

¿Hacia dónde va la política fiscal hondureña?

Notas para su interpretación

Honduras, Centroamérica
Septiembre de 2016

Supervisión

Jonathan Menkos Zeissig — Director ejecutivo, Icefi

Coordinación

Hugo Noé Pino — Economista sénior, Icefi

Investigación y redacción

Wilfredo Díaz — Economista investigador, Icefi

Hugo Noé Pino — Economista sénior, Icefi

Producción editorial

Diana De León — Coordinadora de comunicación, Icefi

Administración

Iliana Peña de Barrientos — Coordinadora administrativa y financiera, Icefi

Con el apoyo de:



En Icefi consideramos que el conocimiento siempre está en construcción, por lo que cualquier comentario u observación es bienvenido en el correo electrónico info@icefi.org

Este documento ha sido elaborado por el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi). El contenido del documento es responsabilidad exclusiva de Icefi; en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de las instituciones cooperantes antes mencionadas.

Cualquier parte de este volumen puede reproducirse total o parcial, sin permiso expreso de los autores o editores, siempre y cuando se dé crédito a la publicación y las copias se distribuyan gratuitamente. Reproducción comercial requiere permiso por escrito previo del Icefi a: comunicacion@icefi.org e info@icefi.org. Puede descargarse la versión electrónica en www.icefi.org.

Contenido

I. Introducción	5
II Desempeño fiscal durante el primer semestre de 2016	6
2.1 Una recaudación tributaria basada en impuestos indirectos condiciona el incremento de la pobreza	6
2.2 Un gasto público mal clasificado, opaco y con tendencia a restar espacio al gasto social	7
2.3 Reducción del déficit fiscal aunque la deuda pública alcance 48.1 % del PIB	11
III. Cambios institucionales y legales en la política fiscal hondureña	11
3.1 La creación del Sistema de Administración de Rentas (SAR)	11
3.2 Nuevos marcos legales aprobados	12
3.3 La propuesta de un nuevo código tributario	13
IV. Consideraciones finales	16
V. Referencias bibliográficas	18

Índice de tablas

Tabla 1: Ingresos de la administración central	7
Tabla 2: Gastos de la administración central	8
Tabla 3: Programa de Inversión Pública 2016	9
Tabla 4: Ejecución de egresos por finalidad a junio de 2016	10

Siglarío

APP	Alianza público-privada
BCH	Banco Central de Honduras
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
Cohdesse	Consejo Hondureño del Sector Social de la Economía
Cohep	Consejo Hondureño de la Empresa Privada
DEI	Dirección Ejecutiva de Ingresos
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FMI	Fondo Monetario Internacional
GPDPF	Grupo Promotor del Diálogo Fiscal
Icefi	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
Inprema	Instituto Nacional de Previsión del Magisterio
ISR	Impuesto sobre la renta
ISV	Impuesto sobre ventas
MFMP	Marco Macrofiscal de Mediano Plazo
PIB	Producto interno bruto
PIP	Programa de Inversión Pública
SAR	Sistema de Administración de Rentas
Sedis	Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social
Sefín	Secretaría de Finanzas
SPNF	Sector público no financiero

I. Introducción

Desde comienzos de 2014, la política fiscal hondureña se ha caracterizado por un fuerte proceso de ajuste. Después que desde 2009 el país tuviera cinco años de déficit fiscal en la administración central —déficit que promedió un 5.2% del PIB y que en 2012 y 2013 fue del 6 y el 7.9% del PIB, respectivamente—, el ajuste fiscal se hizo imperativo. Dicho ajuste se realizó en el marco de un acuerdo de tres años con el Fondo Monetario Internacional (FMI), el cual finalizará en diciembre de 2017. El camino del ajuste fue de naturaleza ortodoxa, de consolidación fiscal; se caracterizó por el aumento de impuestos indirectos (impuesto sobre ventas, el aumento al impuesto de los derivados del petróleo), la reducción de subsidios, el aumento de las tarifas de los servicios públicos y el congelamiento de los salarios de las diversas instancias de gobierno.¹

A los diferentes cambios en el contexto del presupuesto público se adicionaron modificaciones institucionales importantes como la aprobación de un nuevo marco legal que incluye la disolución de la autoridad tributaria, la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI), y la creación de una entidad que la sustituya, el Sistema de Administración de Rentas (SAR), en proceso de organización. Adicionalmente, se aprobó en abril de 2016 la *Ley de Responsabilidad Fiscal* que tiene como objetivo principal sustraer a la política fiscal de desequilibrios continuos como los registrados en el pasado reciente, originados, principalmente, por el ciclo político electoral del país. La discusión actual de un nuevo código tributario en el Congreso Nacional también forma parte de los cambios de legislación señalados.

