



# **Honduras: Análisis del proyecto de Presupuesto de Ingresos y Egresos para el año 2015**

**Tegucigalpa, Centroamérica, diciembre 2014**

## Créditos

### Director ejecutivo

Jonathan Menkos Zeissig

### Coordinación general

Hugo Noé Pino – Economista de país, Honduras

### Edición y diagramación

Diana De León – Oficial de Comunicación

### Administración

Iliana Peña de Barrientos – Coordinadora administrativa y financiera

Tegucigalpa M.D. C., Centroamérica, diciembre de 2014

Con el apoyo de:



National Endowment *for* Democracy  
*Supporting freedom around the world*

El contenido de este documento es responsabilidad de Icefi y no representa necesariamente la opinión de las organizaciones donantes.

Se permite la reproducción total o parcial de este documento siempre y cuando se cite la fuente. Cualquier comentario es bienvenido a las direcciones electrónicas [comunicacion@icefi.org](mailto:comunicacion@icefi.org), [info@icefi.org](mailto:info@icefi.org).

# I. Introducción

*“El espíritu de un pueblo, su nivel cultural, su estructura social, las acciones que su política puede preparar, todo esto y más está escrito en su historia fiscal”.*

**Joseph Schumpeter.**

La aprobación del presupuesto general de cualquier nación es un acto de suma importancia. El presupuesto refleja, entre otras cosas, las prioridades en materia de gasto de una sociedad, a quien se cobra los impuestos, y la transparencia y rendición de cuentas que deben privar en el uso de los recursos públicos.

Por lo tanto, la elaboración, discusión y aprobación del presupuesto debe ser un acto transparente y participativo. Transparente en el sentido que la sociedad en su conjunto conozca las bases, criterios, supuestos, proyecciones, y principalmente, prioridades sobre las que se elaboran las cifras que le dan su contenido. La ciudadanía también tiene derecho a participar en su formulación y discusión dado que el presupuesto incorpora los programas y proyectos que afectan su vida cotidiana.

La confianza en la democracia requiere que los deberes ciudadanos, como el pago de impuestos, se conviertan por parte de los gobiernos en acciones efectivas de servicios públicos que proporcionen servicios de educación, salud, seguridad personal, vivienda, y protección social. A los objetivos de redistribución de ingresos de la política fiscal, habría que agregar el de apoyar el crecimiento económico a través de la construcción de una infraestructura económica y social eficiente, así como de un marco jurídico sólido.

El Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, Icefi, pone a la consideración de los diversos sectores de la sociedad hondureña el presente documento que analiza el proyecto de Presupuesto General de la República 2015 presentado al Congreso Nacional para su discusión y aprobación por la Secretaría de Finanzas.

El Icefi considera que el proyecto de presupuesto 2015 presentado adolece de serias deficiencias en el establecimiento de prioridades, justicia tributaria, transparencia y participación, lo que requiere que el Congreso Nacional le de una amplia discusión a fin de reformularlo a adaptarlo a las necesidades hondureñas.

El documento presenta en su segunda sección observaciones respecto los supuestos básicos, la carga tributaria y nivel de ingresos proyectado. Acá se destaca como el presupuesto propuesto para el 2015 reproduce la estructura tributaria inequitativa que existe en el país con la prevalencia de los impuestos indirectos.

La sección de los gastos enfatiza tres aspectos: primero, como los desequilibrios fiscales anteriores condicionan y determinan una camino de ajuste que afecta a las mayorías. Segundo, la continuación del fuerte deterioro de la inversión pública comprometiendo el futuro crecimiento del país. Tercero, el abandono de una política social integral por programas de transferencias condicionadas cuyo objetivo principal es naturaleza política.

La sección cuarta analiza el comportamiento del déficit fiscal para el próximo año y se muestra la principal manifestación de la crisis fiscal, como ser los enormes gastos en concepto de servicio de la deuda. En este sentido se plantea la urgencia de una readecuación de la deuda interna a fin de disminuir su peso, y la necesidad de tener un estrategia definida de endeudamiento.

El documento también presenta varias reflexiones adicionales sobre temas importantes como la transparencia y participación ciudadana, el manejo de recursos fuera de presupuesto, así como la necesidad de reforzar la normativa legal presupuestaria. A final se presenta una serie de conclusiones y recomendaciones, de la cual se puede mencionar la necesidad que la diferentes bancadas del Congreso Nacional discutan cuidadosamente el presupuesto y lo modifiquen aumentando los recursos para las áreas de educación y salud.

## II. Supuestos básicos, carga tributaria e ingresos

**Uno de los aspectos que hace difícil el análisis del presupuesto de Honduras el próximo año es el conocimiento de cómo finalizarán las cifras correspondientes a 2014.** Los informes trimestrales de ejecución del presupuesto del 2014 no reflejan la ejecución presupuestaria final. Por lo tanto, una primera observación es que las bases que sirven de proyección al presupuesto del próximo año, no son del todo confiables.

El proyecto de Presupuesto 2015 tiene como base de cálculo los supuestos macroeconómicos que la producción nominal aumentará para ese año en 8.4%, la inflación será de  $5\pm 1\%$  y la economía crecerá en  $3\pm 1$  puntos porcentuales. Es de advertir que la banda de crecimiento incorporada en el proyecto de presupuesto 2015 es mayor al rango de 2.5-3.5% contemplado en la revisión del Programa Monetario realizada por el Banco Central de Honduras (BCH) para 2015, en agosto del 2014.

### Supuestos y proyecciones macroeconómicas (tasas de crecimiento y porcentaje del PIB\*)

Concepto	Estimación 2014	Proyección 2015
Variación PIB real	3.1	$3\pm 1$
Variación PIB nominal	7.7	8.4
Inflación	6.3	$5\pm 1$
Déficit Fiscal Gobierno Central*	5.2	3.0
Déficit del Sector Público Combinado*	5.4	2.9

Fuente: Icefi con base en Secretaría de Finanzas.

