entre la presión tributaria y la capacidad de pago (de impuestos) de un país. Al respecto es preciso señalar que con base en estudios practicados para un total de 47 países en proceso de desarrollo se llegó a la conclusión de que Honduras perteneció al grupo de países de bajo esfuerzo tributario (tanto es así que en uno de estos estudios se le dio el lugar 34 en orden descendente del sacrificio llevado a cabo a mediados de la década).^{3/}

De otro lado, el sector público hondureño ha iniciado una serie de obras de gran envergadura y un conjunto de programas para atender las necesidades básicas de la población que comprometen el gasto público por algún tiempo, y harían muy difícil contraer dicho gasto sin un perjuicio serio para los programas de desarrollo del país.

Frente a las consideraciones efectuadas puede afirmarse que sería conveniente elevar la presión tributaria, objetivo al cual deben concurrir un esfuerzo en el orden administrativo, así como ciertas modificaciones en el sistema tributario actualmente vigente, algunas de cuyas deficiencias se comentarán en este informe.

2. La política fiscal y el desarrollo económico

Como para todo país en proceso de desarrollo, también para Honduras se presenta la necesidad de estimular en forma cada vez mayor a aquellos factores que pueden coadyuvar a acelerar el desarrollo económico. En este sentido la necesidad de lograr un aumento de los ingresos tributarios es preciso también, para defender una política activa en materia de inversiones públicas ya que éstas en 1979 sufrieron una caída a la que ya se ha hecho referencia, circunstancia que pone en peligro no sólo el mismo ritmo de ejecución de importantes proyectos del sector público sino que puede repercutir también sobre otras inversiones como las que lleva a cabo el sector privado.

Por otra parte, cabe recordar que es de alta significación no desalentar la actividad privada en momentos en que la situación

^{3/} Véase Alan A. Tait, Wilfrid L. M. Grätz y Barry J. Eichengreen, "International Comparisons of Taxation for Selected Developing Countries 1972-1976", Staff Papers (IMF), marzo 1979, vol. 26, No. 1.

general de Centroamérica ha creado cierto desaliento en dicho sector, fenómeno que ha tenido alguna repercusión en Honduras.

3. Equidad

Todo sistema tributario debe cumplir con este propósito fundamental en un doble sentido: por una parte debe existir una equidad horizontal de modo que se trate en forma igual a los contribuyentes que se encuentran en la misma situación de capacidad contributiva; por otra parte, existe el principio de la equidad vertical que requiere una mayor imposición para aquellas personas que se encuentran entre los grupos de mayores ingresos. En lo que respecta al primer precepto es necesario no sólo un tratamiento igual, sino que éste surja en forma clara de la ley y que no se dé la sensación al contribuyente de que existe un cierto grado de arbitrariedad o de falta de precisión en el trato que se le da al contribuyente.

En lo que respecta al segundo precepto no es otra cosa que el propósito de lograr un sistema tributario progresivo, en que la imposición esté en relación con la capacidad económica de cada persona o unidad familiar.

Al respecto hay que tener presente que según estimaciones recientes en Honduras el 64% del total de hogares se encuentra por debajo de la línea de pobreza (40% en el sector urbano y 75% en el sector rural) y el 45% se halla bajo la línea de indigencia (15% en la zona urbana y 57% en la rural). Cabe mencionar que estos porcentajes son los más elevados entre los 10 países para los cuales se ha efectuado esta clase de estudios.^{4/}

Estos indicadores están relacionados con otras mediciones que evidencian la desigual distribución del ingreso y la extrema pobreza de

^{4/} Véase Antecedentes para el estudio sobre pobreza, satisfacción de necesidades básicas y distribución del ingreso en el Istmo Centroamericano. Una aproximación ideal, (CEPAL/MEX/Sem2.5), 1980, pág. 14. Los países analizados fueron los siguientes: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Honduras, México, Perú, Uruguay y Venezuela. Según datos extraídos de la Síntesis del Plan Nacional de Desarrollo 1974/1978 de la Secretaría Técnica del Consejo Superior de Planificación Económica, conforme a una encuesta de Ingresos y Gastos para 1967/1968, el estrato bajo de menos de 2 000 lempiras anuales representaba el 79.7% de las familias, pero sólo recibía el 31.8% del ingreso, mientras que el estrato alto de más de 7 000 lempiras, con un 3.1% de las familias, percibía el 27.2% del ingreso.

algunos grupos (por ejemplo consumo de calorías y proteínas, grado de analfabetismo, relación médicos/población, etc.). Con base en estas evidencias preliminares es posible postular una acción concreta en lo fiscal: por una parte incrementar los gastos que benefician a los grupos más necesitados y por otra reducir la imposición que afecta a dichos grupos, tratando, en cambio, de absorber mayores recursos de los que se encuentran en las capas superiores en lo que respecta a su ingreso y patrimonio. Esta segunda meta es una de las direcciones que deberá observar todo cambio del sistema tributario en el futuro.

4. Observaciones generales acerca del sistema tributario

El sistema tributario de Honduras se caracteriza, por lo menos en un primer enfoque, como regresivo, ya que predominan los impuestos indirectos. En efecto, si se consideran como tales a los que recaen sobre el consumo y las importaciones, su proporción supera el 50% y de agregarse aún los impuestos a las exportaciones, su proporción sería superior al 65% con respecto a los ingresos tributarios totales. Frente a la desigualdad de ingresos a que se ha hecho referencia se trata de un aspecto que merece especial atención.

Otra característica del sistema es su considerable complejidad. En este sentido cabe destacar que si se incluyen los gravámenes distritales y municipales, su número se eleva a más de 30, algunos de los cuales son sólo de escaso rendimiento. Como otro detalle puede agregarse que existen varios impuestos al consumo pero no se han agrupado en un solo cuerpo legal, lo que seguramente facilitaría su aplicación.

II. EXAMEN CONCRETO A REALIZAR EN ESTA PRIMERA ETAPA

1. Términos de referencia

Con base en las conversaciones sostenidas con el Lic. Valentín Mendoza, Ministro de Hacienda de Honduras y con funcionarios de dicho Ministerio, el presente estudio se ha concentrado fundamentalmente en los siguientes tópicos:

- a) Impuesto a la renta
- b) Impuesto a la venta
- c) Impuesto al consumo
- d) Impuestos que recaen sobre los vehículos automotrices.

Considerando el escaso tiempo disponible para la preparación del presente informe, sólo se han tratado los aspectos más destacados de cada uno de los gravámenes indicados, sin entrar con mayor profundidad en un análisis de los efectos económicos, incidencia y repercusión sobre la distribución del ingreso de cada uno de dichos tributos. Dicho de otro modo, se ha dado una importancia crucial a la necesidad de lograr una mayor recaudación, observando sin embargo algunos de los defectos más obvios de las leyes actualmente vigentes.

En virtud de lo expuesto, no se han tratado por lo tanto los impuestos al comercio exterior que requerirían un estudio previo sobre la protección efectiva y que deberán ser examinados conjuntamente con un análisis de la política industrial y de las relaciones con el Mercado Común Centroamericano que Honduras adoptaría en el futuro. Tampoco se han incluido en este informe los impuestos sobre la propiedad, ya sea los que recaen sobre la tenencia de la misma como los que se basan en su transmisión; sin embargo, desde ya, parece evidente que algunas de las tasas efectivas que rigen en esta clase de gravámenes, en especial dentro de los que afectan la tenencia, son bajas, lo que hace pensar que se requiere una revisión de esta clase de tributos.

Tampoco se han considerado algunos impuestos cuya recaudación individual al presente no es de gravitación, tales como los impuestos a las transacciones, a la producción y circulación, a los actos jurídicos, a los premios de lotería y los gravámenes que recauda la municipalidad y

/el Distrito

el Distrito Central. Con todo, se ha recogido como primera impresión la conveniencia de examinar la posibilidad de eliminar algunos tributos de menor recaudación para el fisco. No se ha entrado tampoco en este estudio en un análisis de la aplicación de la contribución por mejoras, ni a lo atinente a las contribuciones sociales.

Dentro del impuesto sobre la renta, no se han examinado los distintos incentivos que existen, sobre todo para el desarrollo industrial y cuyo examen exigiría una consideración especial del Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales; sin embargo, la experiencia anterior hace pensar que muchas de las franquicias que se han otorgado son excesivas y que los países deberían buscar una modificación del aludido convenio.

Habiéndose revisado parte del sistema tributario, si bien en una forma relativamente somera, y considerando la magnitud de los problemas que no entran dentro de los términos de referencia de este estudio, se considera que sería sumamente conveniente para Honduras emprender un estudio en profundidad del sistema tributario, y en lo posible del fiscal, con miras a lograr la mejor adecuación de impuestos y gastos a los fines del desarrollo económico y social.

2. Impuesto sobre la renta

a) Tratamiento de las sociedades

En el impuesto a la renta evidentemente la cuestión de mayor significación, tanto en lo que respecta a su estructura como también por sus posibles efectos sobre la recaudación, es el tratamiento que se da a las empresas.

En Honduras para las personas jurídicas rige la misma tarifa que se aplica a las personas naturales. El grupo de personas jurídicas está constituido por las empresas mercantiles. De conformidad con la ley se entiende por éstas a "Cualquier asociación de 2 o más personas, ya sea en forma de sociedad personalista o por acciones, de responsabilidad limitada o ilimitada, o cualquier otra organizada o incorporada de conformidad con las leyes del país, sea nacional o extranjera, que gane o perciba renta de una o más de las actividades mencionadas en los artículos 29., 30.,

y 4o. de esta Ley (actividades sujetas al impuesto)". También se entenderá por "Empresas Mercantiles", los negocios que pertenezcan a una sola persona natural o individual que resida en el país o fuera de él y las sociedades de hecho de cualquier naturaleza que sean (art. 8, inc. h). Se exceptúan de esta categoría de empresas mercantiles, los comerciantes al por menor (según se definen en el Código de Comercio en el art. 446, art. 3o. del Reglamento del Impuesto sobre la Renta).

