



**POLÍTICA FISCAL HONDUREÑA EN CUIDADOS INTENSIVOS  
DIAGNÓSTICO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS 2008-2012  
Y PERSPECTIVAS PARA 2013**



**Tegucigalpa, MDC, Honduras, CA**

**Marzo 2013**

Con el apoyo de



# POLÍTICA FISCAL HONDUREÑA EN CUIDADOS INTENSIVOS. DIAGNÓSTICO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS 2008-2012 Y PERSPECTIVAS PARA 2013<sup>1</sup>

## Resumen

El presente trabajo analiza los determinantes del comportamiento de la política fiscal en la economía hondureña —ingresos, gastos y financiamiento— desde 2008 hasta 2012, así como sus perspectivas en el presente año electoral. El estudio muestra que la actual situación de crisis fiscal que vive el país es una combinación de aspectos estructurales y coyunturales cuyo abordaje debe hacerse en forma integral, a fin de encontrar la mejor combinación de políticas para resolverla. Entre los aspectos estructurales destaca la fuerte vulnerabilidad a factores externos, las rigideces de la estructura tributaria y del gasto, así como las deficiencias de la administración tributaria; entre los elementos coyunturales resalta el bajo rendimiento de las reformas tributarias, así como la falta de control y priorización del gasto. La investigación muestra como principales hallazgos: el creciente peso del financiamiento interno y su efecto en el gasto público; la introducción de mayores rigideces presupuestarias con el aumento de las transferencias a los gobiernos locales, sin delegar responsabilidades; el constante deterioro en la inversión pública real, cuyo comportamiento afectará el crecimiento económico futuro; el uso de las transferencias monetarias condicionadas como fundamento de la política social, pero en forma atomizada y descoordinada; y la declinación de la tendencia alcista de la participación de la masa salarial en el gasto debido a la suspensión y diferimiento de beneficios. Finalmente, el trabajo presenta algunas recomendaciones y aboga por la construcción de un pacto fiscal en el que se reflejen acuerdos nacionales que permitan que la política fiscal constituya un instrumento de desarrollo.

*Palabras clave: deuda pública, déficit fiscal, gasto público, Honduras, política fiscal, reforma tributaria.*

## Abstract

This report analyzes the changes of Honduras's fiscal policy main variables- revenues, expenses, and financing in the 2008 -2012 period, as well as its perspectives for the present electoral year. The study shows that the current fiscal crisis is a combination of structural and cyclical factors that have to be approached in an integral manner, so the best combination of policies can be applied for their solution. Some of the relevant structural factors include a high vulnerability to external conditions, the rigidities of the tax and expenditures structures, and tax administration deficiencies. Cyclical factors include the poor results of tax reforms as well as a lack of control and prioritization of expenditures. This research shows: the growing weight of internal financing and its effect on public spending, the introduction of more budget rigidities with the increase of transfers to local governments without delegating responsibilities, the constant deterioration of real public investment which will affect future economic growth, the use of conditional money transfers as the foundation of social policy in an uncoordinated and atomized manner, and the reduction in the increasing tendency of salary expense participation due to the suspension and deferment of benefits. Finally, this work presents some recommendations and promotes a Fiscal Pact in which national agreements are reflected, and allow fiscal policy to be a development tool.

*Key words: fiscal debt, fiscal policy, fiscal reform, Honduras, public expenditure, public debt.*

Direcciones de correo electrónico de los autores: [hugo.noe.pino@icefi.org](mailto:hugo.noe.pino@icefi.org)  
[crsalgadov@gmail.com](mailto:crsalgadov@gmail.com)

---

<sup>1</sup>Preparado por Hugo Noé Pino y Claudio R Salgado, quienes agradecen los comentarios y sugerencias proporcionadas por Jonathan Menkos y Ricardo Barrientos, así como la colaboración de la UPEG de Sefin en la recopilación de datos. Como de costumbre, la responsabilidad y omisiones son de los autores. Agradecemos también la cooperación de Unitec y de la Fundación Friedrich Ebert para la presentación y difusión del trabajo.

## CONTENIDO

A. Introducción .....	1
B. De los años de vacas gordas a los de vacas flacas (y de golpes de Estado) .....	2
C. Las leyes tributarias proponen... y los hombres y mujeres disponen .....	4
a. La dinámica del déficit fiscal.....	4
b. Comportamiento de los ingresos.....	5
c. Reformas tributarias 2008-2012 .....	7
D. Por sus frutos los conoceréis (o la orientación del gasto público) .....	9
a. Evolución del gasto .....	9
i. Gasto Corriente.....	10
ii. Gastos de capital.....	11
1. Inversión Real .....	11
2. COALIANZA.....	11
3. Las transferencias de capital,.....	12
b. Rigideces del gasto público.....	14
c. Los programas sociales basados en transferencias monetarias o en especie.....	14
d. Transparencia presupuestaria.....	16
E. Perdónanos las deudas...para volvernos a endeudar, pero de distinta manera.....	17
F. Lejos de la tierra que mana leche y miel: Una mirada más de cerca al 2012 y perspectivas para el 2013 .....	19
a. El presupuesto 2012 .....	19
b. Perspectivas fiscales en el año electoral 2013 .....	23
i. El principal inconveniente: fuentes seguras de financiamiento .....	25
ii. Algunos signos positivos para la racionalización del presupuesto público .....	27
G. Quo o Vadis Honduras: Conclusiones y recomendaciones .....	27

## A. Introducción

Las finanzas públicas hondureñas se encuentran en una situación sumamente difícil que se ilustra de manera contundente: de un déficit del gobierno central de 2.4% del PIB en 2008, el país pasó a un déficit de 6.2% en 2009. El déficit se redujo a 4.8% y 4.6% en 2010 y 2011, respectivamente, para volver a aumentar a 6% en 2012. La deuda pública pasó de representar el 21.7% del PIB en 2008, a 35.4% en 2012, lo cual se explica por la fuerte acumulación de deuda interna que, de un monto de 13,145.7 millones de lempiras en 2008 (695.4 millones de dólares), pasó a 54,522.7 millones de lempiras en 2012 (2,795.7 millones de dólares). Se prevé que en 2013 el monto de la deuda interna pueda finalizar en alrededor de 70,000 millones de lempiras (3,441.3 millones de dólares). Lo más desventajoso de esta situación es que se da en el marco de una fuerte caída de la inversión pública.

Este comportamiento de las finanzas públicas hondureñas es producto de factores estructurales y coyunturales. Entre los primeros podemos destacar el peso del sector externo sobre el crecimiento de la economía y, por ende, sobre los ingresos tributarios. Pero también resalta la estructura tributaria caracterizada por su inequidad, alta evasión y elusión de impuestos, así como una administración tributaria deficiente. Los gastos, asimismo, presentan rigideces fuertes como asignaciones predeterminadas, el peso de los salarios, la falta de priorización y son, además, ineficaces. A esto se suma la ausencia de transparencia en muchas actividades.

En el aspecto coyuntural destacan los siguientes factores: el debilitamiento de la economía internacional desde la Gran Recesión de 2009, la herencia económica del golpe de Estado del mismo año, y una política fiscal débil del gobierno que asumió en 2010. Obviamente, el presente estudio, por su naturaleza, se concentra en los aspectos coyunturales, pero sin perder de vista los estructurales.

El frágil crecimiento de la economía internacional, en gran medida producto de los problemas económicos de Estados Unidos y Europa, se refleja en el escaso dinamismo de la economía hondureña que, después de crecer 6.3% en promedio en el período 2004-2007, decreció 2.1% en 2009 y volvió a crecer a un nivel promedio de 3.3% entre 2010 y 2012. En términos *per cápita*, este último período representa un crecimiento promedio del 1.3%. El golpe de Estado de 2009 no solo agravó los efectos de la crisis allende, sino que también dejó al país aislado internacionalmente al restringir el acceso a recursos financieros externos, lo que produjo un crecimiento fuerte de la deuda interna.

El gobierno que asumió en 2010 inició con una tarea muy difícil: equilibrar las finanzas públicas. Pese a varios ajustes fiscales realizados en los últimos tres años, la situación ha vuelto al punto de partida, con la desventaja adicional de que 2013 es un año electoral en el cual difícilmente se tomen medidas que permitan equilibrar el presupuesto.

La proyección actual de las autoridades bajo una estricta disciplina fiscal es de un déficit del 4.5% del PIB. Cumplir esta meta es un desafío inmenso a enfrentar.

La situación del déficit se ha mantenido en el ámbito del sector público combinado. En 2009 fue de 4.6% del PIB; en los siguientes tres años se redujo a un promedio de 2.8%. Esta reducción se encuentra influenciada por el comportamiento de la concesión neta de préstamos de parte de los institutos públicos de previsión social, pero no muestra la situación difícil de algunas empresas públicas (como el caso de la Empresa Nacional de Energía Eléctrica, ENEE).

Lo que parece inevitable es que el gobierno que tome posesión en enero de 2014 tendrá que efectuar un ajuste fiscal muy fuerte debido a los agudos desbalances que encontrará. Por ello es importante que los programas de gobierno que elaboren los diversos partidos políticos tomen en cuenta la difícil situación, a fin de que sus promesas electorales sean realistas y tengan credibilidad.

El presente diagnóstico tiene como objetivo hacer un análisis del comportamiento de las finanzas públicas hondureñas en los últimos cinco años. Se espera contribuir a entender mejor cuáles han sido los principales factores que explican la dinámica fiscal en el país, así como al debate sobre un tema de suma relevancia nacional, sobre todo en el momento en que se inician las campañas políticas para las elecciones generales de noviembre.

La primera sección presenta los resultados generales de las finanzas públicas en el período 2008-2012, para luego pasar a una revisión más cercana del comportamiento de los ingresos públicos. Las reformas tributarias adoptadas recientemente se analizan en la siguiente sección. En la tercera se analizan los gastos, describiendo sus principales componentes y cambios. Posteriormente, se examina con más detalle los resultados para 2012 por el fuerte aumento del déficit, así como las perspectivas para 2013. El trabajo finaliza presentando conclusiones y recomendaciones.

Debido a las dificultades de obtención de información para el resto del sector público, el estudio se concentra en el comportamiento del gobierno central. Sin embargo, en el anexo se revisan brevemente los casos de la ENEE y de la Empresa Hondureña de Telecomunicaciones (Hondutel). La principal conclusión del trabajo es que, de no tomarse pronto medidas que corrijan el rumbo fiscal, este constituirá en elemento perturbador del ya de por sí bajo crecimiento económico.

## **B. De los años de vacas gordas a los de vacas flacas (y de golpes de Estado)**

Entre los factores que han afectado la dinámica de las finanzas públicas en los años recientes se encuentra el comportamiento de la economía internacional. Honduras, al igual que el resto de países de la región, es una economía pequeña y abierta, y lo que

sucede en el entorno externo, principalmente en la economía de Estados Unidos de América, afecta directamente sus posibilidades de crecimiento.<sup>2</sup>

Exportaciones, inversión extranjera, turismo, remesas y préstamos de organismos bilaterales y multilaterales son los principales mecanismos de transmisión, al mismo tiempo que la fuente principal de crecimiento económico. La Gran Recesión de 2009, por lo tanto, no solo provocó la caída de la producción hondureña, sino que fue el punto de inflexión de uno de los períodos de crecimiento mayores en muchas décadas.

Después de 2009, la reactivación económica presenta tasas de crecimiento bajo, comparadas con el período precedente. Tras crecer un 6.3% en promedio en el período 2004-2007, la economía hondureña decreció 2.1% en 2009, para luego volver a crecer en un promedio de 3.3% entre 2010 y 2012.

En términos *per cápita*, este último período representa un crecimiento promedio de 1.3%, insuficiente para reducir los altos porcentajes de desempleo y pobreza. Las posibilidades de un mayor crecimiento en el futuro mediano también son inciertas debido a los problemas que enfrentan los principales socios comerciales del país, en especial los Estados Unidos.

El golpe de Estado de junio de 2009 agravó la crisis fiscal por varios factores. Por un lado, Honduras dejó de recibir cooperación externa bilateral y multilateral, lo cual afectó sensiblemente el flujo de recursos externos programados para ese año. Esto provocó, junto a la caída de los ingresos corrientes por la crisis económica, el inicio del aumento acelerado de la deuda interna.

Adicionalmente, en julio de 2009 el Congreso Nacional decretó un aumento de las transferencias anuales a las municipalidades, que pasarían de 6% de los ingresos tributarios netos en 2009, al 11% en 2014, incrementándose un 1% al año a partir de 2010. Las principales motivaciones de esta medida fueron políticas, dado que no existía ninguna planificación en lo relacionado con el traspaso de funciones que requiere un proceso de descentralización ordenado. Ambos fenómenos, el económico y el político, afectaron las finanzas públicas en los años subsiguientes.