Las bandas amplias permiten la discrecionalidad de las autoridades en caso de que se produzcan desvíos significativos. Con bandas más restringidas los funcionarios deben realizar ajustes presupuestarios más inmediatos y oportunos y no actuar hasta que los desequilibrios alcancen mayores niveles. Lo acontecido en 2013 es el ejemplo más evidente. El déficit fiscal original proyectado era de 4.5% del PIB, luego fue incrementado a 6.0% y el resultado final fue de 7.9% del PIB.

**Las proyecciones macroeconómicas y supuestos, establecidos en el proyecto de Presupuesto 2015, se consideran ligeramente optimistas** puesto que el PIB nominal desde 2011 viene mostrando una marcada tendencia declinante, pasando de 11.9% en 2011 a 4.1% en 2013. Sin embargo, las autoridades proyectan que esta trayectoria cambiará en 2014, duplicando su porcentaje, hasta alcanzar un crecimiento de 8.1%, a pesar del prolongado verano y de los daños en la infraestructura y producción por las lluvias del segundo semestre.

Para 2015 las autoridades pronostican que la producción a precios corrientes continuará su ruta expansiva, creciendo en 8.4%. Vale destacar que existen riesgos, sobre todo derivados del contexto internacional incierto que podrían incidir en las estimaciones fiscales.

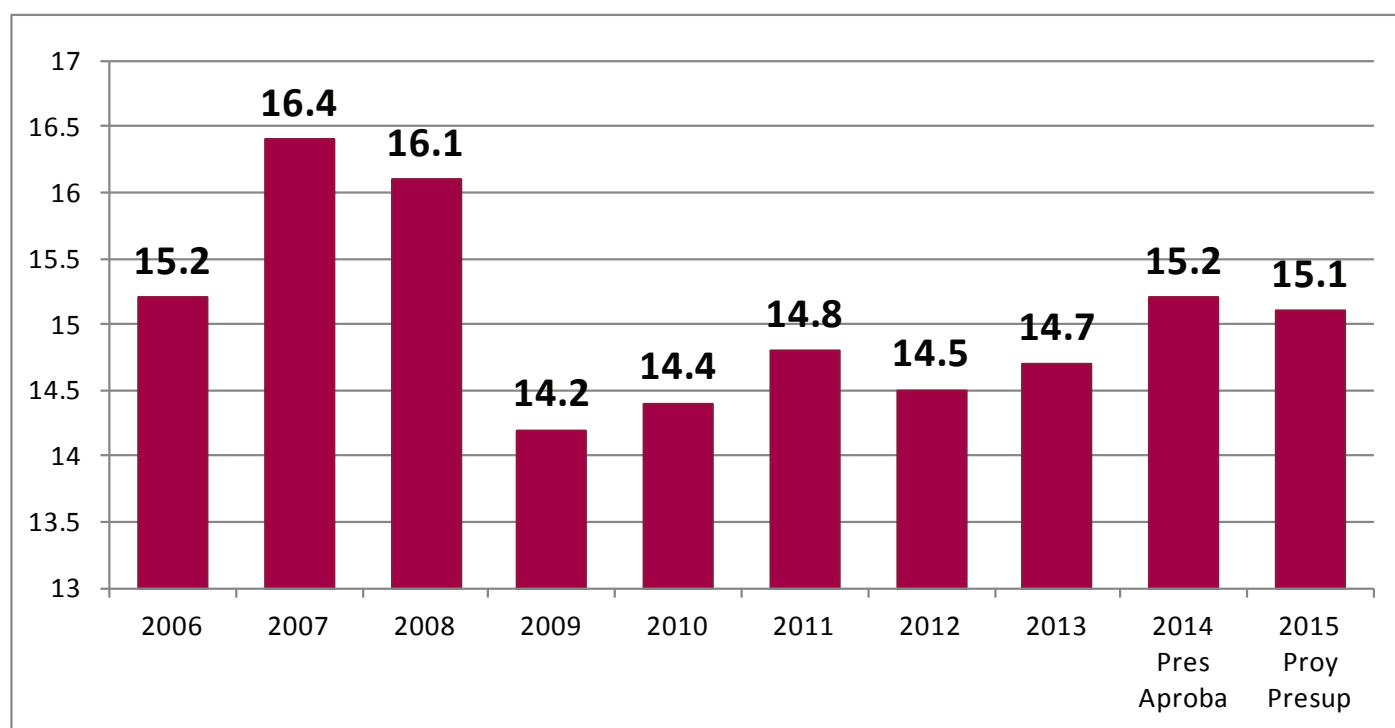
En cuanto a la proyección de ingresos tributarios, la primera incertidumbre que surge es la determinación del monto con que se cerrará en 2014. La evidencia muestra que cada vez que se realiza una revisión de la estimación para 2014,

el monto de recaudación tiende a la baja.

-Presupuesto aprobado (enero 2014)	L63,143.6 millones (15.5% del PIB)
-Programa Monetario (mayo 2014) <sup>1</sup>	L69,324.3 millones (17.0% del PIB)
-Presupuesto plurianual (s/f)	L67,707.6 millones (16.6% del PIB)
-Exposición de motivos Presup 2015	L67,643.6 millones (16.6% del PIB)
-Anexo 7 Presup Ingresos 2015 (s/f)	L65,969.8 millones (16.2% del PIB)

**Ante esta trayectoria contraccionista cabe preguntarse si fue exagerada la estimación de los rendimientos esperados de la reforma tributaria aprobada en diciembre de 2013 o no se alcanzaron las metas por la situación deficiente de la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI).** Debe tenerse en cuenta que como toda reforma tributaria, su éxito pleno depende de su implementación por la administración tributaria. Por otro lado, las autoridades económicas deben responder si esta ruta declinante está basada en fundamentos técnicos o por el contrario es el resultado de la manipulación de los números con fines políticos.

### Presión tributaria (ingresos tributarios/PIB)



Fuente: Icefi con base en estadísticas de la Secretaría de Finanzas.

En consecuencia, la Secretaría de Finanzas (Sefin) debe presentar el proyecto de Presupuesto con una sola estimación del PIB y del monto de ingresos para 2014, puesto que este constituye la base para la estimación de 2015. A simple vista pareciera que no existe una correlación entre el aumento previsto en la producción de bienes y servicios y la carga tributaria.