Por su parte y según lo establecido en el art. 25, los ingresos percibidos por las personas naturales o jurídicas residentes o domiciliadas en el país en concepto de dividendos o cualquier otra forma de participación de utilidades o de reservas, están gravados con una tarifa proporcional de 10% y los que se obtengan por capitalización de reservas o utilidades con el 5%. En ambos casos dichos ingresos estarán excluidos del gravamen establecido en la escala progresiva del artículo 22 de esta Ley (es decir la tarifa que se aplica a personas naturales y jurídicas). Se deduce del último párrafo del artículo citado que los dividendos y utilidades que han tributado el gravamen del 5% al 10%, ya no deben incluir esta clase de ganancias dentro de la declaración de la renta global sujeta a impuesto.

De conformidad con las disposiciones indicadas, la retención del 5% o 10% rige para la distribución de dividendos o utilidades efectuada por cualquier tipo de sociedad, entendiéndose que no se aplica en el caso de las actividades de las empresas individuales. Tampoco se aplica retención alguna si las utilidades obtenidas se mantienen en reserva, es decir, si no se traducen en la distribución de acciones liberadas.

Como ya se ha indicado, las mismas tarifas son de aplicación tanto para las sociedades de capital como para las de personas. De esta manera y a diferencia de los países desarrollados, donde en realidad sólo la tributación de las sociedades de capital presenta problemas especiales en el caso de Honduras, como ocurre también en otros países de América Latina, la cuestión se extiende a todo tipo de empresas.

A diferencia de la gran mayoría de los países de América Latina, Honduras pertenece juntamente con Guatemala y Nicaragua (antes de los

últimos cambios en el sistema tributario) al grupo de países que grava con idéntica tarifa de tipo progresivo a las personas naturales y jurídicas.^{5/}

Hasta cierto punto, el hecho de que la misma tarifa se aplica a todo tipo de sociedades puede considerarse como una ventaja, por lo menos formalmente, ya que evita una discriminación entre diferentes formas de sociedad que no es deseable. Sin embargo, hay que tener en cuenta que las sociedades anónimas gozan en la práctica de una serie de ventajas (por ejemplo, sus accionistas no pagan el impuesto a las herencias cuando se trata de acciones al portador o en el caso de las nominativas pueden evitarlo fácilmente por las facilidades que existen para la transmisión y la ausencia de centrales efectivas). Esto explica en parte el predominio que tienen las sociedades anónimas en su participación en la renta recibida según datos de la Dirección General de Tributación, ya que perciben más del 70% del total. Por otra parte, como se verá más adelante, aunque el trato relativamente uniforme a distintos tipos jurídicos de empresas puede tener la ventaja indicada y puede facilitar así una acción de política tributaria dirigida a ellas, tiene otros inconvenientes a que se hará referencia a continuación.

Cabe señalar que una imposición progresiva de sociedades en principio no es justa, ya que los impuestos inciden, desde un punto de vista económico, en última instancia, sobre personas físicas y no sobre un ente de carácter meramente jurídico. Dicho de otra manera, el hecho de que una sociedad haya obtenido una utilidad gravable de 2 millones de lempiras, no indica nada sobre la capacidad contributiva de sus accionistas, ya que puede tratarse de cien accionistas o de dos; evidentemente es esa capacidad contributiva la que en última instancia debe tenerse en cuenta, si se desea tener un sistema equitativo. En efecto, en el primer caso, al distribuirse dos millones de lempiras entre 100 contribuyentes, a cada uno le corresponde una renta antes del pago del tributo de 20 000 lempiras, mientras que en el segundo caso, si uno de los dos accionistas posee el 95% le corresponde 1 900 000 lempiras. Sin embargo, el impuesto que se tributa es el mismo.

5/ Ministerio de Hacienda y Tesoro de Panamá, Secretaría Ejecutiva CIAT. Aplicación del impuesto sobre sociedades y accionistas en 24 países latinoamericanos.

Si se adiciona el 10%, suponiendo que la distribución se haga en efectivo, es interesante comparar la situación en los dos casos.

Caso A - Renta de la sociedad	2 000 000
Impuesto a abonar aplicando la tarifa del artículo 22	<u>683 000</u>
	1 317 000
Contribuyente de renta de 1 900 000, le queda	1 251 150
De 100 000 (al otro accionista), restarán	<u>65 850</u>
	1 317 000

Retención del 10%. Las sumas anteriores quedan reducidas a:
1 125 900 y 59 265

Restando los impuestos netos del dividendo original, queda el impuesto total, que recae sobre el accionista

1 900 000 - 1 125 900 = 774 100 = 40.7%	} calculado el impuesto sobre el dividendo bruto
100 000 - 59 265 = 40 735 = 40.7%	

CASO B

Renta de la sociedad	2 000 000
Impuesto a abonar	<u>683 000</u>
Suma a distribuir	1 317 000
A cada contribuyente le queda	13 170
Suma a la que debe deducirse el 10% o sea	<u>1 317</u>
Renta neta después de pagado el tributo	11 853
Impuesto total que le corresponde a cada accionista	
20 000 - 11 853 = 8 147 = 40.7% (sobre el dividendo bruto)	

Se observa aquí que la tasa a aplicar en todos estos casos es la misma, destruyéndose en la práctica la progresividad del gravamen, pero la falta de equidad queda más evidente si se compara con lo que debería pagar una persona individual que tuviera otras rentas.

Renta 190 000 - Impuesto a pagar si es accionista o socio de una empresa	40.7%
Renta 190 000 - Impuesto a pagar si es contribuyente individual	33.8%
Renta 20 000 - Impuesto a pagar si es accionista o socio de una empresa	40.7%
Renta 20 000 - Impuesto a pagar si es contribuyente individual	6.5%

/Se pone

Se pone en evidencia que no existe un tratamiento uniforme entre la tributación progresiva de las empresas y la de otras fuentes, ya que para un contribuyente que percibe rentas de una sociedad por 20 000 lempiras, el impuesto en el caso indicado se eleva a 40.7%; en cambio si percibe un ingreso igual de otra fuente, el impuesto sería de sólo el 6.5%. A ello cabe agregar que para un mismo dividendo individual, la tasa efectiva variará sustancialmente, según cual fuere la renta gravable total de la sociedad, situación que también puede crear injusticias considerables.

Por otra parte, hay que tomar en cuenta también que este sistema de tasas progresivas para las empresas puede convertirse fácilmente en una mera ficción si se fraccionan las empresas, es decir, si un mismo conjunto económico divide su capital en varias empresas cada una de las cuales paga por lo tanto un impuesto menor. En el artículo 24 se había previsto la posibilidad de consolidar los balances y por lo tanto las rentas de distintas empresas, pero una reforma posterior ha hecho prácticamente imposible tal posibilidad a favor del fisco.

En efecto, en el artículo 24 de la ley se estableció que: "Cuando varias sociedades o empresas mercantiles tengan personalidades jurídicas diferentes, y se encuentren en la circunstancia de que más del 40% de su capital sea poseído por los mismos socios o por sus cónyuges, presentarán una sola declaración, comprendiendo en ella el total de los ingresos percibidos por dichas sociedades o empresas. En este caso, el impuesto que corresponde se pagará sobre la renta neta gravable que resulte de esa declaración. Si la sociedad o empresas a que se refiere este párrafo no hacen declaración conjunta dentro de los términos de la presente Ley, la Dirección queda autorizada para hacerla de oficio, sujeta a las multas y recargos en que incurrieren".

Posteriormente, mediante decreto 115 del 8 de noviembre, se dispuso que "el inciso transcrito debería aplicarse cuando las sociedades o empresas a que se refiere tengan giros o actividades mercantiles similares o complementarias, y además sus socios o cónyuges de éstos sean exactamente los mismos en dichas sociedades o empresas". De esta manera es muy probable que a través del fraccionamiento de sus empresas la tasa progresiva tenga de todas maneras una importancia mucho menor de la que pudiera tener de aplicarse rigurosamente las tarifas de la Ley.

Como los dividendos y otras participaciones no se incluyen dentro de la renta gravable de las personas naturales, se resta la necesaria globalidad que, en principio, debe tener un impuesto a la renta. Por otra parte, la imposición a las empresas en la forma como rige en Honduras adquiere las características de un impuesto cedular, en la medida en que, al no incluirse los dividendos y utilidades en la renta personal de accionistas o socios, tampoco se tienen en cuenta los elementos individuales --por ejemplo, personas a su cargo-- que influyen en la capacidad de pago de los contribuyentes de estas características.

La progresividad tiene también efectos desfavorables si se considera solamente su impacto inmediato sobre las empresas. En este sentido, en virtud de la fuerte progresión, las empresas mismas pueden verse afectadas sensiblemente cuando lleguen a su nivel de plena expansión con utilidades relativamente elevadas en un determinado período. Este estado de cosas es particularmente grave en el caso de Honduras, porque no se permite la compensación de los quebrantos de años anteriores, punto sobre el cual se volverá posteriormente.

De considerarse que el impuesto recaería sobre las empresas, tesis que en general no se comparte aquí, la tributación tampoco sería equitativa porque como las tarifas se gradúan en base a montos absolutos, no se tiene en cuenta el rendimiento proporcional del capital que de todos modos sería para dicho impuesto un sistema más justo.

La solución ideal consistiría en llegar a un sistema en el cual el accionista o socio de una sociedad, no pague una tasa distinta a la que le corresponda a otro contribuyente con igual ingreso e iguales condicionantes que determinan el impuesto a pagar (mínimos exentos, etc.). Esta meta puede lograrse en dos formas: por el sistema de doble tasa (split rate) o el sistema de imputación. En el primero se concede una tasa diferente a los dividendos que se distribuyen por la empresa y en el segundo el impuesto abonado por la empresa es considerado como pago a cuenta del impuesto que corresponde pagar sobre el dividendo total al accionista. Este último método fue recomendado explícitamente en el informe Carter para el Canadá.