---

<sup>2</sup> Véase Icefi (2012). «La política fiscal de Centroamérica en tiempos de crisis», disponible en: [icefi.org/wp\\_content/uploads/2012/08/Documento\\_completo.pdf](http://icefi.org/wp_content/uploads/2012/08/Documento_completo.pdf). También, el Lente Fiscal Centroamericano núm 4, denominado *Centroamérica frente a la crisis: ¿se puede hacer algo más que esperar?*, disponible en: [icefi.org/wp\\_content/uploads/2012/08/LFC4\\_marzo\\_2012.pdf](http://icefi.org/wp_content/uploads/2012/08/LFC4_marzo_2012.pdf)

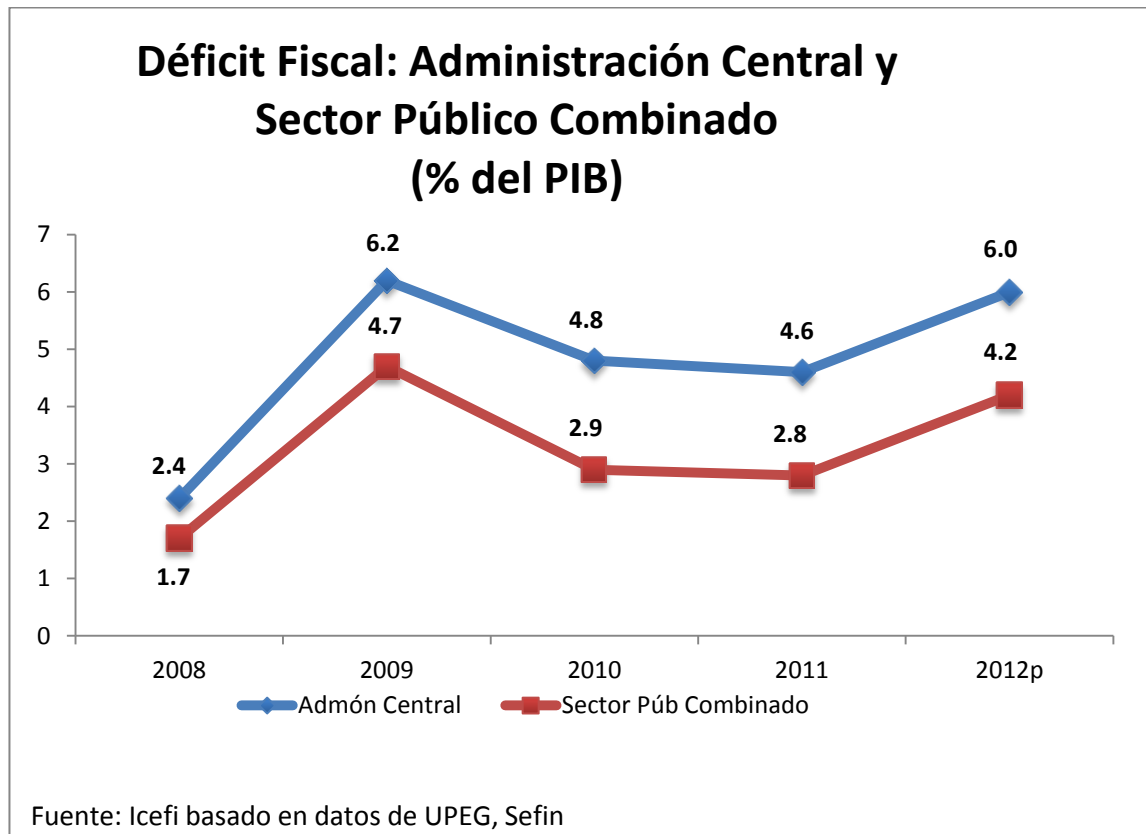
## C. Las leyes tributarias proponen... y los hombres y mujeres disponen

### a. La dinámica del déficit fiscal

Durante el período 2008-2012, el déficit de la administración central presentó un comportamiento errático al pasar de 2.4% del PIB en 2008, a 6.2% en 2009. En los años 2010 y 2011 tuvo una trayectoria decreciente al disminuir a 4.8% y 4.6%, respectivamente. Sin embargo, en 2012 aumentó de nuevo al 6.0% (gráfica 1). Lo anterior significó pasar de un déficit de 6,385 millones de lempiras en 2008, a 16,662 millones de lempiras en 2009 y a 21,590 millones de lempiras en 2012.

Este comportamiento del déficit obedece, como se verá en detalle más adelante, a problemas en la captación de ingresos y a aumentos en el gasto corriente y en las transferencias de capital. Por su parte, la inversión pública tendió a disminuir.

Gráfica 1

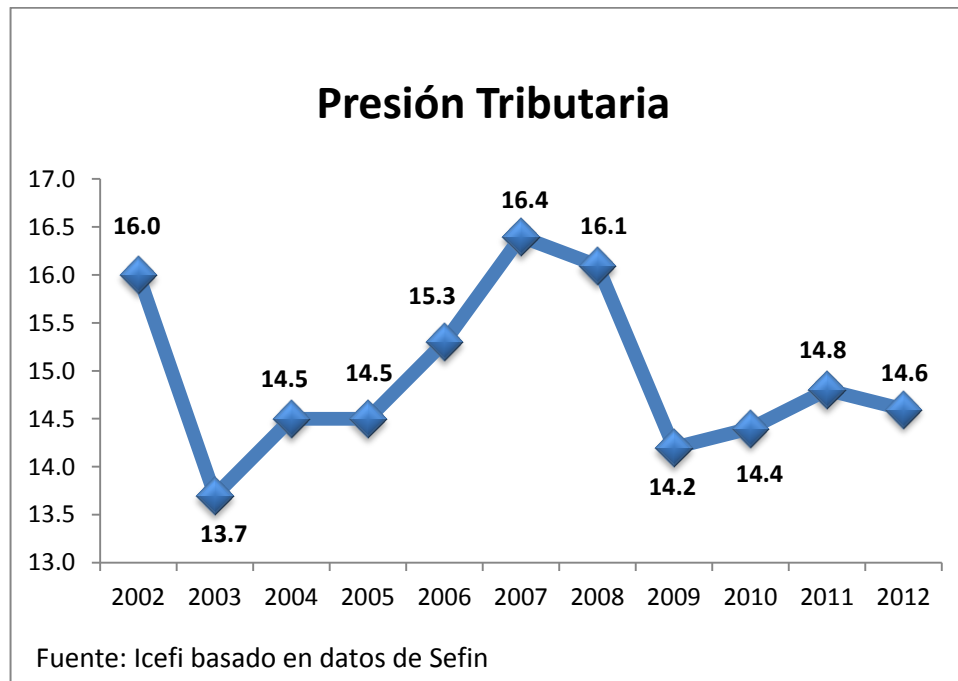


### b. Comportamiento de los ingresos

La carga o presión tributaria en Honduras ha oscilado de acuerdo con el ciclo económico: durante el período de crecimiento económico acelerado (2004-2007) aumentó

de 13.7% del PIB, en 2003, a un promedio de 15.2%, para luego disminuir en el período siguiente (2009-2012) a un promedio de 14.5% (gráfica 2). Por lo tanto, uno de los mayores retos que enfrenta las finanzas públicas hondureñas es cómo incrementar esta carga sin desincentivar la inversión, pero promoviendo la equidad tributaria.

**Gráfica 2**



A lo largo de la historia, la estructura tributaria hondureña se ha basado principalmente en los impuestos indirectos, lo cual impide el financiamiento adecuado de las actividades públicas. Más de dos terceras partes de los ingresos tributarios provienen de los impuestos indirectos.

A lo largo del período 2008-2012, la estructura impositiva de Honduras descansa fundamentalmente, por su orden, en el impuesto sobre ventas (ISV), el impuesto sobre la renta (ISR), el aporte social y vial<sup>3</sup> y los derechos arancelarios a las importaciones (DAI). Como puede observarse en la tabla 1, estos generan el 80% de los ingresos del gobierno central.

<sup>3</sup>Como se conoce al Aporte para la Atención a Programas Sociales y Conservación del Patrimonio Vial, contenido en el *Decreto 41-2004* y sus modificaciones, que se aplica a los carburantes derivados del petróleo.

**Tabla 1**  
**Gobierno central: estructura de los ingresos totales**

Descripción	2008	2009	2010	2011	2012 <sup>a</sup>	2008	2009	2010	2011	2012 <sup>a</sup>
	<i>(Estructura porcentual)</i>					<i>(Porcentaje del PIB)</i>				
<b>Ingresos totales</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>17.8</b>	<b>15.2</b>	<b>15.5</b>	<b>15.9</b>	<b>15.8</b>
<b>Ingresos corrientes</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>17.8</b>	<b>15.2</b>	<b>15.5</b>	<b>15.9</b>	<b>15.8</b>
<b>Tributarios</b>	<b>90.6</b>	<b>93.2</b>	<b>93.2</b>	<b>93.1</b>	<b>92.4</b>	<b>16.1</b>	<b>14.2</b>	<b>14.4</b>	<b>14.8</b>	<b>14.6</b>
Renta	25.3	27.0	25.8	27.0	27.9	4.5	4.1	4.0	4.3	4.4
Aporte solidario temporal	2.8	2.9	2.8	3.6	2.6	0.5	0.4	0.4	0.6	0.4
Ventas	35.2	34.4	34.7	35.3	35.5	6.3	5.2	5.4	5.6	5.6
Aporte social y vial	11.9	14.4	13.6	11.6	12.1	2.1	2.2	2.1	1.8	1.9
Importaciones	6.4	4.9	5.4	4.9	5.2	1.1	0.7	0.8	0.8	0.8
Otros	8.9	9.7	11.0	10.7	9.2	1.6	1.5	1.7	1.7	1.5
<b>Ingresos no tributarios</b>	<b>9.4</b>	<b>6.8</b>	<b>6.8</b>	<b>6.9</b>	<b>6.2</b>	<b>1.7</b>	<b>1.0</b>	<b>1.0</b>	<b>1.1</b>	<b>1.0</b>
Transferencia sector público	2.1	1.8	0.7	0.6	0.6	0.4	0.3	0.1	0.1	0.1
Canon por concesiones	3.7	3.2	2.7	2.4	1.9	0.7	0.5	0.4	0.4	0.3
Otros	3.6	1.7	3.3	3.9	3.7	0.6	0.3	0.5	0.6	0.6
<b>Ingresos de capital</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0</b>

Fuente: Icefi, con base en datos de UPEG de Sefin y BCH.

a/ Preliminar.

El ISR continúa siendo la principal fuente de ingresos directos, en comparación con lo recaudado por el impuesto sobre la propiedad (cuya participación es baja) y el aporte solidario temporal.<sup>4</sup> El ISR se contrajo en 2010, dado que este impuesto se calcula o determina con base en las utilidades obtenidas en el ejercicio fiscal anterior (en este caso las de 2009, el año más agudo de la Gran Recesión mundial); en 2011 y 2012 ha recobrado su tendencia ascendente.

Entre los gravámenes indirectos, el impuesto sobre ventas constituye el de mayor recaudación, seguido por el aporte social y vial (impuesto a los combustibles). El ISV se redujo fuertemente en 2009, pasando de 6.3% del PIB, en 2008, a 5.4%. En el período 2010-2011, la recaudación de este impuesto se recuperó debido a la reactivación económica y las reformas introducidas en 2010 que, como se verá más adelante, ampliaron su base imponible (en especial porque se eliminó el tratamiento de tasa cero para los bienes y servicios exentos del ISV).

Sin embargo, este tributo tiende a estancarse en 5.6% del PIB en 2012. Probablemente, esto último se explica porque los sectores que están creciendo son los que se encuentran

<sup>4</sup>La aportación solidaria temporal es un impuesto que grava el exceso de renta neta gravable superior a un millón de lempiras (aproximadamente USD 52,500). La tasa de este impuesto es del 10% para los períodos fiscales 2010 y 2011; de 6% para 2012; 5% para 2013; 4% para 2014 y 0% para 2015.

exonerados de este tributo (aunque en términos de composición porcentual muestra una leve mejora).

Los ingresos por concepto de DAI muestran una tendencia hacia la baja que se acentuó en 2009 con la caída de las importaciones. No obstante, el debilitamiento de este impuesto ya se observaba en años previos por el menor dinamismo de las importaciones y por el proceso de desgravación arancelaria producto de los tratados de libre comercio suscritos por Honduras. La tabla 1 muestra que el impuesto sobre las importaciones ha generado 0.8% del PIB, en promedio, durante los últimos tres años. Este impuesto también se ha visto afectado por el denunciado trasiego de bienes importados entre la zona libre turística del departamento de Islas de la Bahía y las comunidades costeras de tierra firme.<sup>5</sup>

Por otro lado, la recaudación en el aporte social y vial<sup>6</sup> evoluciona según los volúmenes importados y los precios internacionales del petróleo. En el pasado, los combustibles estaban gravados con los impuestos a la importación y al consumo, así como por el llamado «diferencial de precio». Estos impuestos se fueron concentrando paulatinamente en el impuesto de aporte social y vial. Por ejemplo, el diferencial de precio fue eliminado en 1998; el impuesto al consumo siguió el mismo camino en 2003 y el de importación lo hizo en 2004. De esta manera, a partir de 2005 solo se cobra el aporte social y vial.

En general, la estructura tributaria, tanto desde el punto de vista presupuestario como macroeconómico, se ha mantenido en el período 2008-2012. Las reformas impositivas recientes solo han aumentado los tributos establecidos, sin alterar la estructura impositiva.

También vale destacar que, pese a las reformas efectuadas, la carga tributaria no logra alcanzar el nivel de 2007; por el contrario, muestra una tendencia a declinar en el año 2012, demostrando, entre otras cosas, problemas de diseño de política, así como la ineffectividad de las actividades de supervisión, fiscalización y auditoría por parte del ente recaudador.<sup>7</sup>

### **c. Reformas tributarias (2008-2012)**

Los efectos de la crisis económica en las cuentas gubernamentales hondureñas requirieron reformas fiscales que estabilizaran las finanzas públicas, principalmente para cubrir la caída de los ingresos. No obstante, dichas reformas no se realizaron con el

---

<sup>5</sup>Según declaraciones del abogado Marco Ramiro Lobo, presidente de la Comisión de Revisión de Exoneraciones, al diario *La Tribuna* (domingo 17 de febrero de 2013).

<sup>6</sup> Este aporte es pagado por las personas naturales y jurídicas que se dedican tanto a la producción como a la transformación, refinación o importación de combustibles (gasolinas, diésel, búnker, kerosina, LPG y Av-Jet). Su valor es la cantidad en lempiras que resulte de multiplicar los valores en dólares de los mencionados productos por el tipo de cambio vigente en el mercado. La tasa específica en USD por producto es: gasolina súper, 1,1589; gasolina regular, 1,1516; diésel, 0,6106; búnker, 0,4267; kerosina, 0,2950; LPG, 0,2100 y Av-Jet, 0,0300.

<sup>7</sup> Como lo muestra la gráfica 2, la presión tributaria a comienzos del gobierno actual era de 14.2% del PIB. Este porcentaje aumentó a 14.4% y 14.8% en 2010 y 2011, respectivamente, lo que muestra que las reformas fiscales rindieron un 0.6% en los dos años, cifra por debajo de lo esperado, que era entre 1.5% y 2.0%. Lo más preocupante, sin embargo, es la caída de la presión tributaria en 2012 a 14.6%.

objetivo de hacer profundos cambios a la política fiscal, sino de agenciar más recursos al fisco, prescindiendo de reformas en el lado del gasto público y en el manejo y rendición de cuentas del presupuesto. Cuando ha habido necesidad de ajustar el gasto se ha afectado sobre todo los niveles de inversión en infraestructura.<sup>8</sup>

A continuación se presentan las principales reformas tributarias recientes. Durante los años comprendidos entre 2008 y 2009 no se realizaron modificaciones tributarias. Únicamente, en 2008 se amplió el mínimo exento en la escala de pago del ISR de las personas naturales. La ausencia de reformas se puede explicar por la entrada en vigencia de la condonación de la deuda externa, así como por el período de crecimiento fuerte de la economía.