**En cuanto a la composición de la estructura tributaria, para el 2015 se evidencia que las reformas impositivas aprobadas en los últimos años muestran una marcada tendencia a disminuir, tanto en términos nominales**

<sup>1</sup> En la revisión del Programa Monetario 2014-2015, realizada por el BCH en agosto de 2014, el déficit del gobierno central para 2015 se incrementa de L14,867.0 millones (3.3% del PIB) a L17,759.4 millones (4.0% del PIB). La revisión no detalla si este mayor déficit es resultado de una menor recaudación o de un mayor gasto, o una combinación de ambas acciones, con relación a lo estimado en el Programa Monetario divulgado en mayo de 2014.

como de manera real (en relación al PIB), sobre todo por la caída en los impuestos directos que gravan la renta de capital; en cambio, los tributos que en su aplicación no discriminan el ingreso de los contribuyentes presentan una trayectoria ascendente. Esto traerá como consecuencia una mayor concentración de la riqueza y una baja en la capacidad adquisitiva y de demanda de los sectores de menores ingresos.

Para el 2015, siguiendo el mismo camino de 2014, se prevé que continuará el débil crecimiento económico y no se contempla la revisión del generoso régimen de exoneraciones fiscales. En consecuencia, como se afirmó en líneas anteriores, la presión tributaria tenderá a reducirse o a estancarse, en el mejor de los casos.

### Gobierno Central: Ingresos de presupuesto 2014 y proyecto 2015

Tipo de ingresos	Presupuesto		Variación		Participación del PIB	
	Millones de lémpiras		Absoluta	Relativa	Porcentaje	
	2014	2015 <sup>proy</sup>	Millones de lps	Porcentaje	2014	2015 <sup>proy</sup>
<b>INGRESOS CORRIENTES</b>	65,421.2	69,390.5	3,969.3	6.1	16.1	15.7
<b>TRIBUTARIOS</b>	63,143.6	66,571.1	3,427.5	5.4	15.5	15.1
<b>DIRECTOS</b>	21,560.5	21,769.9	209.4	1.0	5.3	4.9
Renta	19,478.9	19,445.8	-33.1	-0.2	4.8	4.4
Aporte solidario	1,230.8	1,311.2	80.4	6.5	0.3	0.3
Propiedad	605.2	652.7	47.5	7.8	0.1	0.1
Activo neto	245.6	360.2	114.6	46.7	0.1	0.1
<b>INDIRECTOS</b>	37,842.4	42,450.0	4,607.6	12.2	9.3	9.6
Producción y ventas	27,726.4	30,718.0	2,991.6	10.8	6.8	7.0
Servicios y act. espec.	2,373.0	2,649.2	276.2	11.6	0.6	0.6
Aporte social y vial	7,743.0	9,082.8	1,339.8	17.3	1.9	2.1
<b>COMERCIO EXTERIOR</b>	3,731.2	2,342.1	-1,389.1	-37.2	0.9	0.5
<b>VARIOS</b>	9.5	9.1	-0.4	-4.2	0.0	0.0
<b>NO TRIBUTARIOS</b>	2,277.6	2,819.4	541.8	23.8	0.6	0.6
Tasas	714.9	955.2	240.3	33.6	0.2	0.2
Derechos	258.9	362.2	103.3	39.9	0.1	0.1
Cánones	981.0	1,101.0	120.0	12.2	0.2	0.2
Multas	198.8	252.6	53.8	27.1	0.0	0.1
Otros	124.0	148.4	24.4	19.7	0.0	0.0

Fuente: Icefi con base en Secretaría de Finanzas.

Es importante señalar que, con las más recientes reformas aprobadas por el Congreso Nacional se están agregando rigideces presupuestarias. Es decir, se han creado impuestos destinados a un fin específico, con lo cual se rompe el principio de caja única. Estos fondos no forman parte de los recursos presupuestarios y su destino lo define un denominado comité técnico. La aprobación de la tasa turística pero sobre todo de la llamada tasa de seguridad son ejemplos de lo enunciado. Lo deseable es que esta práctica sea eliminada o por lo menos ya no se siga permitiendo.

## III. El gasto público para 2015

En relación al gasto público se destacan tres puntos: **el primero, que la falta de disciplina fiscal de los últimos años está pasando la factura a la sociedad en su conjunto.** Una de las razones principales del aumento de gasto corriente en los últimos años ha sido el aumento en el pago de intereses de la deuda pública. La nueva deuda ha sido contratada a un menor plazo y con un mayor costo financiero, lo que ha reducido el período de vencimientos y elevado la tasa de interés.

El impacto es tal que para el 2015, el pago solamente de intereses de la deuda asciende a doce mil millones de lempiras, equivalente al gasto en salud. El aumento del gasto corriente y de las transferencias de capital ha sido a costa del gasto en inversión.

### Gobierno Central: Gasto de presupuesto 2014 y proyecto 2015

Tipo de gasto	Presupuesto		Variación		Participación del PIB	
	Millones de lempiras		Absoluta	Relativa	Porcentaje	
	2014	2015 <sup>proy</sup>	Millones de lps	Porcentaje	2014	2015 <sup>proy</sup>
<b>GASTO TOTAL</b>	87,013.7	86,245.4	-768.3	-0.9	21.4	19.6
<b>GASTO CORRIENTE</b>	71,081.3	71,924.8	843.5	1.2	17.5	16.3
Sueltos y salarios	36,086.7	36,282.2	195.5	0.5	8.9	8.2
Bienes y servicios	7,739.6	9,750.9	2,011.3	26.0	1.9	2.2
Intereses	11,746.3	12,773.5	1,027.2	8.7	2.9	2.9
Internos	8,489.5	8,463.0	-26.5	-0.3	2.1	1.9
Externos	3,256.8	4,310.5	1,053.7	32.4	0.8	1.0
Transferencias	15,508.6	13,118.2	-2,390.4	-15.4	3.8	3.0
<b>GASTO PRIMARIO</b>	59,334.9	59,151.3	-183.6	-0.3	14.6	13.4
<b>GASTO DE CAPITAL</b>	15,958.2	14,346.4	-1,611.8	-10.1	3.9	3.3
Inversión	6,914.2	3,940.6	-2,973.6	-43.0	1.7	0.9
Transferencias	9,044.0	10,405.8	1,361.8	15.1	2.2	2.4
<b>CONCESIÓN NETA</b>	-25.8	-25.8	0.0	0.0	0.0	0.0

Fuente: Icefi con base en Secretaría de Finanzas.