Debe destacarse, sin embargo, que en muchos países, particularmente en los de América Latina, se operan sistemas que implican en mayor o menor medida una doble imposición para el accionista y considerando por un lado las necesidades de recaudación y por otra parte que el régimen utilizado no ha provocado fuerte resistencia, a corto plazo, convendría no abandonarlo, si bien para un término mayor sería conveniente tender hacia un sistema de verdadera integración. Puede señalarse que en la medida en que se trate de grupos muy restringidos, por ejemplo, de tipo familiar, que son los accionistas, la imposición progresiva a los impuestos puede justificarse en cuanto que tiende a acercarse a la imposición personal.

Cabe agregar que en varios países --tal es el caso de Colombia, Brasil y Venezuela-- el sistema es más gravoso aún, pues no sólo paga la sociedad, sino que todo el dividendo o la utilidad distribuida debe incorporarse luego a la renta personal de los accionistas sin concederles crédito por el impuesto ya abonado por la empresa.

Una primera modificación de importancia consistiría en la supresión de las tasas progresivas para las sociedades, en la forma como se practica actualmente, para tener una tasa proporcional única con la salvedad de una tasa menor para pequeñas empresas que sería de tipo marginal, es decir, que se aplicaría a todas las empresas para evitar el problema del salto que en caso contrario se crea al superar el índice superior para el cual rige la tasa menor. Se verán a continuación ejemplos que ilustran lo indicado anteriormente.

Existencia de 2 tasas únicamente: por ejemplo 20% para rentas inferiores a 200 000 lempiras, 40% por encima de esta suma; se produciría una situación injusta para una empresa que tuviera una renta de 200 001 lempiras por ejemplo, pues debería pagar la tasa del 40%. Por esta razón, se considera preferible mantener una progresividad limitada como, por ejemplo, la siguiente:

De 0.01 a 200 000 lempiras	20%
De 200 001 lempiras en adelante	40%

De este modo seguiría en vigor para las empresas la disposición del artículo 23 que establece que para el cómputo del impuesto se tomarán

en cuenta los diferentes porcentajes que corresponden al aumento progresivo de la renta; sin embargo, sería modificada la segunda parte de conformidad con el cambio propuesto; su redacción sería, pues, la siguiente: "y el último porcentaje (40%) se aplicará sobre el exceso de 200 000 lempiras".

En el caso particular de las sociedades de personas a que ya se ha hecho referencia anteriormente, en principio no habría dificultad para incorporar las rentas respectivas dentro de la renta gravable, al igual que los demás ingresos de los contribuyentes. Sin embargo, considerando que la importancia cuantitativa de estas rentas no es muy significativa, parece conveniente en un primer momento mantener el sistema de imposición separada para reducir al máximo todo cambio que no fuera de primera prioridad, pero que podría complicar la administración del sistema, que ya se encuentra con considerables dificultades.

En suma pues, quedarían dos tasas marginales progresivas, debiendo la autoridad política fijar las que considere adecuadas. Para evitar toda posible disminución de los ingresos fiscales, especialmente en tramos altos, una tasa básica del 40% podría ser conveniente. En principio no parecería aconsejable aumentar la tasa, a menos que fuera en una pequeña proporción, por ejemplo al 42%, para evitar una reacción contraria del sector privado. De todas maneras se lograría un incremento de la recaudación al quedar afectadas a la tasa del 40% rentas que ahora tributan una alícuota menor.

Además, podría aumentarse la tasa a aplicar sobre la distribución de dividendos que se elevarían al 15% cuando se pague en efectivo y del 10% cuando sólo se capitaliza. Parecería conveniente extender esta última modalidad a la acumulación de reservas, es decir, aunque no se distribuye, si bien en este caso se debería considerar el impuesto abonado como pago a cuenta al procederse posteriormente a la distribución de las utilidades no distribuidas. La alícuota se podría subir al 20% cuando los pagos se efectúan al exterior, a menos que en este caso se desee evitar toda discriminación.

Como ya se ha indicado anteriormente, el ideal para una imposición más justa sería llegar a un sistema de integración; por otra parte sería posible también que se quisiera llegar a una "doble imposición" completa de modo de gravar los dividendos o utilidades distribuidos conjuntamente con los demás ingresos del accionista o socio, además del impuesto que paga la empresa. Eventualmente en este último caso se puede conceder un crédito parcial por el impuesto ya abonado por la empresa; en esta forma el segundo sistema se va acercando al primero. Lo que debe ser destacado es que en ambos casos se requiere la individualización de accionistas y socios de las empresas. Este objetivo puede lograrse o por lo menos tender hacia él por una modificación del derecho comercial o por la vía tributaria, en cuyo caso se puede cobrar un impuesto a una tasa mayor a aquellos accionistas que no se individualizan o creando un impuesto especial al capital representado por acciones al portador, situación que se ha establecido hace ya tiempo en Venezuela dentro del impuesto a las herencias y más recientemente en Costa Rica como gravamen especial. Hay que tener presente que las acciones al portador carecen de importancia práctica en Honduras, ya que predominan las nominativas por tratarse de sociedades que se encuentran en manos de accionistas extranjeros o de grupos familiares reducidos, circunstancia que facilitará el cambio.

b) Pagos o acreditaciones efectuadas al exterior

En los casos del epígrafe se aplican normas especiales pues frecuentemente no es fácil la determinación exacta de la renta de fuente hondureña. En algunos países, la ley o su reglamentación fija un porcentaje del ingreso bruto que cabe considerar renta neta; en otros, como en el caso de Honduras y México por ejemplo se fija la tasa con respecto al ingreso bruto. En el cuadro 3 se han comparado las tasas que se aplican en Honduras en comparación con Costa Rica y México; en general se recibe la impresión de que las tasas son relativamente bajas. Llama particularmente la atención de que el pago de salarios se ha sometido a una tasa proporcional del 10%; en este caso, no habría ninguna dificultad de aplicarle la misma tarifa que existe para los nacionales sobre la renta neta. En consecuencia, de pensar que podría darse también una posibilidad de

Cuadro 3

TASAS A APLICAR A RENTAS GIRADAS AL EXTERIOR EN
HONDURAS, COSTA RICA Y MEXICO

Clase de renta	Porcentaje al impuesto		
	Honduras	Costa Rica	México
Renta de bienes muebles o inmuebles	10		31
Regalías de las operaciones de minas, canteras u otros recursos naturales	10		21
Sueldos, salarios, comisiones o cualquier otra compensación por servicios prestados, ya sea dentro del territorio nacional o fuera de él	10	10 ^{a/} 30 ^{b/}	
Rentas o utilidades obtenidas por empresas extranjeras, a través de sus sucursales, subsidiarias, filiales, agencias, representantes legales y demás que operen en el país	15	15	
Rentas o utilidades, dividendos o cualquier otra forma de participación de utilidades o reservas de personas naturales o jurídicas	15	15	21
Regalías u otras sumas pagadas por el uso de patentes, diseños, procedimientos y fórmulas secretas, marcas de fábrica, derechos de autor y otros análogos, inclusive películas y videotape para cine y televisión	10	20	42
Intereses sobre operaciones comerciales, bonos, títulos, valores u otra clase de obligaciones	5	30 ^{c/}	21 ^{d/}
Ingresos por la operación de naves aéreas, barcos y automotores terrestres	5		

/(continúa)

Cuadro 3 (Conclusión)

Clase de renta	Porcentaje al impuesto		
	Honduras	Costa Rica	México
Ingreso de operación de las empresas de comunicaciones	5		
Suministro de noticias por agencias internacionales		20	
Primas de seguros y de finanzas de cualquier clase sobre pólizas contratadas después del 1o. de enero de 1964	10		
Ingresos derivados de espectáculos públicos	10		
Cualquier otro ingreso no mencionado en los números anteriores	10		

a/ Se refiere a remuneraciones, sueldos, comisiones, etc. que se paguen o acrediten a personas que actúen en el exterior por servicios prestados a empresas o negocios de Costa Rica.

b/ Remuneraciones, sueldos, etc. que se paguen o abonen a personas miembros de directorios, consejos u otros organismos directos que actúen en el exterior.

c/ Comprende intereses acreditados o pagados en el exterior, excepto que el pago o crédito sea hecho de acuerdo con la Ley del Sistema Bancario Nacional.

d/ Cuando el pago se efectúe a bancos oficiales o similares, la retención es del 10%.

/fraccionamiento

fraccionamiento se podría fijar una tasa mínima, por ejemplo la del 10%, pero que se aplique la ley general cuando la tasa resultante de aplicar la tarifa del artículo 22 sobre los salarios fuese mayor que dicho porcentaje. Al respecto, cabe destacar que en la ley nicaragüense (Decreto Reglamentario de 1974) se dispone especialmente lo siguiente (art. 8 numeral 2): en el caso de sueldos, salarios y cualquier otra compensación por servicios, la renta neta se calculará así: si fuera persona natural la que percibe la compensación y hubiera permanecido menos de un año en el país, se aplicará el impuesto al monto total (100%) de lo percibido en Nicaragua, cualquiera que éste sea y la deducción a que se refiere el art. 20 del impuesto sobre la renta (mínimo exento), se aplicará proporcionalmente al tiempo que haya permanecido en el país. Normas parecidas se aplican en otros países, como México, por ejemplo. Una observación similar podría aplicarse al inciso 1) del artículo 5, que se refiere a la renta de bienes muebles o inmuebles, caso en que también en principio se podrían aplicar sobre la renta neta las tasas establecidas en el artículo 22. En realidad, la fijación de tasas proporcionales --como ya se señaló-- sólo se justifica cuando se trata de operaciones de alguna complejidad en que es difícil establecer la renta que corresponde a un país determinado, por la estrecha relación que existe en el conjunto de operaciones, con la que se obtiene en el exterior; tal sería el caso de las rentas provenientes del transporte, de exhibición de películas, etc. Aun cuando, por cierto, hay que tener en cuenta sus posibles efectos psicológicos, no hay que olvidarse que en muchos países desarrollados para cuyos ciudadanos estas normas son de aplicación más frecuente, el impuesto pagado en la mayoría de los países extranjeros se considera de todos modos como deducible o aun acreditable, de manera tal que la tasa baja que existe en Honduras no se traduce en un beneficio efectivo para el contribuyente sino para las finanzas del país extranjero.

c) Concepto de renta

De conformidad con el art. 10. de la Ley del Impuesto sobre la Renta, se considera materia gravable: los ingresos provenientes del capital o del trabajo, o de la combinación de ambos. Se nos manifestó al respecto que

/no ha

no ha habido dificultad práctica en la definición del ingreso indicada por rentas que podrían entenderse como no originadas en ninguna de las categorías mencionadas.