A partir de 2010 se aprueba una serie de reformas reflejadas en las siguientes leyes y disposiciones<sup>9</sup>:

- *Ley de Fortalecimiento de los Ingresos, Equidad Social y Racionalización del Gasto Público (Decreto 17-2010);*
- *Reforma a la Ley del Impuesto sobre la Renta (Decretos 42-2011 y 108-2011);*
- *Ley de Eficiencia en los Ingresos y el Gasto Público (Decreto 113-2011);*
- *Ley de Regulación de Precios de Transferencia (Decreto 232-2011);*
- *Ley de Seguridad Poblacional (tasa de seguridad) (Decretos 105-2011, 166-2011 y 58-2012);*
- *Amnistía Tributaria (Decreto 260-2011);*
- *Ley de Medida Anti Evasión en el Impuesto sobre la Renta (Decreto 96-2012);*
- *Ley de Racionalización de Exoneración de Combustible para la Generación de Energía Eléctrica (Decreto 181-2012);*
- Reforma al Artículo 5 del ISR
- Creación de la Comisión Presidencial para la Administración de la DEI.

Los objetivos de estas reformas fueron, principalmente, ampliar la base tributaria mediante la eliminación de exenciones (como el caso de la tasa cero del ISV) y establecer medidas anti-evasión, así como mejoramiento de la administración tributaria. Los resultados, sin embargo, parecen ser muy pocos. Como lo muestra la gráfica 2, la presión tributaria a comienzos del gobierno actual era de 14.2% del PIB, para luego aumentar a 14.4 y 14.8% en 2010 y 2011, respectivamente. Ello muestra que las reformas fiscales rindieron un 0.6% en los dos años, cifra por debajo de lo esperado (que era entre 1.5 y 2.0%). Lo más preocupante, sin embargo, es la caída de la presión tributaria en 2012 a 14.6%.

---

<sup>8</sup>En entrevista otorgada al programa televisivo Frente a Frente (canal 5, febrero de 2013), el gerente de Hondutel señaló que las instrucciones recibidas a comienzos de la administración actual fueron que la empresa debería hacer cero inversiones en el período.

<sup>9</sup> Para un detalle de estas reformas y disposiciones véase el anexo 2

La Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI), ente encargado de la recaudación tributaria, ha tenido tres directores en un lapso de tres años; además, por decisión del poder ejecutivo fue intervenida en 2012. La administración tributaria requiere una profunda transformación si realmente se quiere aplicar el contenido de las leyes aprobadas. Existen fuertes deficiencias profesionales en parte del personal, así como limitaciones de carácter tecnológico y legal para poder cumplir con la misión de recaudar impuestos. Es necesario, en el mejor de los intereses de la sociedad hondureña, que esta institución tenga cambios profundos en el futuro cercano.

En resumen, pese a que se han realizado varias reformas tributarias, no se ha podido alcanzar el objetivo de mejorar sustancialmente la recaudación fiscal. Por ello, es necesario buscar nuevas reformas que permitan mayor equidad en el sistema tributario, así como el fortalecimiento institucional y legal que se requiere para combatir la evasión y elusión fiscal.

## **D. Por sus frutos los conoceréis (o la orientación del gasto público)**

### **a. Evolución del gasto**

Los problemas de la fiscalidad en Honduras no solamente pueden trazarse por el lado de los ingresos; también por el lado del gasto público se presentan muchos aspectos que es preciso corregir. Esto último abarcaría tanto lo referente a composición y nivel por sectores, análisis y seguimiento presupuestario, su eficiencia y eficacia, así como su transparencia.

A diferencia de otras posiciones que consideran que el problema fiscal del país radica en el exceso de gasto, el presente trabajo enfatiza que la estructura fiscal debe analizarse a fondo en sus diferentes componentes. El aumento de los ingresos que gravan a los sectores con mayor capacidad tributaria, así como la transparencia y rendición de cuentas del gasto deben ser parte de una verdadera reforma integral. No puede ser de otra manera cuando el país tiene dos terceras partes de su población en situación de pobreza y alrededor del 42% en extrema pobreza.

Lo anterior significa que los recursos del Estado deben ser aprovechados eficientemente. En este sentido, uno de los aspectos que es preciso evaluar es el peso de la masa salarial en el total del gasto público y de la economía. El propósito es verificar que todo empleado cumpla con las labores para las cuales fue contratado. Mientras la masa salarial ha oscilado en los últimos años entre un 9% y un 11% del PIB, para el resto de países de la región representa entre un 5% y un 7% (incluyendo Costa Rica, que tiene una de las políticas sociales más amplias en el istmo).<sup>10</sup> En contraste, ha habido un debilitamiento notable de inversión pública en infraestructura.

---

<sup>10</sup>Icefi, *op. cit.* (2012).

### ***i. Gasto corriente***

El gasto total del gobierno central entre 2008 y 2012 se situó, en promedio, en 22.3% del PIB (véase tabla 2). El aumento del gasto público que se observó de 2008 a 2009 fue producto de los mayores niveles de gasto corriente, principalmente en sueldos y salarios.<sup>11</sup>

La participación relativa de la masa salarial se redujo en los años siguientes como consecuencia de la derogación del salario mínimo como referencia para el incremento automático y directo de las remuneraciones de los servidores públicos regulados por estatutos profesionales. Esta disposición se hizo efectiva mediante el *Decreto 224-2010* de octubre de 2010.

Esta medida dejó en suspenso las condiciones salariales establecidas en los estatutos profesionales, lo que en la práctica significó el congelamiento de los beneficios. De manera que el mayor sector de empleados públicos, conformado por los maestros, no recibió aumentos salariales (por hora clase, calificación académica y antigüedad en el servicio) durante el período 2010-2012, reduciendo así el crecimiento del gasto corriente.

**Tabla 2**  
**Gobierno central: estructura del gasto total**

Descripción	2008	2009	2010	2011	2012p	2008	2009	2010	2011	2012p
	<i>(Porcentaje con relación al gasto total)</i>					<i>(Porcentaje con relación al PIB)</i>				
<b>Gasto total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>22.4</b>	<b>23.1</b>	<b>21.5</b>	<b>21.6</b>	<b>22.8</b>
<b>Gasto corriente</b>	<b>78.4</b>	<b>80.7</b>	<b>83.3</b>	<b>78.6</b>	<b>79.5</b>	<b>17.5</b>	<b>18.6</b>	<b>17.9</b>	<b>17.0</b>	<b>18.1</b>
Gasto de consumo	53.5	60.0	61.0	55.7	54.3	12.0	13.8	13.1	12.0	12.4
Sueldos y salarios	41.8	47.0	49.5	44.5	42.6	9.3	10.9	10.7	9.6	9.7
Bienes y servicios	11.7	12.9	11.5	11.2	11.6	2.6	3.0	2.5	2.4	2.7
Intereses deuda	2.7	3.2	4.5	6.3	7.9	0.6	0.7	1.0	1.4	1.8
Transferencias	22.1	17.5	17.8	16.7	17.3	4.9	4.1	3.8	3.6	3.9
<b>Gasto de capital</b>	<b>21.9</b>	<b>22.2</b>	<b>17.4</b>	<b>21.4</b>	<b>19.9</b>	<b>4.9</b>	<b>5.1</b>	<b>3.7</b>	<b>4.6</b>	<b>4.5</b>
Inversión	10.8	12.0	7.7	7.7	6.2	2.4	2.8	1.7	1.7	1.4
Transferencias	11.1	10.2	9.7	13.7	13.8	2.5	2.4	2.1	3.0	3.1
<b>Conc. neta de préstamos</b>	<b>-0.3</b>	<b>-2.9</b>	<b>-0.6</b>	<b>0.0</b>	<b>0.6</b>	<b>-0.1</b>	<b>-0.7</b>	<b>-0.1</b>	<b>0.0</b>	<b>0.1</b>

Fuente: Icefi, con base en datos de la Upeg de Sefin.

Dos aspectos adicionales resaltan en la estructura del gasto corriente hondureño, durante el período 2008-2012. Por una parte, el peso creciente en el pago de intereses de la deuda pública, sobre todo interna, que de una proporción de 2.7% del total, en 2008, pasó a 7.9% en 2012; y, por otra, la caída en las transferencias corrientes al sector privado

<sup>11</sup>La participación más alta de los sueldos y salarios se produjo en 2009 y 2010, representando el 47.0% y 49.5% del gasto total, respectivamente.

(como consecuencia de la eliminación de los subsidios al consumo de energía eléctrica y al combustible) que disminuyó del total de 22.1% al 17.3% para los años mencionados. Esto último se ve compensado por las transferencias de capital que incrementan del 11% a cerca del 14%.

## **ii. Gastos de capital**

### **1. Inversión real**

En la actualidad, uno de los aspectos más preocupantes de las finanzas públicas hondureñas es el comportamiento de los gastos de capital. Estos gastos se han dividido, por una parte, en inversión pública —que es el concepto tradicional para la construcción de infraestructura necesaria en país— y, por la otra, en transferencias de capital —que incluyen transferencias a las municipalidades y los programas de transferencias condicionadas en efectivo.

Mientras los recursos orientados a la construcción de infraestructura (inversión real) han disminuido drásticamente al pasar de un 10.8% del total del gasto en 2008 a 6.2%, en 2012, las transferencias de capital han aumentado de 11.1% a 13.8% para los mismos años. En términos del PIB, la inversión representó solamente el 1.4% del PIB en 2012, mientras que las transferencias representaron el 3.1%.

Lo anterior muestra que el déficit fiscal creciente que tiene el país no proviene de una expansión de la inversión pública, que es lo aconsejable en períodos de bajo crecimiento, sino por un aumento del gasto corriente (impulsado por los intereses de la deuda) y de las transferencias de capital, aspectos ambos que se deben revisar o compensar para la reducción del déficit.

El bajo nivel de inversión se puede explicar por la política de concesión de obras mediante alianzas público-privadas que el presente gobierno ha seguido como una alternativa a la crisis fiscal. De esta manera, el Congreso de la República aprobó la *Ley de Asociaciones Público-Privada* en 2011, la cual dio lugar a la formación de la Comisión para la Promoción de Alianzas Público-Privadas (Coalianza), con el objetivo de atraer inversión privada extranjera para la ejecución de obras públicas, utilizando principalmente la figura de fideicomisos.

### **2. COALIANZA**

Para 2013, Coalianza está manejando una cartera de 25 proyectos. El 29% de estos se encuentra orientado a proyectos de infraestructura vial, el 7% en puertos marítimos, el 10% en proyectos de energía, 13% en la construcción de aeropuertos y el 41% restante en proyectos de telecomunicaciones, saneamiento y servicios.

Según la *Ley*, Coalianza definirá, adjudicará y administrará los principales proyectos de inversión, desplazando a las instituciones públicas responsables del área de infraestructura. Los proyectos prácticamente serán aprobados por el presidente de la República en Consejo de Ministros, obviándose los dictámenes del Banco Central de

Honduras (BCH), la Secretaría de Finanzas (Sefin) y la Secretaría de Planificación y Cooperación Externa (Seplan). Aún más, Coalianza podrá gestionar recursos externos directamente para cumplir con la contraparte pública, desconociendo la responsabilidad de la Dirección General de Crédito Público.

A lo anterior se agrega que el Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP), mediante resolución 068-2012 del 14 de junio de 2012, le concedió a Coalianza la facultad de mantener en reserva la información de los estudios, los procesos de licitación y sus oferentes, los contratos de participación público-privada y la correspondencia entre los adjudicatarios, así como las garantías, actas y toda la información disponible en los medios electrónicos de que dispone Coalianza. Ha trascendido que esta reserva será eliminada muy pronto por las nuevas autoridades del IAIP.

En resumen, alegando su falta de capacidad financiera, con las acciones de Coalianza el Estado está renunciando a su obligación de dotar de infraestructura al país, sin delimitar las funciones y atribuciones e irrespetando los procesos que brindan transparencia y control sobre las inversiones de beneficio común. Es más, en la última revisión del artículo IV por parte del Fondo Monetario Internacional (FMI) se señala que los directores «[...] instaron a las autoridades a reforzar el monitoreo y evaluación de los riesgos relacionados con las asociaciones público-privadas», lo cual es muy sintomático.<sup>12</sup>

### **3. Las transferencias de capital**

Como se ha señalado, las transferencias de capital aumentaron, lo cual es explicado parcialmente por el incremento de los aportes del gobierno central a las municipalidades. Según la reforma a la *Ley de las Municipalidades*, aprobada mediante *Decreto Legislativo 143-2009* del 8 de julio de 2009, se establece que a partir de 2010 se transferirá a los gobiernos locales el 7% de los ingresos tributarios netos. Este porcentaje irá aumentando anualmente en 1%, hasta llegar al 11%, en 2014.

En la cuenta de transferencias de capital también se registran, a partir de 2010, los gastos denominados *transferencias monetarias condicionadas en efectivo y en especie* que, por definición, deben considerarse como corrientes. Estas transferencias de capital abarcan programas como el Programa Presidencial en Salud, Educación y Nutrición denominado «Bono 10 mil», creado en abril de 2010. En ese año, las transferencias por este concepto ascendieron a 469.4 millones de lempiras, en 2011 se incrementaron a 774.4 millones de lempiras, hasta alcanzar un monto de 1,685.3 millones de lempiras en 2012 (véase tabla 3).

---

<sup>12</sup>«El Directorio Ejecutivo del FMI concluye la Consulta del Artículo IV con Honduras correspondiente a 2012». Nota de información al público No. 13/19 (S), 15 de febrero de 2013.

**Tabla 3**  
**Transferencias de capital**  
**(Millones de lempiras)**

	2009	2010	2011	2012
<b>Total transferencias</b>	<b>6,515.2</b>	<b>6,225.6</b>	<b>9,909.2</b>	<b>11,269.1</b>
Bono 10 mil	0.0	469.4	774.4	1,685.3
Municipalidades	3,501.9	2,766.4	4,324.9	4,865.3
Otras	3,013.3	2,989.8	4,809.9	4,718.5
<b>Porcentaje del total de transferencias</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
Bono 10 mil	0.0	7.5	7.8	15.0
Municipalidades	53.7	44.4	43.6	43.2
Otras	46.3	48.0	48.5	41.9
<b>Porcentaje del PIB total transferencias</b>	<b>2.4</b>	<b>2.3</b>	<b>3.6</b>	<b>4.1</b>
Bono 10 mil	0.0	0.2	0.3	0.6
Municipalidades	1.3	1.0	1.6	1.8
Otras	1.1	1.1	1.7	1.7

Fuente: Icefi, con base en datos de UPEFG de Sefin.