La ejecución de la política fiscal ha abierto paso, igualmente, a la utilización del patrimonio del Estado en asociaciones público-privadas de largo alcance en el tiempo. Concesiones de carreteras, puertos, aeropuertos, empresas y servicios públicos han aumentado en los últimos tres años. Las modalidades y condiciones de los contratos que sustentan estas actividades se encuentran sujetas a poco escrutinio público; además, suelen basarse en estudios técnicos desconocidos (en el caso de haberlos), por lo que la posibilidad de enfrentar contingencias fiscales futuras constituye una preocupación de diversos sectores nacionales e internacionales (Reyes-Tagle y Tejada, 2015).

Asimismo, el Gobierno ha promovido un nuevo plan económico (20/20) que busca estimular las inversiones, principalmente extranjeras, con base en la creación de competitividad por medio de exoneraciones y exenciones tributarias², en sintonía con el nuevo proyecto de código tributario. A las puertas de iniciar un proceso electoral, estas reformas resultan abruptas, poco planificadas y estudiadas, y sin suficiente difusión y discusión ciudadana.

En ese marco, esta nota de coyuntura tiene dos objetivos. Primero, mostrar el desempeño fiscal, principalmente para los primeros meses de 2016, así como presentar los cambios en el marco institucional en que se desenvuelve la política fiscal y las decisiones en el uso del patrimonio nacional. En segundo término, realizar una interpretación preliminar sobre cuál es el rumbo de la política fiscal y sus posibles repercusiones para la economía y la sociedad en su conjunto.

1 Para un análisis más detallado de las medidas, véase Icefi (2015) e Icefi (2016a).

2 Véase el plan 20/20 en: <http://traspasopresidencialhn.com/uber/index.php/gob/casa-presidencial/honduras-20-20?limit=12&limitstart=0>.

Es importante resaltar que las modificaciones en materia fiscal continúan alejando esta política del necesario equilibrio que debe tener para conciliar los objetivos de las políticas económica y social. Es preocupante que parte del impacto de las modificaciones sea un aumento de la regresividad del sistema tributario, menor espacio presupuestario para el gasto público social, así como una latente opacidad en la discusión sobre la utilización del patrimonio del Estado y la nueva institucionalidad fiscal.

Estos efectos negativos demeritan los logros alcanzados en cuanto a estabilidad macrofiscal y, en el mediano plazo, aumentarán la ingobernabilidad democrática y la desconfianza ciudadana; asimismo, restringirán las posibilidades de un crecimiento económico sostenible, sostenido e incluyente.

Ante este panorama, el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi) recomienda a la sociedad hondureña impulsar una agenda fiscal que promueva la apertura al diálogo, reglas modernas y democráticas de transparencia y rendición de cuentas del quehacer público, la búsqueda de una mayor efectividad del gasto y la inversión pública en el cumplimiento de objetivos de desarrollo económico y social, así como una revisión cuidadosa de la deuda pública actual y una estrategia racional para su utilización. Estas consideraciones pueden ayudar a construir una política fiscal más afín a los derroteros democráticos y de desarrollo que persiguen los ciudadanos hondureños.

II. Desempeño fiscal durante el primer semestre de 2016

2.1 Una recaudación tributaria basada en impuestos indirectos condiciona el incremento de la pobreza

Durante el primer semestre, la ejecución del ejercicio fiscal 2016 registra aumentos en la recaudación de ingresos, así como un mejor control de gasto corriente, lo cual se traduce en un déficit fiscal de -0.2% del PIB, cumpliendo con las expectativas trazadas para el referido año. No obstante, también se presenta debilidad en la ejecución de los recursos asignados al programa de inversión, cuya ejecución no ha tenido la dinámica esperada en el segundo trimestre.