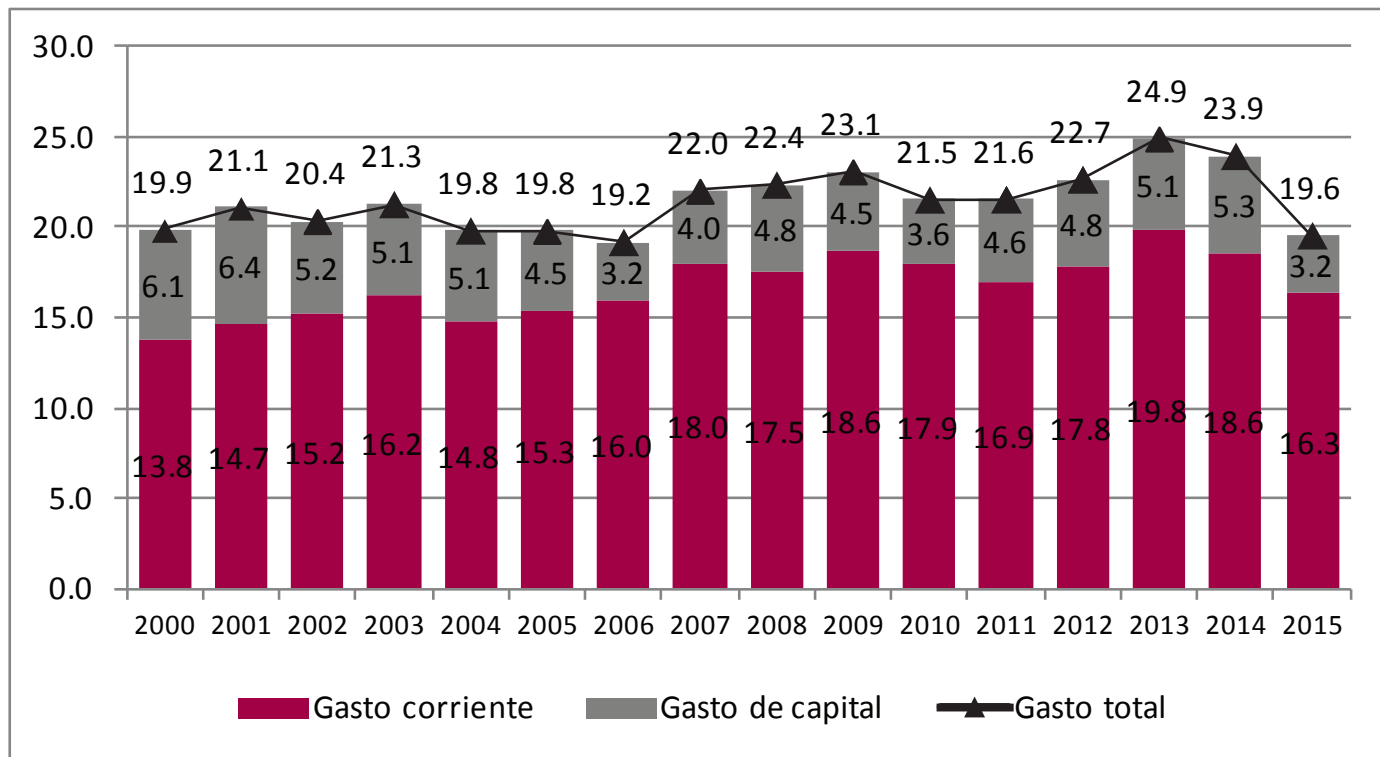
**El segundo, elemento a considerar es, el fuerte deterioro de la inversión pública programado,** que se reduce en cerca de tres mil millones de lempiras, representando únicamente el 0.9 por ciento del PIB. Esto ratifica la tendencia a su contracción, comprometiendo el crecimiento futuro del país.

En lo referente a la composición del gasto público, el gasto corriente propuesto para 2015 de 16.3% del PIB es ligeramente menor al promedio de 16.7% del PIB del periodo 2000 – 2015. En cambio, el gasto de capital para 2015 se proyecta en 3.2% del PIB<sup>2</sup>, lo cual es marcadamente inferior al promedio de 4.7% del PIB de 2000-2015. Los cambios

<sup>2</sup> El gasto de capital incluye la inversión pública más las transferencias de capital.

en la composición del gasto sugieren que el gobierno central no está prestando los servicios públicos conforme a la planificación original.

### Gastos corrientes y de capital de la Administración Central (Porcentaje del PIB)



Fuente:Icefi, basado en datos de la Secretaría de Finanzas.