### *iii. Concesión neta de préstamos<sup>13</sup>*

El Gobierno y el resto de instituciones del sector público están en proceso de recuperar lo que prestaron en períodos pasados, lo cual ha determinado el comportamiento de la cuenta de concesión de préstamos. La excepción la constituyó el año 2009, cuando se reportó un alza debido a regularización de cuentas entre el gobierno central y la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE), así como la recuperación de recursos de Petrocaribe que habían sido destinados a distintos fines.<sup>14</sup>

<sup>13</sup>Comprende préstamos efectuados y adquisición neta de acciones o participaciones por las distintas instituciones que conforman los niveles de gobierno. Así, por ejemplo, en este rubro se clasifican los préstamos otorgados a sus afiliados por parte de los institutos de previsión social, así como los préstamos adquiridos y traspasados por la Administración central a otras instituciones públicas, pero cuyo pago del servicio de la deuda es responsabilidad de la dependencia beneficiaria.

<sup>14</sup>De acuerdo con la Sefin (2009), «En cumplimiento del Artículo 92 de las Disposiciones Generales de Presupuesto vigente para el ejercicio fiscal 2009, se procedió a realizar la conciliación de cuentas entre la ENEE y la Secretaría de Finanzas, a fin de compensar los saldos de deuda existentes entre ambas instituciones». La ENEE tenía deudas con la Sefin por compensaciones realizadas entre 1990 y 2008, y por el servicio de deuda por el Préstamo BID 644. Mientras tanto, el Gobierno adeudaba valores por concepto del pago del subsidio a la electricidad y por el consumo de energía eléctrica realizado por distintas instituciones del Estado. Por otra parte, la Tesorería General de la República recibió L 805.5 millones de parte del Fideicomiso Petrocaribe, por concepto de recuperación de los recursos que la Sefin facilitó temporalmente a la Secretaría de Agricultura y Ganadería, al Banco Hondureño para la Producción y la Vivienda ya la Secretaría de Obras Públicas, Transporte y Vivienda.

## b. Rigideces del gasto público

El gasto público presenta rigideces puesto que la Administración Central tiene que realizar transferencias o aportes de acuerdo con sus ingresos. Para estas contribuciones no existe una denominación o base única de los ingresos, sino que dependiendo de la institución beneficiaria así se denominan los ingresos. Así funcionan como base los ingresos totales netos, ingresos corrientes brutos, ingresos tributarios netos, entre otros. En 2012 estas rigideces ascendieron a 14,032.8 millones de lempiras, tal como puede apreciarse en la tabla 4.

**Tabla 4**

Rigideces del gasto público (2012)				
Institución beneficiaria	Porcentaje	Monto (en millones de lempiras)	Como porcentaje de	
			Gasto total	Ingreso corriente
Universidad Nacional Autónoma de Honduras	6% de los ingresos totales netos	3,051.3	3.7	5.4
Corte Suprema de Justicia	3% de los ingresos corrientes brutos	1,917.6	2.3	3.4
Municipalidades	9% de los ingresos tributarios netos	4,865.3	5.9	8.6
Dirección Ejecutiva de Ingresos	Hasta 2.5% de los ingresos tributarios netos del año anterior	942.0	1.2	1.7
Instituto Hondureño de Turismo	4% sobre el precio de alojamiento diario en hoteles y de las agencias operadoras de turismo	140.0	0.2	0.2
Aportes patronales	Aportes sobre planilla: 11% al Injupemp; 12% al Inprema; 7% al IHSS; 1% al Infop y 23% al IPM.	3,116.6	3.8	5.5
<b>TOTAL</b>		<b>14,032.8</b>	<b>17.2</b>	<b>24.7</b>

Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales.

## c. Los programas sociales basados en transferencias monetarias o en especie

Una de las características del gasto público hondureño, en los años analizados, es el aumento de programas sociales con base en transferencias en efectivo o en especie. Las transferencias sociales del gobierno central al sector privado se situaron en un promedio

anual de 1.8% del PIB (véase tabla 5). Entre estas transferencias resaltan, por su monto, las otorgadas mediante el programa de escuelas saludables (merienda escolar), matrícula gratis, Programa Hondureño de Educación Comunitaria (Proheco), Programa de Asignación Familiar (Práf), fondo social departamental, transferencias a instituciones privadas sin fines de lucro (iglesias, fundaciones, ONG, por ejemplo) y el «Bono 10 mil».

Algunas transferencias sociales han estado disminuyendo el monto presupuestario que les había sido asignado en años anteriores; en este caso, sobresalen las transferencias otorgadas por el Práf (bono materno infantil, bono escolar de primero a sexto grado, bolsón escolar, bono tercera edad, bono mano amiga, entre otros) y las transferencias a organizaciones sin fines de lucro. Van en alza los proyectos sociales manejados directamente por la Presidencia de la República y el «Bono 10 mil».

En todo caso, existen múltiples programas en diferentes instituciones que se deben coordinar y supervisar de mejor manera (véase tabla 5). Por ello, su ejecución se debería concentrar en una sola institución, por ejemplo, en la Secretaría de Desarrollo Social.

Las inversiones en capital humano son un mecanismo efectivo para la reducción de la pobreza extrema, siempre y cuando se apliquen con objetivos claros y no con fines clientelares. Por esta razón, debe procurarse un alto grado de coordinación, transparencia y efectividad en estos programas.

**Tabla 5**  
**Gobierno central: transferencias sociales (2007-2012p)**  
**(en millones de lempiras)**

Descripción	2007	2008	2009	2010	2011	2012 p/
<b>Proheco</b>	474.1	429.1	512.4	564.1	552.3	613.4
«Bono 10 mil»	0.0	0.0	0.0	469.4	774.4	1,452.6
<b>Práf a/</b>	489.9	640.9	574.7	398.3	338.4	201.4
Fondo Social Departamental b/	450.0	595.6	248.9	399.8	400.0	400.0
<b>Programa Escuelas Saludables (merienda escolar)</b>	315.0	345.9	400.6	451.9	452.3	452.0
Matrícula gratis	283.8	316.4	270.2	262.9	283.2	328.0
Bono tecnológico	0.0	102.5	200.0	109.9	160.0	110.0
Becas para el servicio social	67.3	74.7	85.1	97.8	98.6	97.9
Ayudas sociales a personas	28.6	17.3	96.3	126.0	24.7	180.5
Becas varias	48.8	85.0	42.3	37.0	39.2	70.8
Becas a estudiantes con excelencia académica	52.0	50.0	49.9	50.0	50.0	50.0
Bono educativo al transporte	49.4	60.0	0.0	60.0	60.0	60.0
Otros proyectos sociales c/	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	240.0
Patronatos aldeas y caseríos	50.0	50.0	0.0	46.9	50.0	0.0
Becas Red Solidaria	0.0	50.0	0.0	40.0	50.0	50.0
Vaso de leche	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	149.3
Bono educativo familiar, Decreto 43-97	1.4	1.1	1.6	0.0	2.2	10.7
Transferencias al sector privado (ONG, fundaciones, iglesias, centros de rehabilitación, asociaciones, etc.)	ND	3,870.0	3,101.0	3,107.0	1,142.9	917.8
<b>Total</b>	<b>2,310.3</b>	<b>6,688.5</b>	<b>5,583.0</b>	<b>6,221.1</b>	<b>4,478.1</b>	<b>5,384.2</b>
<b>(Porcentaje del PIB)</b>	<b>1.0</b>	<b>2.5</b>	<b>2.1</b>	<b>2.1</b>	<b>1.4</b>	<b>1.5</b>

Fuente: Icefi, con base en datos de la Upeg de Sefin.

a/ Incluye bono materno infantil, bono escolar de primero a cuarto grado, bono escolar de primero a sexto grado, bolsón escolar, bono tercera edad, bono mano amiga, etc.

b/ Administrado directamente por el Congreso Nacional.

c/ Administrado directamente por la Presidencia de la República.

#### d. Transparencia presupuestaria

Un elemento importante en que el país ha logrado avances es en la publicación de información del presupuesto. Recientemente, la Asociación Internacional de Presupuestos asignó una calificación positiva a Honduras por los avances logrados, aunque reconoció que había mucho que mejorar en relación al contenido de dicha información. Como resultado de estos avances, se reconoce que el presente estudio no habría sido posible sin el acceso a la información que se requiere para su elaboración.

No obstante, hay que aclarar que muchas veces se confunde lo relacionado con transparencia presupuestaria con transparencia general. Es preciso recordar que Honduras es uno de los países que, de acuerdo con Transparencia Internacional, tiene uno de los niveles más altos de percepción de corrupción en el hemisferio. En este sentido, se requieren enormes esfuerzos para combatir no solo las percepciones, sino también los casos concretos que se presentan.

**Gastos sin asignación presupuestaria.** Un elemento adicional que presiona el gasto público y que contribuye a la falta de transparencia son los gastos que se realizan sin asignación presupuestaria. Esto ha sido una costumbre que data de muchos años y que proviene de la autorización automática de ampliaciones presupuestarias al contarse con financiamiento externo, así como de la extra limitación de los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones.

Durante el período 2006-2009 se ejecutaron gastos, sin imputación presupuestaria, que estaban pendientes de pago al cierre de 2009,<sup>15</sup> por un monto de 12,887.3 millones de lempiras (4.7% del PIB de 2009). En los años subsiguientes, dicha deuda se redujo a 8,103 millones de lempiras y a 5,545 millones de lempiras para 2010 y 2011, respectivamente, para luego volver a subir a 12,696 millones de lempiras en 2012. Este mecanismo operativo del gasto público vulnera la transparencia fiscal y deslegitima ante los ciudadanos el quehacer público.

En resumen, los principales factores que han presionado el alza del gasto público durante los últimos cinco años son: el aumento de la masa salarial, el pago de la deuda (principalmente interna), las transferencias de capital y los gastos sin asignación presupuestaria.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup>Vale decir que la Sefin no pudo establecer cuánto correspondió a cada año de dicho período.

<sup>16</sup>A esta deuda se le denomina *deuda flotante* y está compuesta por los compromisos de pago por transacciones económicas ordinarias, sin contrato de empréstito, que no alcanzaron a liquidarse al cierre del ejercicio fiscal correspondiente y que se transfieren al siguiente.

## **E. Perdónanos las deudas... para volvernos a endeudar, pero de distinta manera**

Tras arrastrar por muchos años el fuerte peso de la deuda con el exterior, a partir de 2005 Honduras recibió un sustancial alivio de esta carga. Sin embargo, los factores mencionados relativos a la crisis internacional y a la política interna han hecho que el país vuelva a la senda del endeudamiento, pero en la actualidad con un crecimiento acelerado de la deuda interna.

La deuda pública total presenta un notorio incremento, pasando de 57,087.6 millones de lempiras (21.8% del PIB) en 2008, a 126,813.5 millones de lempiras (35.4% del PIB) en 2012. Así, la deuda interna está llegando a los mismos niveles que la externa. Esta conducta atenta contra la sostenibilidad del presupuesto público al tener que asignar cada vez más recursos al pago de la deuda; asimismo, se introducen distorsiones en el mercado interno de crédito.

Durante los años comprendidos entre 2008 y 2012 el Gobierno ha recurrido al incremento significativo de la deuda interna, tal como puede apreciarse en la tabla 6. En efecto, tras representar el 5.0% del PIB en 2008, para el 2012 este porcentaje se incrementó a 15.2%.<sup>17</sup> Este significativo incremento de la deuda ha sido utilizado principalmente para cubrir gastos corrientes. Ciertamente, durante el período 2008-2012, con excepción de 2008, el Gobierno muestra déficit en cuenta corriente (anexo 1). Es decir, pese a las reformas tributarias, la Administración Central ha sido incapaz de cubrir sus gastos de funcionamiento mediante los ingresos corrientes, teniendo que recurrir al endeudamiento.

---

<sup>17</sup> Destaca que la reforma al artículo 40 de la *Ley del BCH*, aprobada en 2004, facilita los préstamos al gobierno central. Desde el inicio de 2009 hasta diciembre de 2012 se han realizado tres operaciones de crédito de corto plazo para cubrir variaciones estacionales de ingresos y gastos, las cuales fueron canceladas con bonos gubernamentales de mediano y largo plazos, contrariando la misma reforma que establece que dichos préstamos deben ser pagados en el mismo ejercicio contable. El primer préstamo fue aprobado por el BCH mediante resolución 178-4/2009, del 30 de abril de 2009, por un monto de 3,768.0 millones de lempiras. El segundo préstamo, por 3,906.6 millones de lempiras, fue aprobado mediante la resolución 40-2/2010, de febrero de 2010. El tercer préstamo, por 2,014.8 millones de lempiras, fue aprobado mediante resolución 482-11/2012, del 26 de noviembre de 2012. En resumen, en el período 2009-2012, la base monetaria solo por préstamos al gobierno central ha crecido en 9,689.4 millones de lempiras, lo que obliga al BCH a realizar más operaciones de esterilización mediante operaciones de mercado abierto. Ello conlleva al incremento de la tasa de interés de los valores del BCH y del costo financiero de la emisión. En efecto, la tasa promedio ponderada anual de las letras del BCH en moneda nacional durante 2010 osciló entre 3.23% y 6.7%, mientras que para 2011 fluctuó entre 2.98% y 8.27%.

**Tabla 6**  
**Deuda pública interna**  
**(saldo en millones lempiras)**

	2008	2009	2010	2011	2012 <sup>p</sup>
<b>Deuda interna</b>	<b>13,145.7</b>	<b>23,453.3</b>	<b>38,025.6</b>	<b>48,864.0</b>	<b>54,522.7</b>
<b>Crecimiento (%)</b>	<b>118.4</b>	<b>78.4</b>	<b>62.1</b>	<b>28.5</b>	<b>11.6</b>
<b>Porcentaje del PIB</b>	<b>5.0</b>	<b>8.5</b>	<b>12.7</b>	<b>14.6</b>	<b>15.2</b>

Fuente: Icefi, con base en datos de la UPEG de Sefin. p. prelim.

La vida promedio de la deuda interna tiende a reducirse, pues en 2010 fue de 3.7 años, en 2011 alcanzó los 4.3 años y en 2012 fue de 3.8 años. Esto refleja que las acciones para alargar la vida de este tipo de deuda no han dado los resultados esperados; por lo tanto, en sus primeros años la próxima administración gubernamental tendrá que afrontar los compromisos derivados de esta deuda.

En el período 2008-2012, la deuda externa ha crecido a una tasa anual promedio de 12.7%. Además, tras mantener un constante 16.7% con relación al PIB en los años 2008 y 2009, este porcentaje se ha ido elevando hasta alcanzar el 20.2% en 2012, como se observa en la tabla 7.