Entre las diferentes teorías que se han esbozado para una debida conceptualización de la renta o sea la tesis de la renta producto y la del incremento patrimonial, la ley hondureña se ha pronunciado claramente por la segunda. En efecto, en el art. 26 del Reglamento (acuerdo No. 799 del 19 de noviembre de 1969) se indica expresamente que "se entiende que forma parte de la renta bruta todo aumento de patrimonio que experimente el contribuyente durante un período gravable incluso las ganancias de capital". Sobre este último tipo de ingresos se volverá posteriormente.

Conviene señalar que una definición más rigurosa hubiera exigido que al incremento --se sobreentiende neto-- del patrimonio se le deberían sumar los gastos de consumo realizados en el período, requisito necesario para determinar efectivamente todo el incremento patrimonial producido durante el año.^{6/}

En lo que respecta a la delimitación jurisdiccional de la renta sujeta al impuesto, se aplicó la teoría llamada de la renta universal, cuyo concepto surge claramente del artículo 2 que establece que "toda persona domiciliada o residente en Honduras deberá pagar este impuesto sobre la renta percibida por razón de negocios o de ingresos percibidos por cualquier otra actividad, ya sea que la fuente de la renta o ingreso esté situada dentro del país o fuera de él, ya sea también cualquiera el lugar donde se distribuya o pague la renta.

Como es frecuente en legislaciones que siguen este sistema se extiende la imposición a personas no domiciliadas o no residentes en Honduras sobre la renta obtenida de fuente dentro del país..., "aún cuando los ingresos correspondientes a dicha renta sean pagados o acreditados al sujeto de que se trate por personas residentes o domiciliadas en el país o en el extranjero" (art.4 de la Ley).

^{6/} Véase al respecto por ejemplo Richard Goode, On the Economic Definition of Income. Paper for Brookings Institution Conference on Comprehensive Income Taxation, 1976.

d) Rentas exentas

Estas merecen consideración especial por haberse concedido con relativa liberalidad. Existen en virtud de las propias disposiciones del impuesto a la renta, por disposición de leyes especiales, o aún, de la misma Constitución, tal como sucede en el caso de los maestros. En lo que respecta a estos últimos, la Constitución de la República establece que los Maestros de la Educación Primaria en servicio en las escuelas primarias estarán exentos de toda clase de impuestos sobre los sueldos que devenguen y sobre las cantidades que perciban en concepto de jubilaciones (Art. 152, inciso 2o.).

La posiblemente algo excesiva generosidad se observa también en el inciso a) del artículo 10 de la Ley del Impuesto sobre la Renta que exime del pago del impuesto "las sumas recibidas por concepto de seguro, cuando provengan de instituciones hondureñas. Esta disposición se relaciona con las dos siguientes contenidas en el artículo 11". Por la primera se permite la deducción de "las primas de seguros sobre bienes, fuente de la renta pagadas a compañías aseguradoras nacionales y extranjeras que estén debidamente incorporadas en el país y que mantengan por lo menos el 70% de sus reservas matemáticas de los contratos, invertidas en el país" (inciso b). La segunda disposición (inciso f) permite deducir los daños ocurridos en los bienes de donde proviene la renta debidamente comprobados.

En caso de seguros por daño se entiende que para deducirlo se deberá tener en cuenta el monto del seguro. Si el seguro es igual o superior al daño recibido no procederá deducción por concepto del daño, pero si el seguro es menor que el daño procederá la deducción de la diferencia no cubierta por el seguro. (Véase al respecto artículo 45 del Reglamento.)

Distinta es la situación en el caso de los seguros de vida o dotales y similares. Al respecto debe tenerse presente que "las primas de seguros pagadas a instituciones aseguradoras nacionales o extranjeras por concepto de seguro dotal, educativo, de vida vitalicio, de término, de accidente, de gastos médicos y de hospitalización y colectivos o de grupo por la cuota que pague el asegurado" son deducibles a los fines de la determinación de la renta neta gravable. (Artículo 13, inciso 7.)

/Cabe

Cabe hacer referencia específicamente a los seguros en los cuales no hay daño a indemnizar en forma pecuniaria. En estos casos como los ya aludidos seguros de vida o dotales se permite por un lado la deducción de la prima y por otro se considera renta exenta exenta el seguro. De esta manera, parecería fácil eludir sumas significativas contratando un seguro dotal, ya que el egreso se deduce del tributo, en cambio el ingreso posterior no lo paga.

A lo anterior cabe agregar que se ha establecido un crédito del impuesto por "una suma igual al 10% de las primas de seguro de vida dotal y seguro de vida vitalicio pagadas a aseguradoras hondureñas en el año imponible y certificadas por éstas; pero el crédito en ningún caso excederá de 180 lémpiras."

Con respecto a los reaseguros, se nos indicó que no están gravados por el impuesto en virtud de lo establecido específicamente en la Ley de Seguros y en el Código de Comercio. Además, el reaseguro no se menciona entre los pagos al exterior, sujetos a retención. (Véase artículo 5, inciso 10, que se refiere a seguros, pero no a reaseguros.)

En lo que respecta a lo establecido en el inciso b) del artículo 10 también cabría dudar acerca de la conveniencia de eximir la renta de títulos públicos del impuesto a la renta; eventualmente podría ser más conveniente aumentar la tasa de interés como medida de estímulo. De todos modos, parecería que esta clase de operaciones no representa un volumen muy grande.

Tampoco parece muy conveniente la exclusión del impuesto, de lo pagado en concepto de subvenciones o subsidios otorgados por el Estado, por las municipalidades o por los Distritos, ya que en algunos casos, aunque no sea su propósito, puede dar lugar a rentas y su exención no parece justificarse entonces.

e) Gastos deducibles y no deducibles

En el caso de la deducción de una cantidad aceptada por la Dirección como reserva para amortización de deudas incobrables y dudosas sería preferible, en principio, permitir sólo la deducción de lo que efectivamente se ha dado de baja dentro de los créditos de un contribuyente. Sin embargo,

/la observación

la observación anterior no tiene relevancia considerable en virtud de que conforme a disposiciones reglamentarias esta reserva solamente puede llegar a un máximo del 1% del monto de los créditos existentes.

Por otra parte, en lo que respecta a los gastos no deducibles llama la atención la formulación del inciso d), del artículo 12 que se refiere a "obsequios, gratificaciones y participación de utilidades concedidos a los socios, de las sociedades colectivas, sociedades de responsabilidad limitada, sociedades en comandita simple, sociedades en comandita por acciones y sociedades anónimas o a los parientes de los socios dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, incluyendo los cónyuges. Los sueldos, honorarios y comisiones devengados por las personas indicadas en el párrafo anterior, serán deducibles solamente como retribución equivalente al servicio prestado... siempre que a juicio de la Dirección se compruebe que el trabajo ha sido realmente desempeñado y necesario..." En principio parecería que las limitaciones que se han establecido son sumamente estrictas, sin embargo, se indicó que la política que se aplica en la práctica es más amplia y sobre todo se justificaría este inciso por los abusos que ha habido en el pago de gratificaciones, etc. a familiares de los contribuyentes. También parece algo fuerte la restricción que se ha fijado para la deducción de "los intereses de los capitales invertidos o prestados en las empresas mercantiles, por los dueños o sus parientes, socios o accionistas". Así, por ejemplo, si un banco es accionista de una empresa y aquel le efectúa un préstamo a la sociedad anónima, ésta no podría deducir los intereses que recaen sobre dicho préstamo, situación que en principio no parece equitativa, tanto más en caso de que el banco puede tener sólo un interés minoritario en la empresa.

f) Deducciones personales

Esta clase de deducciones está contemplada en el artículo 13. Destacan las del inciso 3) que permiten "una deducción de ochocientas lempiras por cada una de las personas que dependen del contribuyente, sean ascendientes, descendientes o colaterales menores de edad". Parece que la