La recaudación de tributos ha mantenido un comportamiento creciente. Para junio de 2016, los impuestos cobrados sumaban cerca de L44,228.9 millones, monto mayor en L6,652.9 millones en comparación con el mismo período de 2015, lo cual indica un crecimiento del 17.7%. Los impuestos sobre la renta, sobre ventas, combustibles e Importaciones siguen siendo los más importantes, representando el 91% de la recaudación. Ahora bien, es preciso reconocer que la estructura tributaria se fundamenta en impuestos al consumo, lo que aumenta la regresividad del sistema tributario.

Tabla 1: Ingresos de la administración central
(en millones de lempiras)

Concepto	Ejecución a junio 2015	Ejecución a junio 2016	Diferencia 2015-2016	Meta 2016	% de avance respecto a meta
Ingresos totales	42,530.4	49,426.4	6,896.0	92,413.6	53.5%
Ingresos tributarios	37,576.0	44,228.9	6,652.9	82,895.4	53.4%
Impuesto sobre reta	11,814.7	14,882.9	3,068.2	24,510.4	60.7%
Impuesto sobre ventas	15,526.9	17,701.4	2,174.5	34,137.6	51.9%
Impuesto al combustible (ASPV)	5,171.2	5,823.1	651.9	10,785.3	54.0%
Impuesto a la importación	1,541.6	1,755.0	213.4	3,434.9	51.1%
Tasa de seguridad	1,127.4	1,203.0	75.6	2,242.6	53.6%

Fuente: Icefi, con base en datos de la Secretaría de Finanzas (Sefin)

Como se señala en Icefi/FIDA (2016), el efecto total de la política fiscal (ingresos y gastos) conlleva a un incremento de la pobreza extrema y de la pobreza total. Esto se debe a que lo que reciben las personas pobres por concepto de transferencias y subsidios de parte del Estado es menor que lo que pagan por concepto de impuestos, especialmente impuestos indirectos, ya que por su carácter regresivo tienen una mayor incidencia en quienes obtienen menos ingresos.

El mismo estudio distingue que, en el caso hondureño, la acción de la política fiscal es mayor sobre la desigualdad que sobre la pobreza, lo cual constituye un efecto que se genera por el lado del gasto público, no de los impuestos. Además, se destaca que la política fiscal tiene un mayor efecto distributivo en las zonas rurales que en las urbanas, reduciendo la desigualdad.

2.2 Un gasto público mal clasificado, opaco y con tendencia a restar espacio al gasto social

Con respecto al gasto público se observa que, el relacionado con funcionamiento, ha tenido un aumento considerable en su ejecución con respecto a junio del año anterior, por un monto de L4,294.2 millones (véase tabla 2), en comparación con los L2,720.6 millones en que se incrementó el gasto de capital.

La ejecución del gasto corriente ha estado principalmente determinada por mayores recursos destinados al rubro de bienes y servicios (L6,006.4 millones), y a la compra de alimentos, papelería y útiles, productos químicos y farmacéuticos, entre otros. También, lo relacionado con las transferencias corrientes (L8,511.0 millones), que incluyen los recursos destinados a alcaldías, otras instituciones descentralizadas, así como otras donaciones y transferencias al sector privado.

Tabla 2: Gastos de la administración central
(en millones de lempiras)

Concepto	Ejecución a junio 2015	Ejecución a junio 2016	Diferencia 2015-2016
Gasto total neto	43,237.2	50,252.0	7,014.8
Gasto corriente	35,672.8	39,967.0	4,294.2
Sueldos	18,390.2	19,096.4	706.2
Bienes y servicios	4,273.9	6,006.4	1,732.5
Intereses y comisiones	5,801.7	6,353.1	551.4
Transferencias corrientes	7,207.0	8,511.0	1,304.0
Gasto de capital	7,564.4	10,285.0	2,720.6
Inversión	2,824.4	4,380.9	1,556.5
Transferencias de capital	4,739.9	5,904.1	1,164.2

Fuente: Icefi, con base en datos de la Sefin

Esta mayor ejecución tanto de gasto corriente como de capital, en comparación con 2015, tiene relación con la incorporación en el presupuesto de 2016 de L4,700 millones.