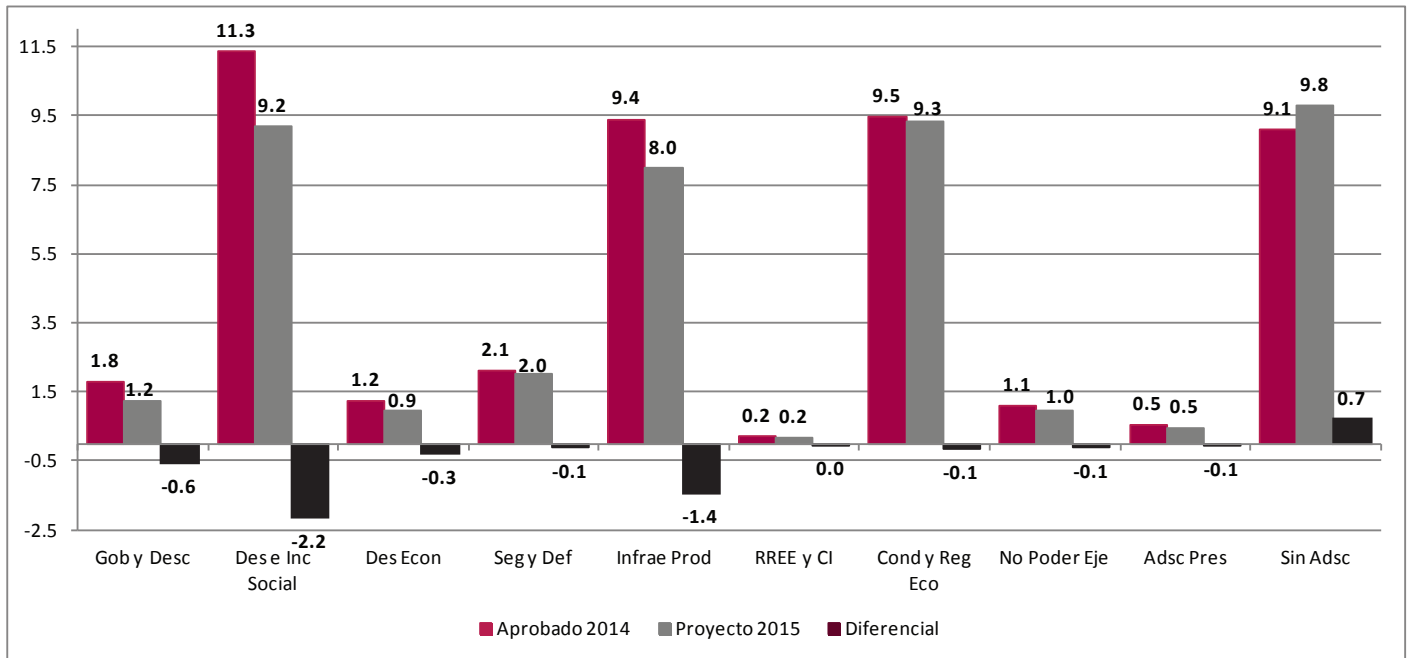
**El tercero, la sustitución de una política social integral por la preferencia de transferencias en efectivo condicionadas** y de transferencias en bonos de diferente naturaleza. Mientras esto se da, servicios sociales importantes como la salud y la educación ven disminuido su cobertura y calidad.

De esta forma, el proyecto de presupuesto de egresos 2015, a nivel de gabinete sectorial, muestra que el gabinete de Desarrollo e Inclusión Social es el más afectado, en términos reales, seguido por el de Infraestructura Productiva.

La ejecución presupuestaria de años recientes indica que la reducción en los gastos de educación no se ha traducido en una mayor eficiencia en las asignaciones, puesto que la mayor parte de los fondos ha sido absorbida por el aumento en los gastos de los servicios públicos generales.

De manera global, las escasas mejoras, especialmente en cuanto a resultados de salud y educación y pese a las altas asignaciones hacia ambos sectores, apuntan a la necesidad de mejorar la eficiencia y la calidad del gasto. El mayor gasto público no ha cumplido las expectativas en términos de crecimiento y mejores servicios públicos. Esta misma tendencia se observa en el proyecto de presupuesto para 2015, el cual no ofrece beneficios en términos de desarrollo.

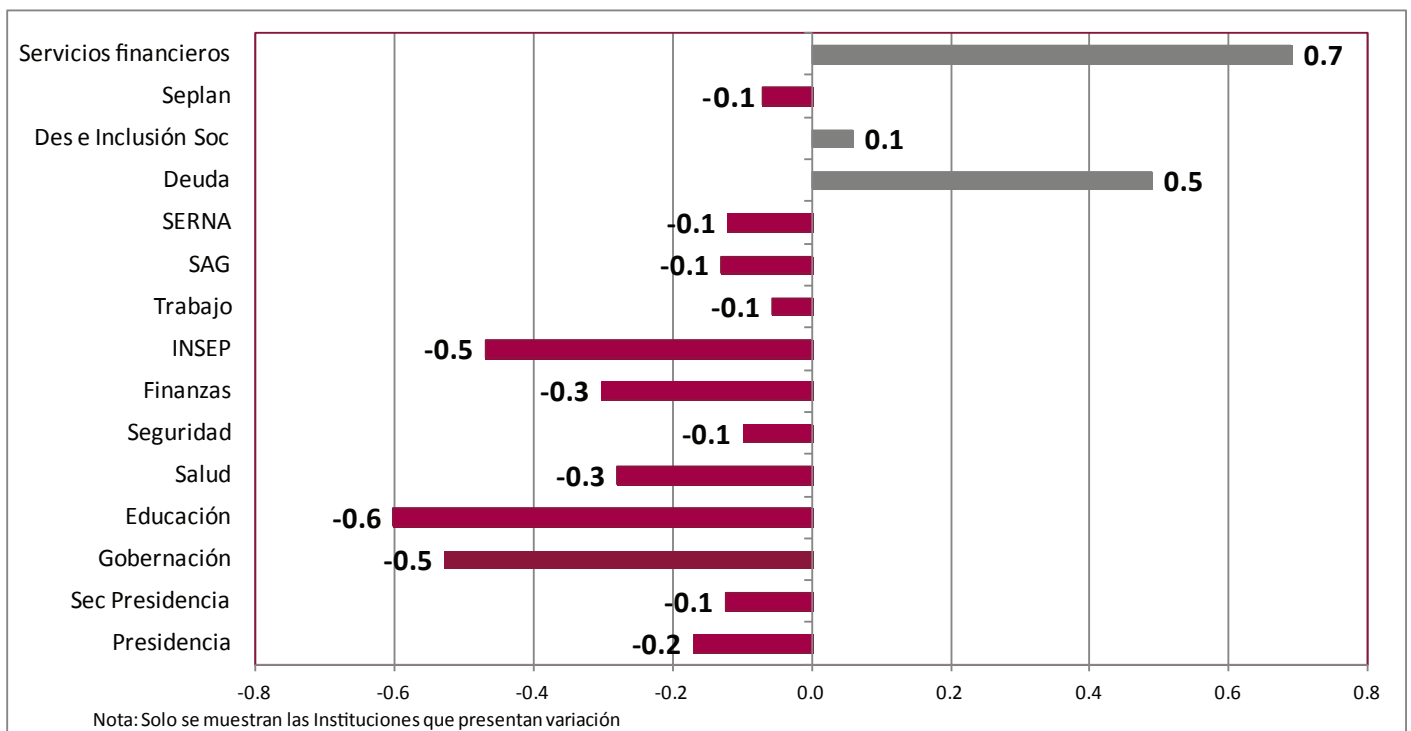
**En términos reales del PIB, el gasto social tiene la mayor reducción, el pago de deuda es el único que crece**



Fuente:Icefi, basado en datos de la Secretaría de Finanzas.