/formulación

formulación que se ha introducido en la legislación hondureña es muy amplia comparada con las que existen en otros países en los cuales en general esta clase de rebajas se limita a los hijos y eventualmente a los ascendientes en línea directa. Igual observación cabe con respecto al artículo 4o. que establece la deducción de los gastos de educación por los hijos mayores de edad que no hayan cumplido 25 años. También podrían formularse objeciones a lo establecido en el inciso 6) en lo que respecta a las deducciones para pagos a médicos, bacteriólogos y dentistas. Se entiende que tanto la legislación hondureña, como la de otros países, ha buscado en esta forma un control de los ingresos que perciben esta clase de profesionistas. Sin embargo, generalmente --tal parece ser el caso de Honduras-- en la práctica esta disposición no ha servido para esta clase de control y, por lo tanto, tampoco ha contribuido significativamente a eliminar la evasión que puede darse en el caso de los profesionistas mencionados. Se podría agregar todavía que, al igual que lo establecido en el inciso 4o., esta clase de disposiciones no favorece de manera alguna a las personas de menores ingresos que de todos modos difícilmente pueden financiar cursos educacionales o de capacitación (según lo establecido en el inciso 4o.) y, en general, recurren a hospitales públicos en lugar de llamar a médicos particulares. Con todo, hay que tener en cuenta también la conveniencia de dar algunos beneficios a las personas que pertenecen a la clase media, que sí podrán hacer uso con mucha probabilidad de esa clase de franquicias. Ya se ha hecho referencia anteriormente a la situación que prevalece en el caso de los seguros de vida, dotal, etc., que tiene su disposición correlativa en el inciso 7) del artículo 13. Cabe agregar todavía a lo señalado anteriormente, que no se aplica límite alguno a la deducibilidad de las primas de seguro pagado a instituciones aseguradoras nacionales o extranjeras.

g) Compensación de quebrantos

En el artículo 30 se indica que "cada ejercicio impositivo se liquidará de manera independiente del que le precede y del que le siga a fin de que los resultados de ganancias y pérdidas no puedan afectarse por

/eventos

eventos anteriores o posteriores en los negocios o actividades del contribuyente". Se trata aquí de una disposición que choca con el principio de equidad a que ya se ha hecho referencia en ocasiones anteriores en este informe. En general, no parece de manera alguna justo que no se permita el arrastre de pérdidas de un año para el otro. En algunos países incluso ese arrastre se realiza no sólo hacia adelante sino aun hacia atrás (tal es el caso de los Estados Unidos), pero aun en la mayoría de los países de América Latina existe alguna forma que permita la compensación de las utilidades que uno tenga en un año con las pérdidas que existieron en años anteriores, es decir, se permite la traslación de las pérdidas de un año a otro. En Honduras, sólo se permite por excepción de acuerdo a lo establecido en el artículo 20 (empresas agrícolas y ganaderas y las empresas manufactureras clasificadas como básicas conforme a la Ley de Fomento Industrial... pero, en ningún caso, el arrastre podrá exceder de 3 años consecutivos; además, debe tratarse de pérdidas de capital taxativamente indicadas (fundamentalmente de equipos y maquinarias))

h) Ganancias de capital

Como ya se indicó anteriormente en el artículo 10, dentro de la definición del concepto de renta se expresa explícitamente que "también forman parte de la renta bruta las ganancias de capital".

Las disposiciones normativas concretas se encuentran en los artículos 31 a 40 del Reglamento de la Ley del Impuesto a la Renta. Cabe agregar al respecto que en el artículo 8 de la reglamentación se define la ganancia o pérdida de capital como "el resultado positivo o negativo obtenido en las operaciones realizadas sobre bienes o valores que no constituyen el giro propio o habitual de un contribuyente, tales como inmuebles, acciones, bienes de producción u otros similares". Se desprende de esta disposición que cuando se trata de actividades normales de un contribuyente, las operaciones relativas a inmuebles, acciones, etc., se consideran rentas normales y no ganancias de capital.

Conforme a lo establecido en el artículo 32, "también constituyen ganancias de capital las obtenidas en los juegos de azar, sorteos, rifas,

/concursos

concursos u otros ingresos similares, excepto los premios de la Lotería Nacional de Beneficencia de Honduras. Esencialmente, conforme a lo establecido en el artículo 34, la utilidad o ganancia de esta clase de operaciones se determinará deduciendo del valor de enajenación el valor ajustado del bien. Por valor ajustado del bien se entenderá su valor de costo o adquisición más el valor de las mejoras incorporadas a él, deduciendo las depreciaciones concedidas por la Dirección, en el caso que procedan.

El reglamento establece también en forma expresa que "la ganancia de capital se considerará producida en la fecha de la enajenación del bien que la origine y se computará en el período gravable en el que el acto se realice".

Solamente se permite el pago de cuotas anuales cuando el precio resultante de la operación se perciba en años fiscales diferentes.

Surge de las disposiciones anteriores, que las ganancias de capital se consideran como renta normal sin ningún tratamiento especial, salvo el aludido pago en cuotas. Esta situación está reñida, en realidad, con los principios de equidad que deben prevalecer en materia tributaria. En efecto, es característico de las ganancias de capital que se acumulan en un determinado período fiscal, pero que se originan en más de un período fiscal; si pensamos en el ejemplo de la adquisición de un inmueble, éste puede comprarse a un millón de lempiras en el año de 1980 y venderse luego a 10 millones en el año de 1985, debiendo tributarse, en principio, con la salvedad indicada, la tarifa normal del impuesto a la renta establecida en el artículo 22 de la ley sobre la diferencia entre el precio de venta y el costo. Si no hubiera habido otros cambios modificativos de los valores originales, el impuesto debería tributarse sobre la suma de nueve millones. Esta situación ha sido contemplada en otras legislaciones de distinta forma, ya sea creando un impuesto proporcional especial que afecte a las ganancias de capital, o concediendo descuentos en base al número de años que el bien haya estado a disposición del enajenante; otro método consiste en promediar los ingresos de varios años como resultado de lo cual la ganancia de capital que se ha producido en un solo año se va distribuyendo a través del período que se considera para la promediación.

Cabe destacar, además, que en el inciso f) del artículo 12 se consideran no deducibles "las pérdidas de capital del contribuyente"; de esta manera se introduce en la ley otra norma discriminatoria que está en pugna con los principios de justicia que deben orientar toda legislación tributaria. En efecto, como es obvio, si la ganancia de capital tributa el gravamen, sería lógico admitir también la deducción de las pérdidas por igual concepto. Existe solamente una excepción para las empresas agrícolas, ganaderas y empresas manufactureras consideradas básicas, aspecto a que se ha hecho referencia en el punto anterior.

1) Renta presunta

Para algunos grupos de contribuyentes, como los profesionales, cabría examinar la posibilidad de establecer una renta presunta mínima que serviría para fijar el impuesto que deberían tributar a menos que su ingreso supere la indicada renta mínima. En la medida en que existe una fuerte evasión entre este grupo de contribuyentes, esta medida sería digna de estudiar, si bien hay que tomar las precauciones necesarias para ir ajustando las rentas y, por lo tanto, el impuesto a abonar de conformidad con el alza de precios y evitar, además, que el impuesto que se considera mínimo, en la práctica se convierta en suma máxima que esta clase de contribuyentes abona al fisco.

j) Tarifa del gravamen para personas individuales

Se piensa que las tarifas aplicables deben guardar una mayor relación de proporcionalidad con el incremento de las rentas, para lo cual se recomienda una tarifa como la indicada en el cuadro 4 que disminuiría levemente la tasa para las rentas más bajas, pero aumentaría el impuesto a recaudar para las rentas a partir de 20 000 lempiras aproximadamente. Merece destacarse que al bajar aunque sea levemente la tasa para los tramos inferiores al reducirse en 0.5% la que corresponde a rentas menores a

Cuadro 4

HONDURAS: TARIFA PROPUESTA

(Lempiras)

Renta gravable (lempiras)	Tasa marginal
De 1 a 5 000	2.5
De 5 001 a 10 000	5
De 10 001 a 15 000	10
De 15 001 a 30 000	15
De 30 001 a 60 000	20
De 60 001 a 125 000	25
De 125 001 a 250 000	30
De 250 001 a 500 000	35
Más de 500 000	40

5 000 lempiras se beneficia un gran número de contribuyentes. Por otra parte, como puede apreciarse en el cuadro indicado, la tasa marginal máxima (40%) ya empezaría a aplicarse a partir de rentas que excedan 500 000 lempiras. De esta manera, se acentuaría la progresividad del gravamen, pero se afectaría sólo un número muy reducido de contribuyentes.

k) Pago del impuesto

Conforme a lo establecido en el artículo 29 todo contribuyente deberá indicar en su declaración el propio cómputo que haga del impuesto; sin embargo, esta declaración no es acompañada del pago correspondiente. De esta manera, se produce un retardo considerable de seis meses en la percepción del impuesto, lo que especialmente en períodos inflacionarios tiene una considerable repercusión para los ingresos fiscales, ya que a la mera pérdida financiera se agrega la declinación que puede producirse en el valor de la moneda como resultado del proceso inflacionario que al presente es de carácter mundial. También con especial referencia a la incidencia del proceso inflacionario, en principio, la determinación del pago a cuenta que se basa en el promedio de los tres últimos años no es la solución ideal; en este sentido hubiera sido preferible que se tomara el último año para el cual el contribuyente tenga la información firme disponible; hay que considerar que en períodos de inflación no sólo sería conveniente que este pago a cuenta esté basado en el ejercicio anterior, sino sería aún mejor acercarse en lo posible a los ingresos efectivos que se producen en el mismo año para el cual se hace el pago a cuenta; sin embargo, se reconoce que a corto plazo podría ser difícil establecer una norma que cumpla con el principio expuesto.

3. Impuesto sobre ventas

A partir del Decreto 287 que entró en vigor el 10 de enero de 1976 el impuesto del epígrafe "se aplica en forma no acumulativa en la etapa de importación y en cada etapa de venta de que sean objeto las mercaderías o servicios". Anteriormente el impuesto, que existe desde el año 1964, se aplicaba en etapa única sobre las ventas de mayoristas o minoristas.

a) Características generales del gravamen

Por sus características generales que son inherentes al impuesto al valor agregado, éste debe ser de carácter general y, en principio, lo ideal sería que abarcara la enajenación de la totalidad de los bienes y servicios que se produzcan en un país. Sin embargo, en la práctica, en casi todos los países se han introducido una serie de exenciones, como las que tienen por objeto no afectar el consumo de artículos de primera necesidad. Es un elemento esencial del impuesto de que no grave las exportaciones, es decir, que se sigue el principio de país de origen.