El Gabinete Sectorial de Conducción y Regulación Económica fue el que tuvo la mayor reasignación de recursos, con una ampliación de L3,436.8 millones explicada por: a) aumento de ingresos por L2,282.6 millones que corresponden a una ampliación de recursos propios en el Instituto Nacional de Previsión del Magisterio (Inprema), los cuales proceden de la venta de títulos valores a corto plazo definidos como inversión financiera; b) ampliación de gastos por L1,204.1 millones, destinados al aumento del presupuesto de la Secretaría de Finanzas (Sefin) con el objeto de dar cumplimiento a los decretos ejecutivos *PCM-082-2015* y *PCM-083-2015* (creación de la SAR).

El Programa de Inversión Pública (PIP) también tuvo una ampliación de presupuesto, pasando de L11,969.0 (en el presupuesto aprobado) a L13,669.5 millones (en el vigente), para una ampliación de L1,700.4 millones. Pese a esta nueva asignación de recursos, la ejecución del programa de inversión ha sido reducida, alcanzando los L4,402.8 millones (devengado) para el segundo trimestre, lo cual representa un 32.2% de avance en la ejecución de recursos con respecto al monto ampliado. El programa de inversiones incluye gastos relacionados con transferencias condicionadas y otro tipo de gasto social, como el «Bono 10,000» que, desde una perspectiva estricta, no debería formar parte de la definición de inversión pública, sino debería ser clasificado como gasto corriente (transferencia), tomando en cuenta lo que dictan las normas internacionales de clasificación de las finanzas públicas. En similar error de clasificación se encuentran contabilizados otros L2,050.6 millones destinados a proyectos de protección social a cargo de la Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social (Sedis)³. Asimismo, existen otras instituciones incluidas en el PIP que ejecutan proyectos relacionados con gasto social que deberían tener un tratamiento similar en cuanto a su conceptualización como gasto corriente, no como gasto de capital.

Al programa de inversiones públicas también se le agregan los proyectos de asociaciones público privadas (APP) por un monto de L5,004.4 millones, así como el fideicomiso de «Vida Mejor», por L4,500 millones. La inclusión de estos dos rubros puede ser cuestionable, pues no se detalla en los proyectos APP cuál es la participación del Estado y cuál es el aporte privado, haciendo difícil el conocimiento exacto del monto

³ Para una profundización del conocimiento sobre la clasificación de los ingresos y gastos públicos, véase FMI (2001).

de la inversión pública. Por otro lado, el fideicomiso de «Vida Mejor» incluye un componente importante de gasto corriente y, teniendo en cuenta que el PIP únicamente debería incluir los recursos destinados a infraestructura, no aquellos rubros que sean de transferencias corrientes o gastos en bienes perecederos, sería recomendable revisar y reclasificar este fideicomiso.

Al respecto de su ejecución, los proyectos APP han devengado un monto de L848.8 millones, mientras que el programa «Vida Mejor» (fideicomiso), L1,214.5 millones. Al sumar la ejecución de los proyectos del PIP, incluyendo las APP y el fideicomiso, se alcanza un monto devengado de L6,466 millones, equivalentes al 27.9% del total general. Esto indica poco dinamismo en los procesos de ejecución, sobre todo si se considera que no todo lo ejecutado se destina a infraestructura, sino que también existen componentes de gasto corriente.

Tabla 3: Programa de Inversión Pública 2016
(en millones de lempiras)

Concepto	Aprobado	Vigente	Ampliación	Devengado
Administración central	8,891	10,259	1,368	2,861
Departamento de Francisco Morazán	0	121	121	66
Empresas públicas	2,543	2,735	191	1,454
Instituciones descentralizadas	28	46	18	15
Instituciones públicas financieras bancarias	429	429	0	0
Instituciones públicas no financieras bancarias	2	4	2	2
Universidades nacionales	76	76	0	5
Total Programa de Inversión Pública	11,969	13,669	1,700	4,403
Proyectos APP	5,004	5,004	0	849
Fideicomiso «Vida Mejor»	4,500	4,500	0	1,215
Total APP/fideicomiso	9,504	9,504	0	2,063
Total general	21,473	23,174	1,700	6,466