**Tabla 7**  
**Deuda pública externa**  
**(saldo en millones de dólares)**

	2008	2009	2010	2011	2012 <sup>p</sup>
Deuda externa	2,326.2	2,438.8	2,823.0	3,220.1	3,663.0
Crecimiento (%)	14.8	4.8	15.8	14.1	13.8
Porcentaje del PIB	16.7	16.7	17.8	18.2	20.2

Fuente: Icefi, con base en datos de la UPEG y la Dirección de Crédito Público de Sefin  
p. preliminar

Del total de deuda externa, el 73.4% corresponde a acreedores multilaterales, 21.4% a bilaterales y 5.3% a deuda comercial. En lo que respecta a las condiciones financieras, el 80% del saldo está en términos concesionales. En cuanto al período de vencimiento de pagos, el 61% se encuentra en un plazo mayor a 10 años, el 23% a un plazo entre 6 y 10 años, el 15% a un plazo entre 1 y 5 años y el restante 1% a un plazo menor de un año. En promedio, la vida de la deuda externa fue de 14.2 años en 2010; en 2011 se elevó a 14.7 años y en 2012 disminuyó a 14.4 años.

En lo que se refiere al pago de intereses de la deuda pública, sobre todo a nivel del gobierno central, ha habido un incremento triple al pasar de representar un 0.6% del PIB, en 2008, a 1.8% del PIB, en 2012. El impacto más notable es el pago por la deuda interna que representa el 1.4% del PIB para 2012. Desde 2011, el pago de intereses por deuda interna absorbe el 78% del total de pagos en intereses, un giro brusco en relación con

2008, cuando se pasó de un gasto de 781 millones de lempiras a uno de 5,058 millones de lempiras en 2012 (véase tabla 8).

**Tabla 8**  
**Intereses deuda pública**

Descripción	Gobierno central				
	2008	2009	2010	2011	2012a
	(en millones de lempiras)				
<b>Intereses totales b/</b>	<b>1,611.2</b>	<b>2,008.7</b>	<b>2,892.0</b>	<b>4,520.0</b>	<b>6,466.6</b>
Internos	781.0	1,172.0	2,181.6	3,545.8	5,058.3
Externos	830.8	836.7	710.5	974.2	1,408.2
<b>Porcentaje intereses totales</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
Internos	48.5	58.3	75.4	78.4	78.2
Externos	51.6	41.7	24.6	21.6	21.8
Porcentaje del PIB					
<b>Intereses totales</b>	<b>0.6</b>	<b>0.7</b>	<b>1.0</b>	<b>1.4</b>	<b>1.8</b>
Internos	0.3	0.4	0.7	1.1	1.4
Externos	0.3	0.3	0.2	0.3	0.4

Fuente: Icefi, con base en datos de la Upeg de Sefin.

a/ Preliminar

b/ Incluye comisiones

## **F. Lejos de la tierra que mana leche y miel: una mirada cercana al año 2012 y perspectivas para 2013**

El resultado de las finanzas públicas en 2012 requiere un análisis cercano a las causas del incremento tan fuerte en el déficit fiscal. Adicionalmente, este resultado compromete las posibilidades de 2013, de tal forma que la herencia que recibirá el nuevo gobierno a comienzos de 2014 será muy difícil y compleja.

### **a. El presupuesto 2012**

El Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República aprobado para 2012 estimaba un desahorro corriente de 1,822.3 millones de lempiras y un déficit global de 10,833.7 millones de lempiras (3.0% del PIB), el cual se financiaría con endeudamiento interno y obtención de préstamos por 18,410.9 millones de lempiras.

El monto aprobado en ingresos para financiar el presupuesto 2012 fue de 79,558.7 millones de lempiras, el cual fue modificado, en su mayoría, mediante fuentes de financiamiento por la obtención de préstamos por un monto de 4,798.0 millones de lempiras. Ello dio como resultado un presupuesto de ingresos de 86,382.6 millones de lempiras.

En lo que respecta a los ingresos corrientes, el monto ejecutado fue inferior a lo presupuestado. En efecto, se aprobaron ingresos corrientes por 57,869.3 millones de lempiras, pero solo se recaudó un total de 56,822.0 millones de lempiras. Entre los ingresos corrientes, los tributarios se redujeron en 2,568.2 millones de lempiras con relación a lo presupuestado. Esta caída se debió, en parte, a la declaratoria de inconstitucionalidad que emitió la Corte Suprema de Justicia con respecto del cobro del 1% por concepto de ISR a las empresas que reportan pérdidas de manera consecutiva.<sup>18</sup> Con este fallo, el Gobierno dejó de percibir 1,047.3 millones de lempiras.

También han incidido problemas de implementación de reformas tributarias, así como el escaso dinamismo de la economía, que creció menos de los que se esperaba. En cambio, los ingresos no tributarios tuvieron una mayor ejecución con respecto a lo programado (véase tabla 9). Vale destacar que los ingresos por tasa de seguridad, que alcanzaron un monto de 821.0 millones de lempiras, no estaban contemplados originalmente en el presupuesto.

**Tabla 9**  
**Ingresos presupuestados y ejecutados en 2012**

	Millones de lempiras		Porcentaje del PIB	
	Presupuestado	Ejecutado	Presupuestado	Ejecutado
<b>Ingresos totales</b>	<b>57,869.3</b>	<b>56,822.0</b>	<b>16.3</b>	<b>15.8</b>
<b>Ingresos corrientes</b>	<b>57,869.3</b>	<b>56,822.0</b>	<b>16.3</b>	<b>15.8</b>
<b>Tributarios</b>	<b>55,046.0</b>	<b>52,477.8</b>	<b>15.5</b>	<b>14.6</b>
Renta	16,691.8	15,832.3	4.7	4.4
Ventas	21,816.1	20,150.0	6.1	5.6
Aporte vial	6,910.0	6,868.0	1.9	1.9
Comercio exterior	2,926.5	2,932.5	0.8	0.8
Tasa de seguridad	0.0	821.0	0.0	0.2
Otros	6,701.6	5,874.0	1.9	1.6
<b>No tributarios</b>	<b>2,823.3</b>	<b>3,523.2</b>	<b>0.8</b>	<b>1.0</b>

Fuente: Icefi, con base en datos de la UPEG de Sefin.

El gasto total ejecutado se incrementó en 10,408.1 millones de lempiras con relación a lo aprobado primariamente por el Congreso Nacional, equivalente a 2.9% del PIB. Este mayor gasto público se destinó a transferencias corrientes (0.7% del PIB), bienes y

<sup>18</sup> La sentencia de inconstitucionalidad fue aprobada por la Corte Suprema de Justicia (CSJ) el 1 de febrero de 2012, con una votación de 14 a favor y uno en contra, basada en el principio de irretroactividad garantizado en el artículo 96 de la *Constitución de la República*. Este tributo se pretendía cobrar al inicio del año fiscal 2011. Con esta sentencia se derogó el *Decreto 108-2011*, aprobado el 25 de junio de 2011, que interpretó el *Decreto 42-2011* del 12 de abril del mismo año. La CSJ envió la sentencia al Congreso Nacional, pero en clara violación a la ley, este poder del Estado no tramitó su publicación en el diario oficial *La Gaceta*.

servicios (0.6% del PIB), gastos en inversión (0.6% del PIB), pago de intereses (0.5% del PIB) —sobre todo de la deuda interna, de 0.4%— y transferencias de capital (0.5% del PIB) a las municipalidades y al «Bono 10 mil» (véase tabla 10). Para afrontar tal incremento en el gasto público hubo necesidad de contratar más deuda interna ante la disminución de los ingresos corrientes.

**Tabla 10**  
**Gasto total presupuestado y ejecutado**

	Presupuestado	Ejecutado	Presupuestado	Ejecutado
	(Millones de lempiras)		(Porcentaje del PIB)	
<b>Gasto total</b>	<b>71,371.4</b>	<b>81,779.5</b>	<b>19.9</b>	<b>22.8</b>
<b>Gasto de corriente</b>	<b>59,065.3</b>	<b>65,014.0</b>	<b>16.5</b>	<b>18.1</b>
Gasto de consumo	42,699.2	44,392.9	11.9	12.4
Sueldos y salarios	35,263.2	34,868.4	9.8	9.7
Bienes y servicios	7,436.0	9,524.4	2.1	2.7
Intereses	4,764.3	6,466.6	1.3	1.8
Internos	3,726.0	5,058.3	1.0	1.4
Externos	1,038.2	1,408.2	0.3	0.4
Transferencias	11,601.9	14,154.5	3.2	3.9
<b>Gasto de capital</b>	<b>12,331.8</b>	<b>16,300.7</b>	<b>3.4</b>	<b>4.5</b>
Inversión	3,003.6	5,031.6	0.8	1.4
Transferencias	9,328.6	11,269.1	2.6	3.1
<b>Conc. neta préstamos</b>	<b>-25.7</b>	<b>464.7</b>	<b>0.0</b>	<b>0.1</b>

Fuente: Icefi, con base en datos de Upeg de Sefin.

Como consecuencia de lo anterior, el déficit de la Administración Central durante 2012 aumentó considerablemente al 6.0% del PIB, cifra mayor a la meta original de 3.0%. Con este resultado se rompe la trayectoria de disminución mostrada en 2010 y 2011, período en el que el desbalance fiscal fue de 4.8% y 4.6%, respectivamente.

El déficit presupuestado para 2012 fue inicialmente de 10,833.7 millones de lempiras (3% del PIB); no obstante, el ejecutado fue de 21,590.3 millones de lempiras (6% del PIB), lo que resulta en una diferencia de 10,756.6 millones de lempiras.

Las principales razones de este déficit extrapresupuestario, de acuerdo con la Sefin, fueron, en primer lugar, que no se recibieron fondos externos para apoyo presupuestario por un monto de 3,731 millones de lempiras debido a la falta de un nuevo acuerdo con el FMI. Adicionalmente, por el lado de los ingresos, hubo un desfase entre los ingresos programados y los recibidos de 1,047 millones de lempiras.

En segundo lugar, los aportes por 2,364.1 millones de lempiras a la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE) por diferentes conceptos (pago por consumo de energía de la

Administración Central e instituciones descentralizadas, concesión de préstamo y reconocimiento del subsidio a los abonados). Con estos aportes, la ENEE afrontó la deuda de casi 1,400 millones de lempiras que tenía con las empresas generadoras de energía térmica.<sup>19</sup>

En tercer lugar se encuentra el pago de los intereses de la deuda interna al elevarse la tasa de interés de los valores gubernamentales. Luego está la pérdida de ingresos por la declaración de inconstitucionalidad de la Corte Suprema de Justicia a la reforma al ISR dirigida a gravar el 1% sobre los ingresos brutos, ya mencionada, con un costo de 1,047.3 millones de lempiras menos en ingresos.

Otros orígenes son la contribución al Tribunal Supremo Electoral para la realización de las elecciones internas, las transferencias de capital a las municipalidades y los programas policiales de seguridad ciudadana. Finalmente, dado que el Gobierno no ha creado ningún fondo para contingencias por desastres naturales, año con año se origina un gasto extrapresupuestario con las transferencias a la Comisión Permanente de Contingencias (Copeco). Véase, al respecto, la tabla 11.

**Tabla 11**  
**Origen del déficit por incorporación de gastos**

	Millones de lempiras	Porcentaje del PIB
Fondos externos para alivio presupuestario	3,731.2	1.0
Intereses deuda	1,702.3	0.5
Municipalidades	300.4	0.1
Elecciones internas	800.0	0.2
Subsidio consumo energía eléctrica	538.1	0.2
Pago a ENEE por consumo de instituciones descentralizadas	598.0	0.2
Concesión de préstamo a ENEE	465.1	0.1
Pago a ENEE por consumo de la Administración central	762.9	0.2
Proyecto Ciudad Segura	242.5	0.1
Copeco	141.8	0.0
Instituto de la Propiedad	140.1	0.0
Pérdida de ingresos (fallo de la CSJ)	1,047.3	0.3
Otros incrementos	287.0	0.1
<b>TOTAL</b>	<b>10,756.7</b>	<b>3.0</b>

Fuente: Icefi, con base en datos de la UPEG de Sefin.

<sup>19</sup> Véase una referencia breve a la situación financiera de la ENEE y Hondutel en el anexo No. 3

La conclusión clara es que el Gobierno tuvo un manejo relajado de la política fiscal pues conoció con tiempo que las metas presupuestadas, tanto de ingresos como las de recursos externos (apoyo presupuestario), no se alcanzarían.<sup>20</sup> Además, los gastos adicionales que se presentaron pudieron haber sido compensados con reducciones en otras áreas. El Gobierno no brindó los resultados de las medidas de austeridad aprobadas en agosto de 2012 que originalmente establecían un ahorro de 1,200 millones de lempiras. Esto llevó a que el monto aprobado del presupuesto 2012, de alrededor de 79,558 millones de lempiras, se incrementara a 94,200 millones de lempiras. Todo ello con un crecimiento en el saldo de la deuda flotante durante el año de 7,150.8 millones de lempiras. Los resultados anteriores condicionan fuertemente el comportamiento de la política fiscal en 2013, año electoral, y principalmente cómo el nuevo Gobierno recibirá las arcas del Estado.

### **b. Perspectivas fiscales 2013 (año electoral)**

El presupuesto para 2013 tiene como principales fundamentos macroeconómicos una inflación de 6.1% y un crecimiento del PIB de 3.6%. Es decir, valores mayores a la inflación y al crecimiento de 2012: 5.4 y 3.3%, respectivamente. Asimismo, el presupuesto 2013 contempla como metas un déficit de la Administración Central de 4.5% del PIB, una presión tributaria de 15.5%, una masa salarial de 9.4% del PIB y un gasto de capital de 3.7% (véase tabla 13). Resulta evidente que, para 2013, la Administración Central no podrá cubrir con sus ingresos corrientes el gasto público corriente. En síntesis, el gran reto del Gobierno en materia fiscal es reducir el déficit a 4.5% desde el 6.0% del PIB alcanzado en 2012. Con excepción de 2008, en los años comprendidos entre 2008 y 2012, el déficit ha sido mayor a la meta que se propone para 2013.

---

<sup>20</sup> Por ejemplo, se conoció oportunamente la sentencia de inconstitucionalidad de la CSJ, así como la no suscripción de un acuerdo con el FMI.