Uno de los problemas que ha preocupado a los tributaristas y legisladores es si dicho gravamen debe tener una o más tasas. Aunque la práctica en esta materia es bastante variada, en principio, es preferible por razones de sencillez administrativa contar con una sola tasa general y en todo caso complementar el impuesto al valor agregado con impuestos selectivos que gravan determinados consumos cuyo uso o utilización se quiere desalentar.

En lo que respecta a las observaciones anteriores, el impuesto que rige en Honduras tiene en efecto una sola tasa que al presente se eleva al 3%. En lo que concierne a la extensión del gravamen puede afirmarse que en comparación con otros países el alcance del hecho imponible es limitado porque en la práctica se reduce a los importadores, comerciantes, a los industriales por la venta de los productos terminados al consumidor final y a la prestación de algunos servicios. Esta particularidad debe ser puesta de relieve porque en principio está en contra de las normas generales que suelen orientar la estructuración del impuesto al valor agregado.

/b) Tasa del

b) Tasa del impuesto

La tasa del gravamen que se ha mencionado anteriormente, es inferior a las que existen en todos los países de América Latina que han establecido este gravamen, como puede apreciarse en el cuadro 5.

También los países que utilizan más de una tasa suelen utilizar tasas generales mayores que la que está en vigencia en Honduras (Uruguay 18%; México 10%; Brasil 11% al 15%; Chile 20%, Colombia 15%, Perú 22%).

c) Exenciones

Como ya se indicó al describir los rasgos típicos del impuesto, las exenciones son sumamente numerosas. Están contempladas en el Artículo 15 de la ley y comprenden, en primer lugar, productos de primera necesidad y los que se consideran de consumo básico. Aparte de eso se exige también una serie de productos que provienen generalmente del sector agropecuario pero que también constituyen insumos para productos de primera necesidad tales como: las semillas y bulbos, fibras textiles no manufacturadas en hilazas, tejidos y desperdicios, etc.; se eximen también del impuesto los productos o artículos de granja, de conformidad con la definición del Artículo 15 del Decreto reglamentario, y los artículos de los pequeños productores o artesanos.

Se ha estimado al respecto que el 68.6% de los bienes y servicios que componen la canasta básica familiar, que sirve para estimar el índice de precios al consumidor, se encuentra exenta del gravamen.

Es de importancia especial destacar la exención otorgada a todo tipo de maquinaria agrícola o industrial y los insumos que sirven para la agricultura, ganadería, avicultura, apicultura y la producción de mercaderías (incisos h) e i) del Artículo 15). De esta manera en la práctica se desvirtúa el principio esencial del impuesto de recaer en una sola de las etapas de elaboración de un producto en efecto, en el caso de un insumo o de un equipo no se paga el tributo, pero le corresponde luego al industrial pagar por las ventas totales que realiza. En la práctica se otorga a los industriales una tarjeta en que se indica su condición de tal, que le permite adquirir materias primas, maquinaria e insumos sin que esté obligado a abonar el tributo que hubiera

Cuadro 5

TASA APLICABLE EN LOS PAISES QUE UTILIZAN UNA SOLA ALICUOTA
EN EL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO

	Porcentaje
Argentina	16
Bolivia	5
Costa Rica	8
Ecuador	5
Honduras	3
Nicaragua	8
Panamá	5

Fuente: Secretaría de Estado de Finanzas, Pedro Raúl Kondratiuk, El impuesto al valor agregado en los países del Continente Americano (preparado para la Secretaría Ejecutiva del Centro Interamericano de Administradores Tributarios) pág. 6, Santo Domingo, República Dominicana.

correspondido al vendedor de esta clase de productos. Es fácil imaginar que esta disposición puede dar lugar a la evasión de impuestos en la medida en que los productos adquiridos no necesariamente forman parte del proceso de elaboración al que se dedica el sujeto del tributo. Se entiende también que esta exención, según las normas legales, sólo se aplicaría a los productos que forman parte directamente del proceso de producción ya sea como insumo o como bienes de capital, pero no se aplicará por ejemplo a productos que sirvan para la administración de las empresas. En la medida en que esta última clase de productos no pueden ser considerados dentro del crédito fiscal, llevarán a un efecto de acumulación y, por lo tanto, tenderán a aumentar el precio de venta final del producto.

También se eximen del pago del impuesto las adquisiciones o importaciones efectuadas por:

a) El Gobierno Central, Concejo Metropolitano del Distrito Central, municipalidades y universidades;

b) Las iglesias y las instituciones religiosas por los bienes que se adquieran para ser destinados al culto;

c) Las instituciones nacionales de beneficencia, organismos y misiones internacionales, en tanto se destinen a su distribución gratuita entre la población de escasos recursos económico y,

d) Las organizaciones sindicales cuando los bienes y servicios adquiridos localmente o importados sean para obras de índole social; además, por una ley especial están exentos los colegios privados.

Estas disposiciones también pueden dar lugar a abusos, así en el caso de las universidades estaría exento cualquier tipo de adquisiciones que éstas efectuaran; además, podrían acogerse a esta disposición ciertas compras que pudieran llevar a cabo las organizaciones sindicales de bienes que en realidad no serían calificables como de índole social, característica de todos modos difícil de precisar en forma objetiva. En lo que respecta a los servicios, a pesar de lo establecido en el Artículo 1, el Artículo 17 las limita fuertemente ya que sólo se gravan los servicios realizados en restaurantes, cabarets, centros nocturnos, clubes sociales, y en el caso de los hoteles, de pensiones o de casas de huéspedes se grava,

/además,

además, el servicio de alojamiento. En esta forma, una parte importante del producto bruto tal como: las construcciones, la prestación de servicios de seguro, arrendamiento y una serie de servicios profesionales y personales quedan excluidos del tributo que se comenta. Tampoco parece conveniente la exclusión del impuesto de aquellos productos gravados con tributos específicos como por ejemplo: las ventas de azúcar, gasolina, aceite diesel y ventas de automóviles nuevos para privados. En este último caso las liquidaciones del gravamen se facilitarían de comprender también las ventas de esta clase de productos y si se quisiera evitar la elevación de la tasa que recae sobre estos productos siempre sería posible bajar proporcionalmente los impuestos específicos. El caso del azúcar merecería una consideración especial por tratarse de un bien de primera necesidad.

d) Casos especiales

Por un lado se ha establecido un procedimiento particular para los contribuyentes con ventas menores de 24 000 lempiras que sólo deberán presentar una declaración anual, a diferencia de los demás, que deben hacerlo mensualmente. Por una disposición expresa del Artículo 80, en el caso de mercaderías que fuesen producidas o importadas por un número reducido de fabricantes o importadores, y siempre que resulte conveniente para la fiscalización del impuesto, la Dirección podrá autorizar mediante una resolución expresa que el gravamen se paga por los industriales ... en las ventas que se realizan a otros comerciantes revendedores. De conformidad con las explicaciones recibidas, esta disposición se aplica en el caso de los cigarrillos, cerveza y gaseosas pero calculando el impuesto al precio de venta en fábrica; de esta manera, las etapas posteriores escaparían a la tributación y, por lo tanto, también a su inclusión en el registro de contribuyentes del Impuesto sobre Ventas. Además, de conformidad con informaciones obtenidas en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el impuesto así convenido no se ha ido modificando al variar los precios. De este modo, en la actualidad la venta de cerveza paga un impuesto de 0.20 lempiras por caja, siendo su precio de venta en fábrica de 17.10 y de 21.40 lempiras, el de venta al consumidor. En el caso de las

/gaseosas

gaseosas el impuesto a las ventas que abonan las fábricas es de 4 centavos por caja, siendo su precio de venta de 5.40 en fábrica y de 7.20 lempiras al consumidor. En esta forma la tasa efectiva que se paga sobre el precio de venta sólo se elevaría al 0.9% en el primer caso y al 0.6% en el segundo. Es evidente que habría que tender a regularizar esta situación.

Se interpreta también que el crédito fiscal formado por el monto de los impuestos correspondientes y las adquisiciones internas de las mercaderías y servicios no se aplica al activo fijo que adquieren los comerciantes por no tratarse de mercaderías o servicios.

e) Otras observaciones

De acuerdo con las informaciones que se nos han proporcionado, con base en la interpretación del Artículo 10. y del Artículo 12, las ventas al exterior no sólo no pagan el tributo sino que también dan derecho a la devolución de impuesto en el caso de que el crédito fiscal fuese superior al débito. Dicho de otro modo, en este caso se aplicaría lo que en la terminología del impuesto al valor agregado se denomina la tasa cero. A diferencia del caso anterior, cuando se trata de artículos exentos, no procede el crédito fiscal por el impuesto abonado sobre los productos adquiridos para elaborar dichas mercaderías exentas, de conformidad a lo establecido en el final del Artículo 12.