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

En cuanto al gasto social destinado a las finalidades de educación y salud, vale señalar que estas han perdido sistemáticamente espacio presupuestario. En efecto, en el año 2010 el presupuesto aprobado para educación y salud representaba el 32.8 y el 14.7%, respectivamente, mientras que para el año 2016 estos porcentajes se redujeron al 20.1 y el 10.1%. Al contrario de la tendencia registrada en estos rubros de gasto público tan importantes para el bienestar social, los gastos destinados a seguridad y defensa aumentaron su peso en el presupuesto, pasando del 11.7%, en 2010, al 13.6%, en 2016.

Tabla 4: Ejecución de egresos por finalidad a junio de 2016
(en millones de lempiras)

Concepto	Ejecución 2015	Ejecución 2016	Diferencia 2015-2016
Servicios públicos generales	6,306.1	8,574.9	2,268.8
Defensa y seguridad	6,397.3	7,965.5	1,568.2
Asuntos económicos	18,114.6	21,366.5	3,251.9
Protección del medio ambiente	341.6	363.2	21.6
Vivienda y servicios comunitarios	330.8	424.9	94.1
Servicios de salud	6,992.6	9,320.0	2,327.5
Educación, investigación, cultura y actividades	13,595.1	14,139.8	544.7
Protección social	9,943.1	13,862.4	3,919.3
Deuda pública	11,212.7	11,078.9	-133.7
Total	73,233.8	87,096.2	13,862.4

Fuente: Icefi, con base en datos de la Sefín.

Uno de los avances importantes en materia fiscal en los últimos años ha sido la reducción del déficit fiscal. Para la administración central este déficit disminuyó de un 7.9% del PIB, en 2013, a un 4.4%, en 2014, y a un 3.1%, en 2015. Sin embargo, la tendencia se revierte en 2016 dado que el déficit proyectado para el año es del 3.6% del PIB (FMI, 2015). Las autoridades justifican esto por dos razones: primero, el mayor nivel de inversión pública planificada constituye una estrategia para estimular el crecimiento económico; y, segundo, el sobrecumplimiento de la meta de déficit fiscal para 2015, que era originalmente del 3.5% del PIB.

Hacia junio de 2016, las ejecuciones realizadas tanto en los ingresos como en los gastos tenían como resultado un balance de L825.6 millones para la administración central, lo cual representaba, en la misma fecha, un déficit de -0.2% del PIB, según los informes presentados por la Sefín. Esto es coherente con la planificación establecida en el acuerdo stand by, en la cual se espera un déficit del 3.6% del PIB para la administración central a finales de 2016.

El Gobierno ha logrado disminuir la dinámica de crecimiento de la deuda pública mediante la reducción del déficit fiscal. De acuerdo con los indicadores presentados por la Dirección General de Crédito Público de la Sefín, el saldo de la deuda pública de la administración central sumaba, en junio de 2016, la cantidad de USD9,326.9 millones, monto del cual el 61.7% corresponde a deuda externa y, el restante 38.3%, a deuda doméstica.

En comparación con el cierre de 2015, el saldo de la deuda pública al primer semestre de 2016 aumentó USD132.4 millones, cifra menor en comparación con períodos anteriores. A pesar de ello, se estima que la deuda al final del año tenga un aumento mayor, ya que según el plan de financiamiento de 2016 se tiene como monto máximo de endeudamiento la cantidad de USD655.6 millones.

Es importante recordar que el saldo de la deuda pública de Honduras es uno de los más altos de Centroamérica, por encima del 46.2%⁴ del PIB al segundo trimestre de 2016, y esperando alcanzar un

⁴ En el reporte de indicadores de deuda pública al segundo trimestre de 2016, emitido por la Sefín, se incluye únicamente la deuda de la administración central.