**Tabla 13**  
**Deuda flotante (2012-2013)**

	2012 <sup>p</sup>		2013 <sup>pr</sup>	
	Millones de lempiras	Porcentaje del PIB	Millones de lempiras	Porcentaje del PIB
<b>I. PROBLEMÁTICA FISCAL (NECESIDADES DE CAJA)</b>	<b>37,818.9</b>	<b>10.5</b>	<b>40,842.1</b>	<b>10.5</b>
Déficit Administración central	21,630.0	6.0	17,584.8	4.5
Deuda flotante años anteriores	5,545.6	1.5	12,696.4	3.3
Amortización interna y externa	8,950.5	2.5	8,870.9	2.3
Alivio de deuda	1,692.8	0.5	1,690.0	0.4
<b>II. FUENTES DE FINANCIAMIENTO</b>	<b>25,122.5</b>	<b>7.0</b>	<b>27,963.3</b>	<b>7.2</b>
<b>EXTERNO</b>	<b>8,936.6</b>	<b>2.5</b>	<b>16,731.8</b>	<b>4.3</b>
Desembolsos externos Administración central	8,936.6	2.5	3,203.1	0.8
Desembolsos bono global	0.0	0.0	13,528.7	3.5
<b>INTERNO</b>	<b>14,116.3</b>	<b>3.9</b>	<b>11,231.5</b>	<b>2.9</b>
Bonos remanentes 2011-2012	1,137.2	0.3	2,745.5	0.7
Bonos presupuesto	6,882.0	1.9	0.0	0.0
Permutas y refinanciamiento	3,982.1	1.1	8,486.0	2.2
Bonos deuda agraria	115.0	0.0	0.0	0.0
Nueva emisión de bonos	2,000.0	0.6	0.0	0.0
<b>TESORERÍA</b>	<b>2,069.6</b>	<b>0.6</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0</b>
<b>III. SALDO DEUDA FLOTANTE</b>	<b>12,696.4</b>	<b>3.5</b>	<b>12,878.8</b>	<b>3.3</b>

Fuente: Icefi, con base en datos de Upeg de Sefin y en el *Decreto 223-2012*.

p/ Preliminar.

pr/ Proyectado.

***i. El principal inconveniente: fuentes seguras de financiamiento***

En la parte de los ingresos existen tres grandes supuestos: primero, el cumplimiento de la meta de recaudación tributaria programada de parte de la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI); segundo, la suscripción de un acuerdo con el FMI; y, tercero, la colocación de un bono soberano por 750 millones de dólares. Estas fuentes, por las condiciones externas e internas del país, se tornan inseguras.

Con un menor presupuesto asignado, la DEI deberá cumplir con una meta más alta. En efecto, el presupuesto de la DEI para 2012 fue de 942 millones de lempiras mientras para 2013 se recortó a 888 millones de lempiras. Sin embargo, la meta de recaudación para el presente período fiscal es de 60,224.3 millones de lempiras, cifra que supera la meta programada de 55,046 millones de lempiras de 2012 (que solo se logró cumplir en un 95%).

Por otra parte, el FMI muy raras veces alcanza acuerdos económicos con países en años electorales, sino que espera negociar con las nuevas autoridades. Si a esto se agrega la grave y compleja situación fiscal y el incumplimiento de metas en el acuerdo anterior, se ve lejana la suscripción de un acuerdo con el FMI, con lo cual el país dejaría de recibir 90 millones de dólares de apoyo presupuestario ya programados.

Por su parte, el bono soberano por 750 millones de dólares (cerca de 15,000 millones de lempiras) fue aprobado por el Congreso Nacional con el objetivo, en parte, de canjear deuda interna a tasas de interés altas por deuda externa en mejores condiciones. Parte de lo captado mediante este bono también será utilizado para cubrir gasto corriente del presupuesto 2013.<sup>22</sup>

La colocación exitosa de esta emisión genera mucha incertidumbre, pues es la primera vez que Honduras sale al mercado internacional con este tipo de valores. La calificación de riesgo-país podría plantear problemas en la colocación del bono y, en caso de que se realizara, las condiciones probablemente sean menos exitosas que la de otros países de la región.<sup>23</sup>

Otras eventuales fuentes de financiamiento del presupuesto 2013 son los recursos provenientes por la reincorporación de Honduras a la iniciativa de Petrocaribe, aunque la nueva condición anunciada, en el sentido de que estos fondos serían administrados por Venezuela, no asegura un flujo expedito de recursos.

Una instancia adicional de financiamiento a la que el Gobierno podría recurrir es al Banco Central de Honduras (BCH). No obstante, esto equivaldría a agudizar el problema fiscal por los problemas macroeconómicos que se derivan (como las presiones inflacionarias y de devaluación) y también vulneraría la autonomía del BCH. Además, esto sería una política contradictoria con la negociación recientemente realizada para cubrir las pérdidas cuasi fiscales del BCH.

---

<sup>22</sup>De acuerdo con el artículo 3 del *Decreto Legislativo 183-2012*, los recursos provenientes de la colocación del bono soberano se destinarán a financiar las asignaciones presupuestarias que se establezcan en el Presupuesto General de la República del Ejercicio Fiscal 2013. Un porcentaje se destinará a la deuda flotante. En el Presupuesto aprobado para 2013 no se identifica claramente cuánto se destina para apoyo presupuestario y la proporción de la deuda flotante a financiar.

<sup>23</sup> Conforme a declaraciones brindadas por el Secretario de Finanzas y la Presidenta del BCH a la prensa nacional (véase diario *El Herald*, del 14 de marzo de 2013, página 32), con la intermediación del Deutsche Bank, Honduras solo logró colocar 500 millones de dólares, de los 750 millones programados, a una tasa de interés del 7.5%, pagadera semestralmente, y a un plazo de 11 años. Con esta negociación, Honduras anualmente pagará 37.5 millones de dólares solo por intereses. El destino de esta deuda será 40% para financiar el Presupuesto 2013, 40% para cancelar deuda interna próxima a vencer y 20% para honrar deudas con proveedores y contratistas. En definitiva, las condiciones de colocación obtenidas por Honduras son desfavorables al compararlas con las logradas recientemente por otros países centroamericanos como Guatemala y Costa Rica.

## ***ii. Algunos signos positivos para la racionalización del presupuesto público***

Dada la fragilidad de las finanzas públicas, se ha destacado hasta ahora algunos de los problemas que pueden presentarse por el lado de los ingresos. Sin embargo, también hay signos positivos, entre ellos, la revisión de las exoneraciones fiscales que en el pasado proliferaron sin ningún control y que, en muchos casos, más que responder a incentivos a la producción y a la generación de empleos, constituían privilegios para grupos con conexiones políticas.<sup>24</sup>

Otro signo positivo son las disposiciones presupuestarias dirigidas a responsabilizar a las municipalidades de cubrir parte del gasto social mediante las transferencias de capital que les otorga el gobierno central.<sup>25</sup> Entre estos gastos están el programa de matrícula escolar gratis, el programa del vaso de leche y el apoyo financiero a microempresas productivas. También ayuda mucho que en las disposiciones generales del presupuesto 2013 (Artículo 207 del *Decreto 223-2012*, 6 de febrero de 2013) se ratifique el castigo establecido constitucionalmente en el sentido que el funcionario que se exceda en el gasto más allá del presupuesto asignado se expone a ser sancionado por la vía penal, administrativa y civil, además de la inhabilitación por diez años para el ejercicio de la función pública.

Cualquier compromiso extrapresupuestario adquirido por las instituciones públicas no será reconocido como deuda pública, ni tampoco registrado en el Sistema de Administración Financiera Integrada (SIAFI). Los funcionarios que autoricen estos compromisos serán responsables solidariamente para honrar las deudas de estos gastos extrapresupuestarios (Artículo 206 del *Decreto No 223-2012*, del 6 de febrero de 2013).

## **G. Quo vadis Honduras: conclusiones y recomendaciones**

Las finanzas públicas hondureñas se encuentran en cuidados intensivos. El creciente déficit fiscal, la acumulación acelerada de deuda pública, los bajos niveles de inversión, la concesión apresurada de obras del Estado, los resultados no favorables de la revisión del Artículo IV y las bajas calificaciones de las agencias internacionales son algunas de las manifestaciones de los serios problemas que afronta la fiscalidad en el país.

Si bien la crisis internacional de 2009 y su secuela de bajo crecimiento, así como la crisis política del mismo año, se aliaron para afectar el comportamiento fiscal en Honduras,

---

<sup>24</sup>Mediante *Decreto Ejecutivo PCM-039-2012* del 19 de octubre de 2012, el Gobierno creó la Comisión Presidencial para la Administración de la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI). Esta Comisión se creó con el objetivo de optimizar la recaudación fiscal, mejorar la administración, análisis de puestos y salarios y aminorar la corrupción en el seno de la DEI (véase anexo 2).

<sup>25</sup>Así lo establece el *Decreto 223-2012* en sus artículos que van desde el 148 hasta el 159.

también hay que considerar que la fiscalidad viene arrastrando problemas estructurales que es muy importante superar.

El trabajo presenta los rasgos principales de estos problemas: la fuerte dependencia de los ingresos tributarios de los impuestos indirectos, la alta evasión y elusión fiscal, las exoneraciones fiscales, la deficiente administración tributaria, el papel de la masa salarial dentro del gasto público, los gastos sin asignación presupuestaria, la opacidad del gasto público, entre otros, que deben resolverse en forma paralela a las insuficiencias temporales de ingresos, a los gastos que las coyunturas demandan, o a otros factores provenientes de las variaciones del ciclo económico.

Uno de los rasgos distintivos del período analizado, principalmente en los últimos años, es el relajamiento en el manejo de la política fiscal. Frente a un escaso dinamismo de los ingresos no se supo fortalecer la administración tributaria de tal manera que garantizara que las reformas tributarias efectuadas realmente se convirtieran en aumentos de ingresos para el gobierno central. Simultáneamente, no existieron los controles necesarios del gasto público, principalmente en 2012, que permitieran reducir el déficit fiscal y este, al contrario, aumentó de nuevo.

Producto de lo anterior, tras el clímax de la crisis económica y política tampoco hubo un tratamiento adecuado del endeudamiento público, lo cual dio como resultado un incremento acelerado de la deuda pública, principalmente la interna (que hoy no solo distorsiona el mercado de crédito, sino que también constituye, a través de su pago, el segundo rubro de gasto del gobierno central). Lo más negativo de esto es que dichos recursos de endeudamiento no se han dedicado al financiamiento de la inversión en infraestructura productiva, y más bien esta se ha visto reducida a niveles muy bajos, lo cual indica que la deuda se ha estado contrayendo para financiar gasto corriente.

El panorama nada positivo se complementa con el deficiente manejo de las empresas públicas, a tal grado que varias de ellas se han convertido en una carga para las finanzas del Estado. El expediente de concesionar parcial o totalmente las actividades de estas empresas puede revertirse con cargas adicionales si las negociaciones no son las más adecuadas para los intereses del país. En este sentido, las formas y condiciones de concesión se han caracterizado por una falta de información detallada a la mayoría de la población.

Las perspectivas del desempeño de las finanzas públicas para el año de finalización del presente gobierno no son las más halagüeñas. La autorización de la emisión de un bono soberano por 750 millones de dólares, equivalentes a cerca 15,000 millones de lempiras; la posibilidad de que el año electoral incentive un mayor gasto público; y las rigideces de los ingresos en el corto plazo, auguran un año complicado en los esfuerzos de la reducción del déficit.

No obstante, el Gobierno ha señalado varias medidas que, de aplicarse, serían muy efectivas en reducir el déficit; entre ellas, la revisión y supresión de las exoneraciones que no se justifican, la revisión del ISR, las sanciones a funcionarios públicos que se

extralimiten en los gastos, el monitoreo mensual de los gastos efectuados, el fortalecimiento de la administración tributaria y otras contenidas en el presupuesto de 2013.

Si se realizan estos cambios, las finanzas públicas podrían detener su rumbo hacia una situación insostenible. En este marco, le tocará al nuevo gobierno realizar los ajustes que reviertan tendencias nefastas. El paciente en cuidados intensivos puede presentar una leve mejoría de aplicarse las medidas propuestas para el presente año, de lo contrario la situación empeorará y hará crisis en 2014.

### ***Recomendaciones***

Las recomendaciones del presente trabajo están basadas en los principales hallazgos encontrados y se dirigen a los diferentes sectores de la sociedad hondureña:

- Continuar con la revisión de las exoneraciones por parte de la Comisión nombrada para tal efecto y elevar al Congreso Nacional la recomendación de eliminación de aquellas exoneraciones que no tienen ninguna justificación y que son producto de intereses económicos particulares. La misma revisión deberá realizarse con el ISR, tal como lo anunciara el presidente de la República.
- Nombrar una Comisión conformada por el Gobierno y la sociedad civil para que analice la sostenibilidad de la deuda pública y proporcione recomendaciones sobre su reestructuración, principalmente de la interna, a fin de que sus propuestas puedan ser presentadas a los candidatos a la Presidencia en el marco de las elecciones generales de noviembre de 2013.
- Realizar un estricto cumplimiento de las medidas de control del gasto establecidas en el presupuesto del 2013 a fin de evitar que se sigan realizando gastos sin asignación presupuestaria y de esta forma cumplir con la meta del déficit fiscal programada.
- Blindar el gasto dedicado a los sectores más vulnerables de la población con son los niños, los adolescentes, las personas de la tercera edad, así como los recursos dedicados a la seguridad alimentaria.
- Establecer mecanismos que fortalezcan la transparencia, no solo en la publicación de información, sino en el combate a la corrupción, así como la rendición periódica de cuentas.
- Revisar la manera en que actualmente se están realizando las alianzas público-privadas con el objeto de evitar presiones fiscales adicionales en el futuro.
- Buscar que los organismos contralores del Estado ejerzan eficazmente sus funciones en el área fiscal.
- Promover un pacto fiscal para los próximos años que se caracterice por un abordaje integral de las finanzas públicas y en el que todos los sectores aporten su cuota de contribución equitativa en la búsqueda de soluciones. Para ello se requerirá el establecimiento de prioridades nacionales, una estructura tributaria más equitativa, así como un gasto público más eficiente y transparente.

- Vigilar que las promesas de campaña se ajusten a la verdadera situación fiscal del país como contribución a un debate informado de las ofertas electorales. En el actual contexto electoral, los partidos políticos están llamados a debatir con los ciudadanos sobre la manera como resolverán los problemas de las finanzas públicas, pues de ello depende la posibilidad de concretar sus promesas de campaña y sus planes de gobierno.