4. Impuestos al consumo

Como ya se señaló, en términos generales, como una primera aproximación puede afirmarse que el sistema tributario de Honduras es regresivo si para ello nos basamos en la proporción de los impuestos indirectos sobre el total de los ingresos tributarios, problema a que ya se ha hecho referencia. También cabe tener en cuenta que parte de los impuestos directos como los que recaen sobre los salarios afectan a los grupos de menores ingresos. Desde ya cabe destacar que para llegar a una conclusión definitiva sobre la incidencia de la tributación sobre los distintos grupos sociales, habría que efectuar un estudio acerca de la distribución de la carga tributaria que contemplara específicamente la forma como cada gravamen afecta a los distintos niveles de ingreso.

a) Finalidad de los impuestos específicos

El número de impuestos específicos al consumo es bastante reducido, si bien por supuesto hay que considerar que existe además el impuesto a las ventas que también pertenece a los impuestos indirectos. Sin embargo, es de destacar que la función de ambos impuestos es distinta; en general, el impuesto al valor agregado tiene un fin fundamentalmente fiscal, mientras que los impuestos específicos al consumo tratan de influir en la asignación de los recursos, y sobre todo afectar más a los consumos considerados suntuarios o de lujo, o por lo menos no esenciales para el nivel de vida de la gran masa de la población. En este sentido, cabe destacar que la actual imposición al consumo no contempla de manera alguna estos postulados; en efecto, los gravámenes existentes son prácticamente en su mayoría de tipo tradicional; es decir, gravan los consumos masivos de la población en su conjunto, y sobre todo aquellos bienes que de un modo algo superficial se han llamado "vicios", tales como los impuestos sobre cigarrillos y sobre bebidas alcohólicas. Si se excluyen el impuesto al transporte aéreo y al turismo (este último tiene muy escasa significación), puede considerarse que todos los demás repercuten fundamentalmente sobre los grupos de ingresos inferiores. Por esta razón se impondría crear un impuesto selectivo

/al consumo

al consumo que tuviera por finalidad básica gravar más fuertemente a los consumos no esenciales de los grupos de mayores ingresos.

Por supuesto, debe tenerse en cuenta que muchos de estos productos ya están sujetos al pago de impuestos a la importación, pero como puede apreciarse en el cuadro 6, la importación de esta clase de bienes representa una suma significativa dentro de las importaciones hondureñas (más del 6% del total). También puede acotarse al respecto que la adquisición de bienes de consumo duraderos se elevó en 1979 a cerca del 9% de las importaciones totales. Considerando el problema de balance de pagos que afronta Honduras, no habría ninguna razón para no imponer más fuertemente esta clase de productos. (En el cuadro 7 se indican algunos de los derechos de importación actualmente vigentes que recaen sobre productos no esenciales, según se trate de importaciones del área centroamericana o no.)

b) Modificaciones propuestas

Las observaciones anteriores deben considerarse como provisorias, en el sentido de que son de aplicación para el corto plazo, ya que el ideal de un sistema racional de tributación es el de confinar la imposición a las importaciones para fines de protección y gravar los consumos no esenciales por medio de la imposición indirecta interna. Sin embargo, en las presentes circunstancias, un cambio de esta naturaleza implicaría problemas administrativos serios, por lo que se aconseja proseguir con la actual imposición de los derechos de importación, pero agregándole los impuestos a los consumos suntuarios. Merece subrayarse, además, que la imposición selectiva que se recomienda se aplicaría no sólo a las importaciones sino a la producción nacional, con lo cual, en la medida en que ésta ya existe, se trata de lograr una reasignación de los recursos económicos hacia fines de mayor prioridad para el desarrollo nacional, o impedir que en el futuro se establezcan industrias productoras de bienes de consumo suntuarios o no esenciales, situación que no coincide con las finalidades de un desarrollo económico y social equilibrado.

En el cuadro 6 ya citado se han consignado sólo algunos de los productos de importación que pueden entrar dentro de la categoría de bienes no esenciales y su importancia en lempiras conforme a los datos de 1978. En

Cuadro 6

HONDURAS: IMPORTACIONES DE BIENES Suntuarios o no Esenciales, su Monto y Relación con el Total de las Importaciones, 1973

Partidas NAUCA	Descripción	Millones de lempiras	Porcen- taje
Total		89.8	6.4
112-04	Bebidas alcohólicas destiladas	5.6	0.4
112-04-03	Whisky	3.8	0.3
412-06	Aceite de palma	3.0	0.2
673	Joyas y orfebrería de oro y plata	1.5	0.1
716-12	Equipo de acond. de aire y refrigeración exc. doméstica	9.6	0.7
721-04	Aparatos para radiodifusión, para teleg. y telef., para T.V.	18.3	1.3
732-01	Vehículos automotores para pasajeros, completos, no autob. o mot.	23.8	1.7
732-01-02	Vehículos con valor de Lps. 5 000 y menos de 7 000	7.3	0.5
821-02	Muebles de metal y sus accesorios	2.9	0.2
831	Artículos de viaje, bolsas de mano y artículos similares	1.2	0.1
861-02	Aparatos fotográficos y cinematográficos y sus accesorios	1.6	0.1
862	Material fotográfico y cinematográfico y sus accesorios	2.6	0.2
891	Inst. musicales, fonógrafos y discos fon. y aparatos grabaciones	5.2	0.4
891-01	Fonógrafos y tocadiscos y aparatos grab. de sonido	1.8	0.1
891-02	Discos y cintas y alambres grabados o para grabar	2.3	0.2
899-07	Artfc. para mesa ornamentales, otros arts. domest. mat. plast.	3.0	0.2
899-07-01	Baterías de cocina, serv. de mesa y cubiertos de met. plast.	1.4	0.1
899-07-03	Ceniceros, jabonerás, ganchos, etc., de materiales plásticos	1.0	0.1
899-03	Refrigeradores, congeladores uso doméstico, elect., gas, otros tipos	7.4	0.5
899-03-00-01	Refrigeradores	6.4	0.4

Cuadro 7

HONDURAS: DERECHOS DE IMPORTACION SOBRE
ALGUNOS PRODUCTOS NO ESENCIALES

	Centroamérica		Fuera de la región	
	Dólares por kg	Porcentaje ad valorem	Dólares por kg	Porcentaje ad valorem
Televisores	2	10	1	25-60
Lavadoras	-	-	-	-
Radios	1.5	15	1	-
Yates	-	-	-	50
Lanchas	-	-	-	90
Embarcaciones de remo	-	-	-	30
Edificios prefabricados de madera	-	-	0.15	30-50
Fregaderos	-	-	0.12	15
Perfumes	-	-	2.50	40
Pieles	-	25	1	10
Licores dulces (incluyendo whiskey)	-	-	3	20

/el cuadro

el cuadro 8 se ha estimado la recaudación que podría lograrse mediante una relativamente módica imposición a los bienes indicados en el cuadro 6, suponiendo que no haya introducción de esta clase de bienes por contrabando, problema que en alguna manera puede complicar --pero no imposibilitar-- una adecuada tributación de esta clase de bienes. Debe hacerse notar que las recaudaciones estimadas sólo se basan en una lista reducida de productos y no contempla los ingresos que resultarían de la imposición de los respectivos productos nacionales.

En lo que respecta a los impuestos ya existentes, sería conveniente ir eliminando las tasas específicas y reemplazarlas por la imposición ad valorem.

En el cuadro 9 se ha indicado la proporción que el impuesto actualmente vigente representa sobre el precio de venta (excluido el impuesto) para algunos productos, observándose que la carga es, en general, relativamente fuerte precisamente para los productos que son consumidos en mayor proporción por los estratos populares.

c) Imposición a la gasolina

Dentro de la imposición al consumo, ocupa un lugar especial la que recae sobre los derivados del petróleo. Al respecto hay que tener en cuenta que la tributación puede contribuir no sólo a allegar más recursos al fisco sino también a restringir la utilización de este producto que incide fuertemente en las importaciones hondureñas, habiéndosele estimado en 10.7% para 1978. Es esta política restrictiva la que también se ha seguido en los países desarrollados, donde la tributación es bastante fuerte, como puede apreciarse en el cuadro 10.

Las elevadas tributaciones que pueden verse en el cuadro anterior contrastan con la existente en Honduras, que en el caso de la gasolina oscilaría alrededor del 12%, y de 2% en el caso del diesel.^{7/}

^{7/} Para estos cálculos se ha tenido en cuenta el impuesto al consumo para los productos derivados del petróleo conforme al Decreto No. 620 del 11 de mayo de 1978, de conformidad con la siguiente escala:

	<u>Lempiras por galón</u>
a) gasolina de aviación	0.40451
b) gasolina premium o super	0.40648
c) gasolina regular	0.38340
d) petróleo para lámparas, espíritu de petróleo (kerosene)	0.01419
e) gas oil, diesel y otros aceites	0.05000

Cuadro 8

HONDURAS: TASAS A APLICAR, RECAUDACION ESTIMADA Y RELACION CON RESPECTO A LOS INGRESOS TRIBUTARIOS TOTALES

Tasas a aplicar ^{a/} (porcentaje)	Recaudación estimada ^{b/} (millones de lempiras)	Relación de la recaudación con respecto a los ingresos tributarios totales
20	18.0	3.1
30	26.9	4.7
40	36.0	6.2

a/ Sobre los bienes indicados en el cuadro 6.

b/ Con base en datos de 1978.

Cuadro 9

HONDURAS: IMPUESTOS AL CONSUMO

	Precio de venta <u>a/</u>	Impuesto al consumidor (Lempiras)	Impuesto porcentual sobre pre- cio de venta	Unidad
Azúcar	31.50	1.50	4.8	Quintal
Cerveza	0.60	0.30	50.0	1/2 botella
Aguardiente	3.75	3.25	87.0	Litro
Licor compuesto	3.50	3.00		
Transporte aéreo				
Dentro del país	-	-	2.5	
Fuera del país	-	-	5.0	
Aguas gaseosas	0.28	0.02	-	1/2 botella
Fósforos	-	0.01	-	Cajetilla
Espectáculos públicos	-	-	10.0	
Cigarrillos	-	-	65.0 ^{b/}	Cajetilla
Turismo				
Salida por vía aérea		0.05		
Salida por vía marítima		0.03		
Salida por vía terrestre		0.01		

a/ Excluido el impuesto por unidad.

b/ Sobre el precio de venta en fábricas; los importados sobre el valor cif más los impuestos a la importación.

Cuadro 10

ALGUNOS PAISES DE LA OCDE: TASAS EFECTIVAS DE LOS IMPUESTOS
SOBRE LA GASOLINA, 1979^a

(Porcentaje)

Alemania, Rep. Fed.	125.7
Canadá	47.9
Estados Unidos	18.2
Francia	180.0
Italia	208.9
Japón	72.0
Reino Unido	46.9

Fuente: Boletín del Fondo Monetario Internacional,
25 de febrero de 1980, pág. 54.

a/ La tasa efectiva de los impuestos se calcula
como el valor del impuesto sobre la gasolina
por litro, dividido por el precio por litro,
una vez deducido el impuesto.