48.1%⁵ al final del año. Incluso, entre 2008 y 2015, los datos oficiales sobre la deuda pública reflejaban que esta había cuadruplicado su monto nominal. Como resultado de esto, el Gobierno debe destinar alrededor del 23.9% del presupuesto de egresos para el pago del servicio de la deuda pública (alrededor del 6.4% del PIB, en 2016), lo cual podría representar para el Gobierno problemas futuros en las asignaciones del presupuesto y en el flujo de caja. De acuerdo con estándares internacionales, se debe advertir el peligro de insostenibilidad de la deuda pública de Honduras tanto por el tamaño de la deuda en términos del PIB (arriba del 40%), como por su relación con el total de ingresos tributarios (263%, por encima del límite de 250%). Otro riesgo es la imposibilidad de lograr un resultado primario de 2.2% del PIB que establezca el saldo de la deuda pública.⁶

III. Cambios institucionales y legales en la política fiscal hondureña

En los últimos años se han efectuado cambios institucionales importantes en la administración pública que tienen relación directa con la política fiscal. Uno de ellos es la agrupación de secretarías de Estado en sectores, lo que modificó la presentación del presupuesto por sectores. Otros tienen que ver con la creación de nuevas instituciones y con las reformas introducidas al marco legal que regula la política fiscal.

3.1 Creación del Sistema de Administración de Rentas (SAR)

El Sistema de Administración de Rentas (SAR), que sustituye a la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI), nace en marzo de 2016. Esta transición, según declaraciones de las autoridades gubernamentales ofrecidas a los medios de comunicación, tiene un costo estimado de alrededor de L837 millones, de los cuales L565 millones serán destinados al reconocimiento de derechos laborales por despidos.⁷

A pesar de ser una decisión trascendental para el funcionamiento efectivo de la administración tributaria, fue abrupta y poco planificada. Evidencia de ello ha sido el retraso en el proceso de contratación del nuevo personal. Este proceso debió realizarse paralelamente a las acciones ejecutadas para el cierre de la DEI.

Lo anterior generó problemas de atención al público que, debido a las limitantes de personal, se vio obligado a recalendarizar trámites.⁸ No fue sino hasta el 22 de agosto de 2016 cuando las autoridades de la SAR anunciaron el inicio del proceso de contratación de 800 vacantes, a 5 meses del cierre de la DEI.⁹ Este proceso de contratación ha sido asignado a la firma Price Waterhouse Coopers Honduras pero, a la fecha, no se cuenta con informes públicos sobre los resultados.

A pesar de estos problemas de planificación del proceso de transición hacia la nueva administración tributaria, la recaudación ha mantenido un comportamiento positivo, lo cual se explica, en parte, porque la plataforma de registros y transacciones en línea se mantuvo en funcionamiento. La administración de

5 *Marco fiscal de mediano plazo 2017-2020* publicado por la Sefin.

6 Para una discusión más profunda sobre la sostenibilidad de la deuda pública hondureña, véase Icefi (2016).

7 Véase en: <http://www.elheraldo.hn/pais/940395-466/reestructuraci%C3%B3n-de-la-dei-tendr%C3%A1-un-costo-de-800-millones-de-lempiras>.

8 Véase en: <http://www.laprensa.hn/honduras/984325-410/por-falta-de-personal-la-dei-calendariza-los-tr%C3%A1mites>.

9 Véase en: <http://televisi3n.hn/nota/2016/8/22/sar-abre-convocatoria-para-contratar-a-800-empleados>.

grandes contribuyentes también continuó con sus actividades de manera constante y, finalmente, las aduanas no se vieron afectadas, ya que su administración pasó temporalmente a la Sefín, mientras que la Dirección de Rentas Internas de la DEI fue reestructurada completamente desde el inicio. Sin embargo, se espera también la reestructuración de la administración aduanera, como se presenta en la propuesta del nuevo código tributario, en el que se establece la creación de una Superintendencia Aduanera.

3.2 Nuevos marcos legales aprobados

Durante 2016 también se presentaron —y, en algunos casos, se aprobaron— varias leyes que modifican la manera como se ha ejecutado la política fiscal; puntualmente, en los casos relativos a la elaboración y realización del presupuesto, así como en el otorgamiento de beneficios fiscales.

En este nuevo marco legal sobresalen, en específico, tres leyes que tienen repercusión en el manejo fiscal en el mediano y largo plazos.