**En resumen, el proyecto de presupuesto de 2015, a nivel institucional, el Poder Ejecutivo ha definido como prioridades los servicios financieros y el pago de la deuda en detrimento de los sectores de educación, salud, infraestructura y de seguridad social, principalmente.**

**Gobierno Central: Proyecto de presupuesto, variación en porcentaje del PIB**



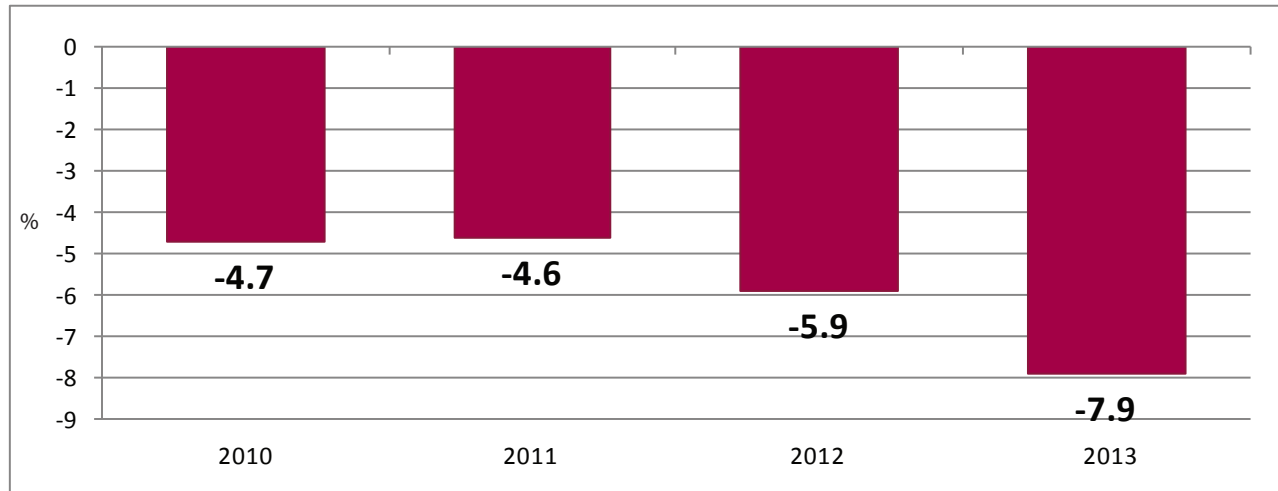
Nota: Solo se muestran las Instituciones que presentan variación

Fuente:Icefi, basado en datos de la Secretaría de Finanzas.

## IV. Déficit fiscal y deuda pública

La reducción del déficit fiscal sigue siendo el principal desafío que enfrenta Honduras. El déficit fiscal del gobierno central se ha ido deteriorando, con un incremento del 4.7% del PIB en 2010 a 7.9% en 2013. La cifra de 2013 marcó el déficit más alto de la región, por segundo año consecutivo.

**Honduras: Déficit del Gobierno Central**



Fuente: Icefi, basado en datos de la Secretaría de Finanzas y el Banco Central de Honduras

El crecimiento sostenido del déficit fiscal se debió a un aumento considerable en los gastos corrientes combinado con un crecimiento lento de los ingresos, pese a las reformas tributarias de los últimos años. La contraparte esperable de estos comportamientos es el aumento de la deuda. El resultado fiscal del presente año no será la excepción. El déficit del gobierno central originalmente aprobado dentro del presupuesto para 2014 fue de -4.7% del PIB y posteriormente se incrementó a -5.2%.

La cultura de indisciplina fiscal hace surgir la inquietud de si se logrará alcanzar la meta del déficit para 2014 puesto que de este resultado dependerá el comportamiento de 2015. Las agencias calificadoras de riesgo, como Moody's Investor Services, han pronosticado que Honduras, a nivel de su administración central, cerrará 2014 con un déficit de 6.4% del PIB, muy por encima de las cifras oficiales contempladas en el proyecto de presupuesto de 2015.

## Gobierno Central: cuenta financiera presupuesto 2014 y proyecto 2015

	Presupuesto		Participación del PIB	
	Millones de lémpiras		Porcentaje	
	2014	2015 <sup>proy</sup>	2014	2015 <sup>proy</sup>
<b>INGRESOS Y DONACIONES</b>	68,511.5	72,915.2	16.5	16.5
<b>INGRESOS CORRIENTES</b>	65,421.2	69,530.3	15.8	15.8
Ingresos tributarios	63,143.6	66,571.1	15.2	15.1
Ingresos no tributarios	2,277.6	2,959.2	0.5	0.7
Tasa de seguridad	0.0	0.0	0.0	0.0
<b>DONACIONES</b>	3,090.4	3,384.9	0.7	0.8
<b>GASTOS TOTALES</b>	87,013.7	86,245.4	21.0	19.6
<b>GASTO CORRIENTE</b>	71,081.2	71,924.8	17.1	16.3
Sueldos y salarios	36,086.7	36,282.2	8.7	8.2
Bienes y servicios	7,739.6	9,750.9	1.9	2.2
Intereses deuda	11,746.3	12,773.5	2.8	2.9
Internos	8,489.5	8,463.0	2.0	1.9
Externos	3,256.8	4,310.5	0.8	1.0
Transferencias corrientes	15,508.6	13,118.2	3.7	3.0
<b>GASTOS DE CAPITAL</b>	15,958.2	14,346.4	3.8	3.3
Inversión	6,914.2	3,940.6	1.7	0.9
Transferencias de capital	9,044.0	10,405.8	2.2	2.4
<b>Concesión neta de préstamos</b>	-25.8	-25.8	0.0	0.0
<b>BALANCE GLOBAL</b>	<b>-19,456.6</b>	<b>-13,330.2</b>	<b>-4.7</b>	<b>-3.0</b>

Fuente: Icefi con base en Secretaría de Finanzas.