En virtud de tratarse de un gravamen de tasas específicas, la participación de este impuesto sobre los ingresos tributarios totales del Gobierno Central ha descendido fuertemente, como puede apreciarse en el cuadro 11, situación que se ha evitado o limitado en otros países del Istmo Centroamericano, tales como Nicaragua y Panamá.

Se impone pues transformar este gravamen en ad valorem e ir aumentándolo a medida que las circunstancias lo permitan.

d) Impuestos sobre los vehículos automotrices

Los vehículos automotrices están sujetos a derechos aduaneros que varían entre el 90% y el 100% sobre el valor cif, salvo que se trate de pick ups que sólo pagan el 10%, siempre ad valorem. Además de estos impuestos aduaneros existen dos gravámenes adicionales: el impuesto sobre la venta en plaza de automotores nuevos y el impuesto sobre el tráfico de automóviles; el primero de los impuestos indicados es del 10% cuando el valor de la unidad no exceda de 5 000 lempiras, y de 20% cuando el valor sea mayor, aplicándose el impuesto sobre el precio de venta. Los vehículos del tipo llamado jeep, carmelitas tipo jeep y los del tipo pick up estarán sujetos en ambas escalas al pago del 5% sobre el precio de venta. Se exceptúan del pago de los impuestos los autobuses y omnibuses para servicio público, camiones corrientes de volquete o balasteros, remolque o trailer.

Por su parte, el impuesto sobre el tráfico de automóviles se gradúa según la antigüedad del vehículo. (Véase el cuadro 12.) En el caso de automóviles para servicio público, camionetas corrientes, etc., el pago sólo se eleva al 30% de las tasas indicadas en el cuadro anterior.

Cabe destacar que la venta de autovehículos no está sujeta al impuesto al valor agregado (impuesto a las ventas).

Considerando el carácter suntuario de esta clase de bienes y la posibilidad de que una mayor imposición de los mismos contribuya, aunque sea parcialmente, a un menor consumo de gasolina, se recomienda aumentar los gravámenes, para lo cual se sugiere lo siguiente:

Cuadro 11

ISTMO CENTROCAMERICANO: PARTICIPACION DE LOS IMPUESTOS SOBRE COMBUSTIBLES EN LOS INGRESOS TRIBUTARIOS TOTALES(Millones de dólares y porcentajes)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
<u>Guatemala</u>										
Ingresos tributarios totales	139.9	146.3	155.5	182.5	244.4	288.9	370.1	556.7	620.7	621.3
Impuestos petroleros	11.5	12.0	13.2	14.5	16.5	18.1	19.3	17.6	24.2	25.7
Participación relativa (%)	8.2	8.2	8.5	7.9	6.8	6.2	5.2	3.2	3.9	4.1
<u>El Salvador</u>										
Ingresos tributarios totales	105.8	111.6	122.0	150.4	181.3	216.5	307.0	452.6	388.8	464.8
Impuestos petroleros	6.9	7.2	7.9	8.3	8.6	9.3	10.8	10.8	12.0	14.5
Participación relativa (%)	6.5	6.4	6.5	5.6	4.7	4.3	3.5	2.4	3.1	3.1
<u>Honduras</u>										
Ingresos tributarios totales	80.8	82.1	86.0	99.2	116.8	125.5	158.4	221.8	268.7	301.2
Impuestos petroleros	4.3	4.8	6.1	6.5	6.2	6.5	7.1	6.5	7.0	7.3
Participación relativa (%)	5.3	5.8	7.1	6.6	5.3	5.2	4.5	2.9	2.6	2.4
<u>Costa Rica</u>										
Ingresos tributarios totales	119.3	124.5	140.8	189.0	228.3	245.9	294.1	382.8	443.5	467.9
Impuestos petroleros	7.2	8.6	9.4	10.3	8.8	9.1	9.3	9.9	12.4	10.7
Participación relativa (%)	6.1	6.8	6.7	5.5	3.9	3.7	3.2	2.6	3.6	2.3
<u>Nicaragua</u>										
Ingresos tributarios totales	71.9	79.3	85.2	117.4	162.4	164.4	193.3	234.0	206.8	154.7
Impuestos petroleros	6.3	6.6	7.2	8.7	12.6	13.2	15.3	17.7	17.2	15.3
Participación relativa (%)	8.7	8.4	8.5	7.4	7.8	8.0	7.9	7.6	8.3	9.9

Cuadro II (Conclusión)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
<u>Panamá</u>										
Ingresos tributarios totales	128.7	143.6	155.4	172.9	210.2	226.8	223.3	281.0	321.4	399.2
Impuestos petroleros	8.0	9.1	15.1	16.7	18.0	18.0	25.9	28.4	31.4	34.1
Participación relativa (%)	6.2	6.3	9.7	9.6	8.6	8.3	11.6	10.1	9.8	8.5

Fuente: CEPAL, Estudio en curso sobre las implicaciones del aumento del precio del petróleo en las economías centroamericanas, cifras basadas en fuentes oficiales.

Nota: Se incluyen los impuestos que gravan tanto la producción como el consumo, así como cuando es pertinente a las importaciones de derivados o de petróleo reconstituido.

Cuadro 12

HONDURAS: TARIFA DE IMPUESTOS SOBRE EL TRAFICO DE AUTOVEHICULOS

Autovehículos privados	Lempiras
Nuevos	150
De un año de uso	120
De dos años de uso	100
De tres años de uso	80
De cuatro años de uso	60
De cinco años o más de uso	50

- a) Establecer una tasa ad valorem dentro del impuesto sobre el tráfico de autovehículos que podría ser, por ejemplo, el 2% o 3% sobre el valor de automóviles nuevos, reduciéndose en forma proporcional según la antigüedad del mismo, y
- b) Eliminar la exención de la venta de automóviles nuevos en el impuesto a las ventas.

III. RECOMENDACIONES MAS IMPORTANTES

Frente a la cuantía del déficit y el estancamiento en el crecimiento real de los recursos tributarios que afluyen al fisco, parece indispensable que se haga un mayor esfuerzo para incrementar los ingresos impositivos en el futuro inmediato. Para ello se prevén las siguientes medidas:

a) Impuesto sobre la renta

1) Establecer dos tasas marginales para las empresas, por ejemplo, del 20% hasta 200 000 lempiras y del 40% para las sumas que excedan dicha cantidad, considerando los inconvenientes que tiene la progresividad acentuada que existe actualmente. Este cambio incrementará las recaudaciones que provienen de este gravamen.

2) Se aumentarían las tasas de retención sobre utilidades que benefician a los accionistas, quedando el 15% para los dividendos en efectivo, el 10% sobre las demás formas de utilidad (inclusive las que no se distribuyen en acciones).

3) Se eliminarían las acciones al portador para facilitar cambios futuros del sistema.

4) Se revisarían las retenciones que se pagan al exterior. Especialmente se eliminarían aquellas en que puede aplicarse la ley, al igual que para los nacionales (renta proveniente de salarios y las rentas de bienes muebles o inmuebles). Aquí hay que tener en cuenta que frecuentemente cualquier aumento de tasas no beneficia al contribuyente extranjero, sino al fisco de otros países.

5) Las exenciones se han concedido con excesiva liberalidad; por ello deben revisarse para suprimir las que no se encuentren plenamente justificadas. Así, por ejemplo, en el caso de seguros dotales y de vida, se permite la deducción de las primas, pero también se exime el seguro que se percibe.

6) También sería conveniente revisar las deducciones personales, para reducir o suprimir aquellas que no encuentran una justificación sólida.

7) Para dar mayor equidad conviene permitir el arrastre de pérdidas por un término de 3 a 4 años.

8) Debe estudiarse la introducción de un sistema que impida que las ganancias de capital al concentrarse en un solo ejercicio sufran todo el peso del sistema progresivo. También sería más equitativo permitir la deducción de las pérdidas de capital en todos los casos.

9) Debe examinarse la conveniencia de establecer rentas presuntas y, por lo tanto, impuestos mínimos en caso de rentas en que es mayor la evasión (profesionales, pequeño comercio, etc.).

10) En caso necesario puede acentuarse la progresividad del impuesto personal, a cuyo efecto se propone una tarifa diferente a título de ejemplo.

11) Debe tenderse a evitar demoras en el pago (por ejemplo mediante pago del impuesto al presentar la declaración).

b) Impuesto a las ventas

12) Son excesivamente numerosas las exenciones, debiendo estudiarse la eliminación de aquellas que no se basen en importantes razones económicas y sociales.

13) La exención otorgada a maquinarias e insumos para la industria y la agricultura impide una vigencia plena del principio básico del impuesto al valor agregado, por cuya razón se sugiere la supresión de dicha exención.

14) Debe suprimirse el tratamiento especial otorgado por el artículo 8 que permite aplicar el impuesto sobre un precio fijado en un valor de fábrica establecido en forma que no guarda relación con el precio efectivo.

c) Impuesto al consumo

15) Debe tenderse a que los impuestos específicos hasta ahora existentes se conviertan en ad valorem.

16) Debe crearse un conjunto de gravámenes que recaiga sobre los consumos suntuarios y no esenciales. En el texto se indican algunos ejemplos y la recaudación estimada.

17) La imposición actual a la gasolina es muy baja y por ello deben irse aumentando las tasas a medida que las circunstancias lo permitan.

d) Impuesto sobre los vehículos automotores

18) Se recomienda aplicar una tasa ad valorem en el impuesto sobre el tráfico de automóviles y/o suprimir la exención existente en el impuesto a las ventas.