3.2.1 Ley de Responsabilidad Fiscal¹⁰: Se trata de un instrumento legal aprobado mediante el *Decreto Legislativo 25-2016* (abril de 2016); tiene como finalidad reducir la discrecionalidad del Gobierno con respecto a la gestión de la política fiscal mediante el establecimiento de reglas que buscan asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas a través del tiempo.

Las principales reglas fiscales¹¹ que establece esta ley son:

- i. Límite al déficit del balance global del sector público no financiero (SPNF) igual a 1.0% del PIB a partir del año 2019. Entre los años 2016 y 2018 se establecen metas específicas del 1.6, 1.5 y 1.2% del PIB para cada año, respectivamente.
- ii. El gasto corriente de la administración central no podrá aumentar anualmente en un porcentaje mayor al promedio de los últimos diez años del crecimiento del PIB real sumado a la inflación proyectada para el año siguiente.
- iii. El límite anual de deuda flotante no deberá superar el 0.5% del PIB nominal.

Esta ley incluye situaciones de excepción que permiten hacer frente a coyunturas de recesión económica y otras eventualidades, limitando el déficit global del SPNF a un máximo del 2.5% del PIB, teniendo que regresar al nivel establecido en la regla del 1.0% durante un período de dos años.

La ley apunta hacia las exoneraciones y exenciones fiscales, especificando la suspensión de doble beneficio y el proceso que regulará el otorgamiento de nuevos beneficios. Adicionalmente, la ley también obliga a la Sefín a publicar, a partir de 2017, un registro de las exoneraciones existentes.

Finalmente, entre sus disposiciones finales, esta ley estipula la incorporación del 100.0% de la información proveniente de las municipalidades para el año 2019 y mandata la elaboración de un documento sobre riesgos fiscales que incluya pasivos contingentes; asimismo, determina que todos los fideicomisos que utilizan fondos públicos se incorporen al presupuesto de la República.

¹⁰ Véase: http://www.sefin.gob.hn/wpcontent/uploads/2016/05/Decreto_No_25_2016_Ley_de_Responsabilidad_Fiscal.pdf

¹¹ Son normas que limitan las decisiones coyunturales de política fiscal respecto a ciertos agregados como ser gasto corriente, gasto social, inversión pública, deuda pública entre otros, para garantizar la consistencia intertemporal respecto a alcanzar metas cuantitativas específicas de desempeño en las finanzas públicas.

Es importante hacer notar que la *Ley de Responsabilidad Fiscal* no fue presentada ni discutida con ningún sector de la población y fue aprobada en el Congreso Nacional sin mayor debate. Lo anterior no permitió que diversos sectores —como el Grupo Promotor del Diálogo Fiscal (GPDF)— expusieran sus puntos de vista al respecto.¹² Es importante reconocer que dicha ley es parte del acuerdo con el FMI y su aprobación estaba entre las metas estructurales establecidas para el primer trimestre del año 2016.

3.2.2 Decreto Legislativo 30-2016: Este decreto exonera a los consorcios e inversionistas asociados con los proyectos del aeropuerto de Palmerola y del Centro Cívico Gubernamental del pago de aranceles de importación, impuesto sobre combustibles (ACPV)¹³ e impuesto sobre ventas (ISV). Asimismo, los exonera permanentemente del impuesto sobre la renta (ISR).

3.2.3 Decreto Legislativo 119-2016: Desarrolla la reforma del artículo 15 del Decreto-Ley No. 24 de la *Ley del Impuesto sobre Ventas*. Este decreto exonera del pago del ISV a los agentes cuya actividad productiva sea agroindustrial. Las exoneraciones incluyen equipo, maquinaria e insumos. Esta decisión es parte de la estrategia para incentivar la inversión en el sector agroalimentario, lo cual forma parte del plan 20/20 que ha impulsado el Gobierno. En esta línea, se ha buscado crear una competitividad artificial basada en la reducción del ISV, esperando que esta medida tenga un efecto positivo en los costos de los productores. Las autoridades estiman que, en cuanto a producción y estabilidad de precios, los efectos de esta medida se perciban en 2017.