# Anexos

**ANEXO 1**  
**Cuenta Financiera de la Administración Central**  
**( millones de lempiras)**

Descripción	Ejecución				Preliminar
	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Ingresos y donaciones</b>	<b>52,297.3</b>	<b>47,006.7</b>	<b>50,494.4</b>	<b>56,924.7</b>	<b>60,189.1</b>
<b>Ingresos corrientes</b>	<b>46,845.5</b>	<b>41,986.7</b>	<b>46,416.3</b>	<b>53,192.0</b>	<b>56,822.0</b>
Ingresos tributarios	42,329.1	39,035.0	43,172.5	49,524.1	52,477.8
Ingresos no tributarios	4,516.4	2,951.7	3,243.8	3,667.9	3,523.2
Tasa de seguridad	-	-	-	-	821.0
<b>Ingresos de capital</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>100.0</b>	<b>-</b>
<b>Donaciones</b>	<b>5,451.8</b>	<b>5,020.0</b>	<b>4,078.1</b>	<b>3,632.6</b>	<b>3,367.1</b>
<b>Gastos totales</b>	<b>58,682.5</b>	<b>63,669.2</b>	<b>64,466.3</b>	<b>72,222.5</b>	<b>81,779.5</b>
<b>Gasto corriente</b>	<b>45,982.3</b>	<b>51,351.2</b>	<b>53,668.3</b>	<b>56,756.4</b>	<b>65,014.0</b>
<b>Gasto de consumo</b>	<b>31,396.3</b>	<b>38,173.4</b>	<b>39,316.3</b>	<b>40,204.9</b>	<b>44,392.9</b>
Sueldos y salarios	24,511.0	29,938.4	31,907.9	32,144.5	34,868.4
Bienes y servicios	6,885.3	8,235.0	7,408.4	8,060.4	9,524.4
<b>Intereses deuda</b>	<b>1,611.8</b>	<b>2,008.7</b>	<b>2,892.0</b>	<b>4,520.0</b>	<b>6,466.6</b>
Internos	781.0	1,172.0	2,181.6	3,545.8	5,058.3
Externos	830.8	836.7	710.5	974.2	1,408.2
<b>Transferencias corrientes</b>	<b>12,974.2</b>	<b>11,169.1</b>	<b>11,460.0</b>	<b>12,031.6</b>	<b>14,154.5</b>
<b>Gasto corriente primario</b>	<b>44,370.5</b>	<b>49,342.5</b>	<b>50,776.3</b>	<b>52,236.5</b>	<b>58,547.4</b>
<b>Ahorro en cuenta corriente</b>	<b>863.2</b>	<b>-9,364.4</b>	<b>-7,252.1</b>	<b>-3,564.4</b>	<b>-8,192.0</b>
<b>Gasto de capital</b>	<b>12,879.0</b>	<b>14,144.8</b>	<b>11,185.3</b>	<b>15,469.4</b>	<b>16,300.7</b>
<b>Inversión</b>	<b>6,357.2</b>	<b>7,629.6</b>	<b>4,959.7</b>	<b>5,560.2</b>	<b>5,031.6</b>
Maquinaria y equipo	-	-	-	831.9	383.9
<b>Transferencias de capital</b>	<b>6,521.8</b>	<b>6,515.2</b>	<b>6,225.6</b>	<b>9,909.2</b>	<b>11,269.1</b>
<b>Concesión neta de préstamos</b>	<b>-178.7</b>	<b>-1,826.8</b>	<b>-387.4</b>	<b>-3.3</b>	<b>464.7</b>
-	-	-	-	-	-
<b>Balance global</b>	<b>6,385.3</b>	<b>-16,662.4</b>	<b>-13,971.9</b>	<b>-15,297.8</b>	<b>-21,590.3</b>
<b>Porcentaje del PIB</b>	<b>-2.4</b>	<b>-6.2</b>	<b>-4.8</b>	<b>-4.6</b>	<b>-6.0</b>

## Anexo 2

### Reformas tributarias 2008-2012

#### Reformas realizadas en 2010

##### ***Ley de Fortalecimiento de los Ingresos, Equidad Social y Racionalización del Gasto Público (Decreto 17-2010)***

En 2010 se emitió la *Ley de Fortalecimiento de los Ingresos, Equidad Social y Racionalización del Gasto Público*. Mediante este instrumento jurídico se modifican el impuesto sobre la renta (ISR), el impuesto sobre ventas (ISV) y otros impuestos específicos; asimismo, se establecen medidas administrativas y no administrativas. Las principales reformas tributarias contenidas en este *Decreto* son:

- Impuesto sobre la renta:
  - Modificación de la tasa de la aportación solidaria temporal. Dicha tasa se incrementa del 5 al 10%, con una posterior desgravación anual, hasta llegar a cancelarse en 2015.
  - Dividendos: se gravan a nivel de persona natural, con una tasa del 10%.
  - Rentas de capital (fuente hondureña): se gravan con tarifa de 10%.
  - Impuesto sobre la renta a los alquileres de vivienda: impuesto anual específico y definitivo del 10% sobre el precio del arriendo o alquiler mensual de viviendas y edificios de apartamentos por un monto superior a 15,000 lempiras de renta mensual. Este impuesto será pagado por las personas naturales.
  - Contribución anual especial del 10% sobre los excedentes de operación que obtengan las universidades privadas, escuelas e institutos de enseñanza preescolar, primaria y media, ya sea en forma directa o por conducto de las organizaciones no gubernamentales que las operan.
- Revaluación de activos: autorización para revaluar mediante un pago único y definitivo del 6% para las personas naturales y jurídicas que realicen actividades mercantiles, pudiendo revaluar los bienes que conforman su activo.
- Impuesto sobre ventas (ISV):
  - Ampliación de cobertura: servicio post pago de telefonía fija y móvil, bebidas, cigarrillos, servicios de telecomunicaciones (incluye Internet), televisión por cable.
  - Eliminación del tratamiento de tasa 0% para operaciones domésticas.
- Otros impuestos:
  - Impuesto a la producción y consumo de cigarrillos: tarifa específica por millar (incluye importaciones), indexado al IPC en 2013.
  - Un impuesto anual específico de propio cómputo de 25,000 lempiras que debe pagar el propietario arrendatario, administrador u operador en cuotas proporcionales, sobre la posesión, tenencia o uso de cada máquina tragamonedas u otro tipo de máquinas electrónicas.

- Impuestos específicos a las bebidas (alcohólicas, cerveza, gaseosas, agua, etc.): se definen tarifas específicas por litro.
- Telefonía internacional: tarifa específica por minuto de tráfico real sobre llamadas internacionales entrantes.
- Impuesto a las loterías electrónicas y rifas: retención sobre el valor de los boletos.
- El impuesto al activo neto es restituido en toda su extensión.

### **Reformas realizadas en 2011**

#### **Reforma a la Ley del Impuesto sobre la Renta (Decreto 42-2011)**

El objetivo de la reforma es que las personas naturales o jurídicas paguen el 1% sobre los ingresos brutos del período impositivo cuando la aplicación de las tarifas de los incisos a) y b) del artículo 22 de la *Ley del Impuesto Sobre la Renta* resultare menor al 1%. Asimismo, ese 1% lo pagarán las personas naturales o jurídicas que reporten pérdidas al final del ejercicio fiscal por encima de los 10 millones de lempiras. Es importante mencionar que para los contribuyentes que operen con precios regulados la tasa se reducirá al 0.5%. En realidad, este impuesto es más un mecanismo para evitar la evasión fiscal, dado que constituye un crédito al ISR.

Esta reforma fue impugnada por el Consejo Hondureño de la Empresa Privada (Cohep), aduciendo que no podía aplicarse a la declaración del impuesto por las actividades de 2010. La Corte Suprema de Justicia (CSJ) aceptó la demanda del Cohep y declaró la inconstitucionalidad de este *Decreto* debido a que la ley no tiene efecto retroactivo, excepto en el caso de que favorezca al condenado por asuntos penales. Debido a este fallo de la CSJ, el Gobierno dejó de percibir 1,047.3 millones de lempiras en 2012.

En vista de lo anterior, el *Decreto* fue derogado, emitiéndose el *Decreto 96-2012* (véanse detalles más abajo).

#### **Ley de Eficiencia en los Ingresos y el Gasto Público (Decreto 113-2011)**

La *Ley de Eficiencia en los Ingresos y el Gasto Público*<sup>26</sup> tiene como propósito establecer mecanismos para asegurar la eficiencia en los ingresos mediante el control y

---

<sup>26</sup> Los mecanismos para asegurar la eficiencia en los gastos comprenden: publicación y creación de un fideicomiso con la deuda morosa exigible que se encuentre a favor del Estado; la reducción de las pérdidas mediante un programa de recuperación de deudas morosas a favor del Estado. Además, la reducción del gasto corriente en un monto no menor al 25% en los presupuestos ministeriales en los siguientes dos ejercicios fiscales.

restricción de exoneraciones y medidas anti evasión, así como el control del gasto público para captar recursos que se destinen a atender programas sociales en el marco del *Plan Visión de País*. Esta *Ley* se está aplicando parcialmente debido a que varios de sus artículos fueron impugnados<sup>27</sup> ante la Corte Suprema de Justicia por el Cohep. La Corte Suprema aún no ha emitido su fallo.

Los mecanismos para asegurar la eficiencia en los ingresos están relacionados con:

- Impuesto sobre la renta:
  - Definición de la condición de deducibilidad, referida a que los pagos, para ser aceptados como deducibles, deben demostrar la prestación efectiva de los servicios recibidos.
  - Anticipo del ISR del 1% en las operaciones de importación definitiva, mientras que será del 5% cuando el contribuyente sea omiso o moroso ante la DEI.
  - Se gravan las ganancias de capital a una tasa del 10%.
- Impuesto sobre ventas:
  - Devolución por compras con tarjetas de débito o crédito.
  - Complementación de las disposiciones sobre la retención.
  - El crédito fiscal generado con el ISV no estará sujeto a devolución, ni a compensación con otro impuesto.
- Sistema aduanero:
  - Presentación de un proyecto de inversión para prestar servicios logísticos en la zona primaria aduanera mediante la modalidad de asociación público-privada.
- Otros:
  - Racionalización de las exoneraciones y franquicias fiscales.
  - Medidas administrativas: recuperación de adeudos, sanciones administrativas, exigencia de solvencia fiscal para contrataciones con el sector público, entre otras.

### ***Ley de Regulación de Precios de Transferencia(Decreto 232-2011)***

La *Ley de Regulación de Precios de Transferencia*, aprobada mediante *Decreto 232-2011* el 8 de diciembre de 2011, tiene el propósito de regular las operaciones comerciales y financieras que se realizan entre partes relacionadas o vinculadas de una empresa o conglomerado. Estas operaciones serán valoradas de acuerdo con el principio de libre o plena competencia, permitiendo la correcta determinación de los ingresos tributarios.

---

<sup>27</sup> Los artículos impugnados corresponden al crédito fiscal (artículo 5), publicación de morosos ante la DEI (artículo 6), anticipo de renta (artículo 13) y medidas administrativas (artículo 20). También se impugnaron los artículos 9 y 10.

## ***Ley de Seguridad Poblacional (Decreto 105-2011)***

La *Ley de Seguridad Poblacional* contenida en el *Decreto 105-2011*, publicado en *La Gaceta* (diario oficial) el 8 de julio de 2011, con fe de errata de 9 de septiembre de 2011 y reformada mediante *Decreto 166-2011* del 14 de septiembre de 2011, establece mecanismos de fortalecimiento a las finanzas del Estado mediante la creación de las contribuciones especiales provenientes de:

- Del sistema financiero (0.3% de las transacciones realizadas con la entidad financiera: débitos o retiros, transferencias, redención de certificados de depósito a plazo fijo, entre otros)
- De la telefonía móvil (1% de los ingresos brutos mensuales de las empresas del ramo)
- Del sector minero (5% de las exportaciones FOB)
- Del sector de comidas y bebidas (0.5% de los ingresos brutos mensuales de las empresas de telefonía móvil)
- De casinos y máquinas tragamonedas (1% sobre los ingresos mensuales)
- De las transacciones financieras realizadas en el sector cooperativo (0.3% de ciertas transacciones)

Las contribuciones creadas por esta *Ley* son de carácter temporal (5 años); los ingresos provenientes de dichas contribuciones serán incorporados a la Tesorería General de la República, la que posteriormente los transferirá a un fideicomiso que será utilizado para financiar distintas actividades en apoyo a la seguridad pública.

Originalmente se preveía recaudar mediante esta *Ley* 1,500 millones de lempiras, pero los contribuyentes encontraron formas de evadirla,<sup>28</sup> de manera que en 2012 solo se recaudaron 821 millones de lempiras.

## ***Reformas realizadas en 2012***

Durante 2012 se procedió a perfeccionar y modernizar la legislación y la administración tributaria de acuerdo con principios de equidad tributaria vertical y horizontal, apego a la competencia equitativa y fomento a la transparencia fiscal internacional. Igualmente, se actualizó el marco legal para fortalecer y clarificar las normas y procedimientos que evitan la evasión y omisión tributaria, así como la doble tributación.

Con el fin de mantener reglas planas y asegurar el pago de impuestos, facilitar al contribuyente sus pagos y afianzar un ambiente seguro a los inversionistas, se aprobaron mecanismos para asegurar la eficiencia en la recaudación tributaria. Estos mecanismos se relacionan con la complementación de las disposiciones sobre la retención del impuesto sobre ventas, el crédito fiscal y la deducibilidad en cuanto al impuesto sobre la

---

<sup>28</sup> Entre ellas, partición de cuentas de cheques, reducción del monto autorizado en tarjetas de crédito, e incluso se menciona el traslado de transacciones hacia otros países centroamericanos.

renta. De esta manera, a partir de 2012 en el sistema tributario solamente se han aprobado medidas anti evasión y de control en el ámbito del impuesto sobre ventas e impuesto sobre la renta, contenidas en las normativas siguientes:

### ***Amnistía Tributaria (Decreto 260-2011)***

Fue aprobada el 11 de enero de 2012 mediante *Decreto 260-2011*, publicado el 11 de febrero del mismo año. La amnistía tributaria consiste en conceder, hasta el 31 de julio de 2012, amnistía para el pago de multas, recargos e intereses de todas las obligaciones pendientes de pago con el Estado al 31 de octubre de 2011 que se encuentren en la vía judicial en los Tribunales de la República. En este marco, se faculta a la Procuraduría General de la República a realizar las gestiones de cobro, suscribir acuerdos de pago correspondientes y realizar los desistimientos del caso. Los casos pendientes o en trámite en la vía administrativa tendrán el mismo tratamiento.