Por otra parte, según la secretaría de Finanzas (Sefin) el déficit del sector público combinado para 2014 sería de -5.5% del PIB; en cambio, el FMI en la revisión del Artículo IV, realizada a mitad del 2014, lo proyecta en -6.2% del PIB. En cuanto a la meta de 2015, de acuerdo con el Programa Monetario del BCH, revisado en agosto de 2014, el déficit del gobierno central para 2015 sería de -4.0% del PIB, aumentando la meta de -3.0% que se señala en el proyecto de Presupuesto para 2015. Moody's es menos optimista y pronostica que el déficit en 2015 será de 5.5% del PIB.

**La composición de la deuda.** Es importante responder a cuánto ascenderá el déficit fiscal en 2014 y 2015. Sin embargo, también es valioso conocer las fuentes de financiamiento. El proyecto de presupuesto prioriza la utilización de la deuda interna. Es reconocido que el sistema financiero nacional, incluyendo a los institutos de previsión social, es reacio a continuar comprando deuda pública. Si este sector, que controla la liquidez en la economía, no adquiere la nueva deuda pública, quién la comprará. Lo que resulta claro es que cualquier negociación probablemente conllevará el alza de la tasa de interés.

### Deuda pública 2014-2015, millones de dólares

	<b>2014</b>	<b>2015</b>
Saldo deuda externa	5,743.2	6,005.7
Porcentaje de PIB	29.3	29.4
Crecimiento	19.7	4.6
Saldo deuda interna	3,325.2	3,993.9
Porcentaje de PIB	17	19.5
Crecimiento	8.1	20.1
Saldo deuda total	9,068.3	9,999.6
Porcentaje de PIB	46.3	48.9
Crecimiento	15.4	10.3

Fuente: Icefi con base en Secretaría de Finanzas.

Es urgente que el gobierno efectúe una readequación de la deuda interna a fin de liberar recursos que le permita atender las ingentes necesidades sociales. Al mismo tiempo, el gobierno debe abstenerse de continuar endeudando el país en condiciones desventajosas en el mercado internacional, ya que eso sólo agrega mayor carga a las finanzas públicas.

## V. Otras consideraciones

Transparencia y participación ciudadana. Aunque se reconoce que Honduras ha avanzado en la publicación de los diferentes documentos presupuestarios, sus contenidos requieren ser ampliamente mejorados. La información todavía no es presentada en forma detallada y respondiendo a estándares internacionales. La organización administrativa actual, en la cual se une al sector centralizado del gobierno con el sector descentralizado, oscurece el análisis de los diferentes componentes del presupuesto dada la naturaleza distinta de de ambos niveles.

El proyecto de presupuesto también fue formulado sin la participación de la ciudadanía. La transparencia fiscal necesita de la participación pública para ser efectiva. La experiencia acumulada a través de los años evidencia que la institucionalidad pública, sin participación y auditoría ciudadana, tiende a la opacidad. La participación ciudadana debe concluir con la adopción de mecanismos sólidos y efectivos de rendición de cuentas.

El Código de Buenas Prácticas de Transparencia Fiscal del FMI, el Manual de Transparencia Fiscal del FMI, las Mejores Prácticas para la Transparencia Presupuestaria de la OCDE y el Índice de Presupuestos Abiertos elaborado por la Asociación Internacional de Presupuestos (IBP, por su sigla en inglés) se han constituido en los estándares internacionales para la transparencia presupuestaria y fiscal. En consecuencia, el Congreso Nacional debe adoptar y adaptar tales normas de carácter global como una ruta para la participación ciudadana.

Según el Índice de Presupuesto Abierto 2012 elaborado por el IBP, de doce requisitos evaluados sobre la participación pública en la planificación y formulación del presupuesto, Honduras no dispone de siete requisitos que se distribuyen en las etapas anteriores, posteriores y durante el proceso de las consultas; tres existen pero con debilidad; solo la comunicación posterior de los informes de auditoría es fuerte.

### Honduras: participación pública en la planificación y formulación del presupuesto

Requisitos	Resultado
<b>Proceso seguido con anterioridad a las consultas</b>	
Requisito formal para la participación pública	No existe
Articulación de los objetivos para la participación pública	No existe
Comunicación de los resultados de la auditoría posterior a la publicación de los informes de auditoría	Existe y es fuerte
<b>Proceso de consultas</b>	
Mecanismos desarrollados por el Ejecutivo para la participación durante la planificación del presupuesto	No existe
Audiencias públicas en la legislatura sobre el marco presupuestario macroeconómico	No existe
Audiencias públicas en la legislatura sobre el presupuesto individual de las agencias	Existe y es débil
Oportunidades en la legislatura para los testimonios del público durante las audiencias presupuestarias	Existe y es débil
Mecanismos desarrollados por el Ejecutivo para la participación durante la ejecución del presupuesto	No existe
Mecanismos desarrollados para la participación en la agenda de auditoría	Existe y es débil
<b>Proceso seguido con posteridad a las consultas</b>	
Opinión del Ejecutivo sobre el uso de los aportes proporcionados por el público	No existe
Publicación de los informes sobre las audiencias presupuestarias por la legislatura	No existe
Opinión sobre el uso de los aportes proporcionados por el público	Existe pero puede mejorarse

Fuente: Icefi basado en Índice de Presupuesto Abierto 2012 elaborado por International Budget Partnership

**Disposiciones temporales en permanentes.** En la discusión y aprobación del proyecto de presupuesto se ratifican disposiciones generales contempladas en presupuestos anteriores. Si bien la redacción permanece igual, la enumeración cambia, tornando la comparación sumamente engorrosa. En consecuencia, lo que procede es la transformación de estas disposiciones temporales en permanentes mediante la reforma de la Ley Orgánica del Presupuesto.