### ***Ley de Medida Anti Evasión en el Impuesto sobre la Renta (Decreto 96-2012)***

Esta *Ley* fue aprobada el 20 de junio de 2012 mediante *Decreto 96-2012*, pendiente de publicación en *La Gaceta*. La *Ley* grava con el 1% del ISR a aquellas empresas con ingresos superiores a 100 millones de lempiras y que hayan declarado pérdidas. Las personas naturales y jurídicas que importen, que sean omisos o que no estén inscritos en la DEI, pagarán 3% del ISR.

Aquellos contribuyentes que mediante auditoría fiscal comprueben la pérdida real están exentos del pago de este impuesto.

Con este *Decreto* se eliminó la declaración de inconstitucionalidad de la Corte Suprema de Justicia al *Decreto 42-2011*. Sin embargo, en este nuevo *Decreto* solo se gravan las personas naturales y jurídicas que reporten pérdidas por arriba de 100 millones de lempiras.

### ***Ley de Racionalización de Exoneración de Combustible para la Generación de Energía Eléctrica (Decreto 181-2012)***

Establece que las personas naturales y jurídicas que se dediquen a la producción, transformación, refinación o importación de combustibles pagarán el 100% del impuesto denominado Aporte para la Atención de Programas Sociales y Conservación del Patrimonio Vial. Quedan exentas del pago de este impuesto las empresas maquiladoras que operan bajo el régimen contenido en la *Ley de Zonas Libres*, las generadoras de energía renovable y la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (Enee). Asimismo, están exentas las empresas que generan energía eléctrica y que no forman parte del sistema integrado de la Enee: Utila, Guanaja y Puerto Lempira.

La Secretaría de Finanzas constituirá un fideicomiso en el Banco Central de Honduras (BCH) con los recursos que se generen mediante el pago del impuesto. Los

fondos del fideicomiso serán utilizados para las transferencias a la Enee, para que esta reembolse el valor del impuesto mencionado en el párrafo anterior previa comprobación de la cantidad de búnker C y diésel utilizado en la generación de energía eléctrica suministrada por empresas privadas.

### ***Reforma al artículo 5 de la Ley del Impuesto sobre la Renta***

Mediante esta modificación se reforman los numerales 1, 2, 3, 6, 11 y 12 del artículo 5 de la *Ley del Impuesto sobre la Renta*, lo que permitirá el pago de los impuestos de importación a las personas naturales o jurídicas no residentes en Honduras. Esta reforma grava con un 25% la renta de bienes muebles o inmuebles, los sueldos, salarios, comisiones o cualquier otra compensación por servicios prestados, ya sea dentro o fuera del territorio nacional. Se excluyen las remesas, la renta o utilidades obtenidas por empresas extranjeras a través de sucursales, subsidiarias, filiales, agencias, representantes legales y demás que operen en el país.

También afecta las rentas, utilidades, dividendos o cualquier otra forma de participación en utilidades o reservas de personas naturales o jurídicas, las regalías y otras sumas pagadas por el uso de patentes, diseños, procedimientos y fórmulas secretas, marcas de fábrica y derechos de autor. Asimismo, los intereses sobre operaciones comerciales, bonos, títulos valores u otra clase de obligaciones, así como los ingresos por la operación de naves aéreas, barcos y automotores terrestres, ingresos de operación de las empresas de comunicaciones, uso de *software*, soluciones informáticas, telemáticas y otros en el área de comunicaciones.

### ***Creación de Comisión Presidencial para la Administración de la DEI (Decreto Ejecutivo PCM-039-2012)***

Mediante *Decreto Ejecutivo PCM-039-2012*, emitido el 19 de octubre de 2012, el Gobierno creó la Comisión Presidencial para la Administración de la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI). El objetivo de la Comisión es optimizar la recaudación fiscal, mejorar la administración, análisis de puestos y salarios y aminorar la corrupción en lo interno de la DEI. La Comisión elaboró una ruta de tareas de mediano y largo plazos, aunque esta no se ha hecho del conocimiento público.

Entre las acciones planificadas están la elaboración del proyecto normativo de la carrera administrativa del personal de la DEI, el anteproyecto de reformas y actualización de las leyes del impuesto sobre la renta, sobre ventas y la modificación del *Código Tributario*. También la Comisión Interventora implementó medidas correctivas en los departamentos de Informática y Cobranzas, control de proyectos suscritos con organismos internacionales e implementación de operativos de recaudación de tributos internos y aduaneros.

Esta Comisión fue disuelta a inicios del mes de febrero de 2013, con la derogación del *Decreto Ejecutivo PCM-039-2012*.

### Anexo 3

#### *Funcionamiento de algunas empresas públicas, el caso de la ENEE y HONDUTEL.*

##### *Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE)*

La ENEE desde hace muchos años viene sufriendo de pérdidas de energía, entre lo que genera y lo que factura. Existen dos tipos de pérdidas: las llamadas pérdidas técnicas y las no técnicas o comerciales. Las primeras ocurren en las líneas de transmisión por fenómenos naturales o por condiciones propias de la conducción y transformación de la energía. Se presume que estas representan el 43.6% del total de pérdidas. Las segundas suceden en la red de distribución y son el resultado del hurto, fraude, errores de medición y conexiones ilegales. El porcentaje actual de pérdidas equivale a que la represa Francisco Morazán no existiera.

En el Cuadro No 15 se presenta el comportamiento de la generación de energía, el consumo facturado y las pérdidas durante el período 2008 y 2012.

Cuadro No 15  
ENEE: Generación, ventas y pérdidas de energía  
(En GWh y porcentajes)

	2008		2009		2010		2011		2012	
	GWh	%	GWh	%	GWh	%	GWh	%	GWh	%
Venta de energía	5,168	79.1	5,036	77.0	5,111	75.8	5,739	71.7	5,813	72.7
Pérdida de energía	1,365	20.9	1,504	23.0	1,633	24.2	2,273	28.4	2,185	27.3
<b>Total Generación</b>	<b>6,533</b>	<b>100.0</b>	<b>6,540</b>	<b>100.0</b>	<b>6,744</b>	<b>100.0</b>	<b>8,004</b>	<b>100.0</b>	<b>7,998</b>	<b>100.0</b>

FUENTE: Icefi basado en datos proporcionados por la Dirección General de Instituciones Descentralizadas, SEFIN

En el cuadro anterior puede apreciarse que en promedio las pérdidas anuales de la ENEE en los años 2008 y 2012 son de 24.8% de la generación total. Según se ha estimado, por cada punto porcentual de pérdida la ENEE deja de percibir entre 175 y 180 millones de lempiras al año. Es decir, que la ENEE para el 2012 dejó de percibir anualmente entre 4,795 y 4,932 millones de lempiras por las pérdidas comerciales y las técnicas.

La cuenta financiera de la ENEE, que se presenta en el Cuadro No 16, refleja que los ingresos totales de la empresa desde el 2009 vienen recuperándose en relación al PIB, registrando un 5.9% del PIB en el 2011. Igual comportamiento muestra el ingreso corriente, principalmente por superiores recaudaciones por la venta y servicios de

energía. Los ingresos de capital, por otra parte, solo en el 2011 muestran un valor importante, producto de la transferencia realizada por el gobierno central.

El gasto corriente tras disminuir en el 2009, tiende a incrementarse en términos el PIB. Esto es explicado fundamentalmente por las mayores compras de energía, las cuales para el 2011 constituyen casi el 73% del gasto total (4.5% del PIB). En el período 2007-2011 los gastos de capital, en promedio, solo el 6.8% del gasto total (0.4% del PIB). Esto denota que la empresa estatal de energía no está realizando significativas inversiones con sus propios recursos o con la contratación de nuevos endeudamientos.

Valga señalar que la empresa de energía eléctrica logró revertir la tendencia deficitaria durante los años de 2009 y 2010, pero nuevamente en el 2011 vuelve a mostrar un balance global negativo (véase Cuadro No 16). El balance global primario sigue igual trayectoria que el balance global neto. En los años 2009 y 2010 la ENEE fue capaz de cubrir con sus ingresos el gasto corriente, generando un ahorro en su cuenta corriente. No obstante, para el 2011 ocurre lo contrario.

Cuadro No 16  
ENEE: RESULTADOS DE OPERACIÓN

BALANCE (Millones de lempiras)	2007	2008	2009	2010	2011a/
BALANCE OPERATIVO	-325.1	-149.8	3,177.4	2,384.5	41.0
BALANCE GLOBAL PRIMARIO	1,324.1	-911.9	2,417.7	1,641.0	-808.3
AHORRO EN CUENTA CORRIENTE	1,716.0	-500.5	2,785.7	2,078.0	-277.2
BALANCE GLOBAL NETO (déficit = - )	1,047.2	1,142.6	2,269.0	1,197.4	-901.0
<u>% DEL PIB</u>					
BALANCE OPERATIVO	-0.1	-0.1	1.2	0.8	0.0
BALANCE GLOBAL NETO (déficit = - )	0.4	-0.4	0.8	0.4	-0.3

Fuente: Icefi basado en datos de UPEG de SEFIN

a/ Cifras preliminares

Como se ha apuntado, en 2008 el incremento en los precios internacionales de los combustibles tuvo un fuerte impacto en los costos operativos de la ENEE, específicamente en lo que se refiere al gasto por compra de energía eléctrica que se incrementó 33.7% con respecto al año anterior, frente a un incremento de 15.7% del ingreso, lo que provocó que el balance global neto pasara de 0.4% del PIB en 2007 a un déficit de 0.4% en 2008.

En el año 2009, los ingresos totales disminuyeron por la caída en la venta de energía, pero al mismo tiempo se produjo una significativa reducción en los gastos totales, debido a que el gasto por compra de energía cayó con respecto a 2008, pues en dicho

año el precio promedio del barril de Búnker llegó a USD 72, encareciendo el costo de generación de energía térmica.

Debe tenerse en cuenta que en 2009 el precio promedio del barril de bunker fue de USD 55, mientras en el 2010 este subió a USD 70. Por esa razón, la ENEE aplicó 9% de ajuste automático por cambios en el precio de los combustibles a la tarifa de la energía, lo que dio resultados positivos en la situación financiera de la empresa estatal, que son revertidos en el 2011, registrando un déficit global neto de 901.0 millones de lempiras (-0.3% del PIB).

Para 2012, según información proyectada, se observó un déficit de 3,294.3 millones de lempiras (0.9% del PIB), al superar el nivel de gastos totales (22,407.5 millones de lempiras) a los ingresos corrientes (19,113.2 millones de lempiras). Este desbalance pudo ser mayor de no haber recibido los aportes por 2,364.1 millones de lempiras del gobierno central mencionados en el apartado 2.1 y Cuadro No 1.

Según estimaciones, los problemas financieros de la ENEE en parte obedecen a que compra caro y vende barato, al pagar 26 centavos de dólar por kilovatio hora a las empresas generadoras de energía térmica y al mismo tiempo lo vende a los consumidores a 21 centavos de dólar. Esto provoca que la ENEE deje de percibir entre 1,500 y 2,000 millones de lempiras.

A manera de síntesis, las finanzas de la ENEE son afectadas por el incremento de la participación porcentual de la energía térmica (70%) en el suministro de energía, lo que implica un mayor impacto de la volatilidad de los precios internacionales de los combustibles. A esto se agregan las pérdidas técnicas y no técnicas así el diferencial de precio del kilovatio hora facturado a los consumidores finales.

### **Empresa Hondureña de Telecomunicaciones (Hondutel)**

Esta empresa estatal enfrenta problemas de rezago tecnológico frente a la competencia existente en el mercado de la telefonía móvil, especialmente por el desfase de inversiones por la búsqueda de un socio estratégico que fracasó en 1996. A esto debe agregarse la política del de trasladar parte de las utilidades para cubrir el déficit fiscal del Gobierno Central, que en el lapso 2008-2012 estas ascendieron a 1,866.8 millones de lempiras.

A lo largo del período 2008-2012, Hondutel mostró una caída en los ingresos originado, entre otros factores, por la disminución en los ingresos liquidables netos por llamada internacional y el “tráfico gris”, la no realización de rebalanceo tarifario, la no ejecución del proyecto de telefonía móvil y la falta de equidad con los operadores móviles. Además, la disminución de los ingresos produjo una reducción de los intereses devengados por los depósitos bancarios

En el Cuadro No 17 se aprecia que los ingresos corrientes de la empresa, como porcentaje del PIB, tienen un profundo sesgo a disminuir durante los cinco años comprendidos entre 2007 y 2011. Explicado por las menores ventas de bienes y servicios.

El gasto corriente apunta a disminuir principalmente por las menores transferencias que se realizan al gobierno central, dada la situación financiera desfavorable de la empresa estatal. La planilla absorbe el 55% (1,437.3 millones de lempiras) del gasto total. En cuanto a los gastos de capital, estos no tienen ninguna representatividad en los gastos totales.

Como resultado de lo expresado en los párrafos anteriores, la empresa durante los años de 2007-2011, con excepción de 2008, ha obtenido balances globales netos negativos (véase Cuadro No 17), aunque se redujo en 2011 respecto al 2010 al pasar de 252.0 a 29.8 millones de lempiras. Además, exceptuando 2008, Hondutel hasta ahora ha podido cubrir con sus ingresos el gasto corriente pero no los gastos de inversión. Sin embargo, preocupa que el ahorro corriente haya disminuido fuertemente en el 2011 con relación al 2010.

Cuadro No 17  
HONDUTEL: RESULTADOS DE OPERACIÓN

BALANCE (Millones de lempiras)	2007	2008	2009	2010	2011a/
BALANCE OPERATIVO	1,150.5	1,306.2	407.5	690.6	551.5
BALANCE GLOBAL PRIMARIO	-658.9	28.6	638.1	286.5	-48.4
AHORRO EN CUENTA			-	-	
CORRIENTE	347.8	409.9	581.3	214.3	32.9
BALANCE GLOBAL NETO			-	-	
(déficit = -)	-527.3	110.5	605.6	252.0	-29.8
<u>% DEL PIB</u>					
BALANCE OPERATIVO	0.5	0.5	0.1	0.2	0.2
BALANCE GLOBAL NETO					
(déficit = -)	-0.2	0.0	-0.2	-0.1	0.0

Fuente: Icefi basado en datos de la UPEG de SEFIN

a/ Cifras preliminares

Durante 2012 el déficit programado era de 113.5 millones de lempiras, no obstante al cierre del período fiscal resultó en un desequilibrio de 305.4 millones de lempiras. El ingreso total fue de 2,313.1 millones de lempiras y el gasto total de 2,618.5 millones de lempiras. Además, en 2012 se programaron 86 millones de lempiras para inversión pero solo se ejecutaron 55.7 millones de lempiras (64.8%).