**Creación de tributos con fines específicos.** Es reconocido que el presupuesto por el lado de los egresos presenta una rigidez cercana del 85%. Ahora, esta rigidez se está provocando por el lado de ingresos con la creación de impuestos con un fin específico, como la tasa de seguridad poblacional y la tasa turística. Esto, además, es contrario al principio de caja única. Por lo tanto, esta práctica debe eliminarse.

**Revisión de la Ley de Coalianza.** El marco legal de las alianzas público-privadas fue aprobado obviando la legislación vigente, destacando que estas alianzas están fuera de la Ley de Contratación del Estado. Como lo ha advertido el FMI, la operación de Coalianza podría provocar contingencias fiscales, sobre todo porque muchas empresas privadas concesionarias están adquiriendo compromisos de deuda en nombre del Estado. Además, Coalianza es un ente privilegiado que se niega a brindar información al Instituto de Acceso a la Información Pública. El Estado aprobó exonerar de responsabilidad todo lo que está en alianza público-privada, lo que debe ser considerado inconstitucional. En consecuencia, procede una revisión del régimen legal que dio origen a las alianzas público-privadas.

**Procedimiento para los infractores del presupuesto.** La Constitución de la República y las disposiciones generales del presupuesto establecen que todo funcionario que se exceda del presupuesto será objeto de sanción pecuniaria y de acusación civil, administrativa y penal. Sin embargo, estas normas carecen del marco procesal. Por tanto, para la aplicación de estas normas a los infractores es indispensable legislar sobre el procedimiento a seguir.

**Estrategia de endeudamiento.** Cuando se aprueba el presupuesto de la República, también se aprueba el endeudamiento público para ese año fiscal. Sin embargo, en el transcurso del año fiscal es costumbre que el déficit sea mayor al presupuestado, conllevando el aumento del endeudamiento. Honduras más que una estrategia de corto plazo necesita la aprobación de una visión de mediano y largo plazo en el financiamiento público.

**Revisión de la Ley de Optimización de la Administración Pública.** De acuerdo con la Constitución de la República, corresponde al Congreso Nacional la aprobación y modificación del presupuesto de la República. Sin embargo, la Ley de optimización de la Administración Pública establece que el Presidente de la República en Consejo de Ministros podrá modificar tal presupuesto. En consecuencia, debe revisarse este marco legal respetando la independencia de los poderes del Estado.

## VI. Conclusiones

1. Uno de los aspectos que hace difícil el análisis del presupuesto de Honduras el próximo año es el conocimiento de cómo finalizarán las cifras correspondientes a 2014.
2. Los supuestos y proyecciones macroeconómicas son optimistas, pues pronostican un cambio en el ciclo de bajo crecimiento mostrada por los cambios en los niveles de producción en los últimos años. Las proyecciones de ingresos inducen a cuestionar el nivel con el cual se cerrará el 2014.
3. En cuanto a la composición de la estructura tributaria, para el 2015 se evidencia que los rendimientos de las reformas impositivas aprobadas en los últimos años muestran una marcada tendencia a disminuir, tanto en términos nominales como de manera real (en relación al PIB), sobre todo por la caída en los impuestos directos que gravan la renta de capital. En cambio, los impuestos indirectos, que en su aplicación no discriminan el ingreso de los contribuyentes, presentan una trayectoria ascendente. Esto traerá como consecuencia una mayor concentración de la riqueza y una baja en la capacidad adquisitiva y de demanda de los sectores de menores ingresos.
4. En relación al gasto público se destacan tres puntos:
  - El primero, que la falta de disciplina fiscal de los últimos años está pasando la factura a la sociedad en su conjunto. Una de las razones principales del aumento de gasto corriente en los últimos años ha sido el aumento en el pago de intereses de la deuda pública.
  - El segundo, el fuerte deterioro de la inversión pública.
  - El tercero, la sustitución de una política social integral por la preferencia de transferencias en efectivo condicionadas y de transferencias en bonos de diferente naturaleza.
  - Es preocupante el uso creciente de bienes y recursos públicos fuera de presupuesto y a través de fideicomisos dado la falta de supervisión de los organismos contralores del Estado.
5. Es urgente que el gobierno efectúe una readecuación de la deuda interna a fin de liberar recursos que le permita atender las ingentes necesidades sociales. Al mismo tiempo, el gobierno debe abstenerse de continuar endeudando el país en condiciones desventajosas en el mercado internacional, ya que eso sólo agrega mayor carga a las finanzas públicas.
6. El país requiere avanzar rápidamente a prácticas de transparencia presupuestaria que incluya la participación activa en la elaboración, discusión y aprobación del presupuesto de la nación.

# VII. Recomendaciones

## 1. En el corto plazo

- El Congreso Nacional debe analizar cuidadosamente el proyecto de presupuesto y realizar una reasignación de prioridades, incrementando el presupuesto de salud y educación dado que su reducción real constituye una disminución efectiva de tan importantes servicios públicos. En otras palabras, se debe blindar el gasto social.
- La inversión pública es otro rubro que merece especial atención dada la fuerte caída que experimenta en 2015.
- Una forma adicional de generar ingresos, sin la necesidad de nuevos impuestos, es la revisión y eliminación de exoneraciones que no se justifican.
- Se debe continuar el fortalecimiento de la administración tributaria, dotando a la DEI de los recursos e independencia necesarios para cumplir sus funciones.
- Se debe evitar el endeudamiento externo en el mercado internacional en condiciones desventajas para el país a través de bonos soberanos.
- Fomentar una Amplia discusión del proyecto de presupuesto con diversos sectores

## 2. En el mediano plazo:

- Procurar la adopción de normas internacionales de transparencia presupuestaria (FMI, OCDE, IBP)
- Establecer una estrategia de endeudamiento que precise las fuentes de financiamiento internas y externas.