El mismo decreto también nombra al Banco Central de Honduras (BCH) como responsable de monitorear el impacto económico de esta medida con periodicidad semestral. Según las estimaciones socializadas por las autoridades del Gobierno, el sacrificio tributario será de L655.0 millones,¹⁴ aunque se ha indicado que esto no afectará la meta de recaudación tributaria establecida para 2016.

3.2.4 Marco Macrofiscal de Mediano Plazo (MFMP). Adicionalmente, se incluye la adopción de una herramienta para la planificación de política fiscal de mediano plazo llamada Marco Macrofiscal de Mediano Plazo, en la cual se presentan las expectativas de los principales agregados económicos de la economía, en específico del sector fiscal, para una ventana de tiempo de cuatro años. Esta herramienta se encuentra establecida en el artículo 11 de la *Ley de Responsabilidad Fiscal*.

3.3 La propuesta de un nuevo código tributario

Al igual que la *Ley de Responsabilidad Fiscal*, la presentación de un nuevo código tributario marca otro aspecto relevante de los cambios institucionales. En enero de 2016, el Gobierno de la República presentó, en diversos foros académicos y empresariales, un proyecto de código tributario, el cual fue luego publicado.

Sin embargo, el 20 de julio de 2016, el presidente de la República, Juan Orlando Hernández, presentó al Congreso Nacional una nueva versión de este proyecto de ley, como resultado del consenso entre

¹² El GPDF había presentado ante las autoridades económicas una Propuesta de pacto fiscal para un desarrollo sostenible que incluía algunas reglas fiscales cuya discusión hubiese sido muy útil, y que difieren en cuanto a porcentajes —no en intenciones— de las aprobadas por el Congreso Nacional.

¹³ Aporte para la atención a programas sociales y conservación del patrimonio vial.

¹⁴ Inicialmente, en las declaraciones de las autoridades se mencionó un sacrificio fiscal de L1,000.0 millones.

representantes del Gobierno, el Consejo Hondureño de la Empresa Privada (Cohep) y el Consejo Hondureño del Sector Social de la Economía (Cohdesse).

Según las autoridades gubernamentales, este nuevo código tributario pretende simplificar los procesos administrativos, mejorar y transparentar los mecanismos de pago de impuestos y, como elemento final, ampliar la base tributaria. Ello, mediante la creación de un monotributo que buscaría incluir paulatinamente al sector informal de la economía.

Para el Icefi, esta nueva propuesta carece de un proceso amplio de consulta y discusión; consecuentemente, el contenido de los acuerdos alcanzados refleja conclusiones parciales que dejan a muchos sectores de la sociedad sin posibilidad de expresar sus puntos de vista. Se esperaría que antes de que esta propuesta de ley sea objeto de votación para su aprobación, el Congreso Nacional otorgue el espacio y tiempo suficientes para su revisión y discusión por otras instancias de la sociedad civil, la academia y sectores empresariales medianos y pequeños.

Aunque esta propuesta logra consolidar en un solo cuerpo legal normas expuestas en diferentes instrumentos normativos, contiene condiciones que no fortalecen la obligación y la moral tributaria de los contribuyentes. Asimismo, existen elementos que se mantienen desde la primera versión presentada en enero de 2016 que aún pueden mejorar técnicamente. A continuación se listan los aspectos cuya mejora el Icefi estima relevante:

1. La nueva propuesta no considera la dimensión municipal, que constituye un tema de alta prioridad debido a que la tributación municipal es importante para los planes de desarrollo y de descentralización. Sería recomendable incluir la perspectiva de los gobiernos locales en los arbitrios.
2. La creación del buzón electrónico que sustituye al domicilio tributario para la remisión de notificaciones se reconoce como una iniciativa positiva debido al uso de tecnología. No obstante, es importante tomar en cuenta el acceso a Internet que tiene la población en general, lo cual constituye una limitante a considerar para la implementación de esta modificación. Por ello sería necesario establecer alternativas viables para los contribuyentes que no cuentan con acceso a Internet.

No parece adecuado sustituir el domicilio físico por el buzón electrónico de manera generalizada, ya que esto podría incentivar acciones de evasión y elusión tributaria.

3. La creación de la Superintendencia Tributaria Aduanera implica una nueva estructura institucional independiente de la administración tributaria, la cual tendría que gestionar recursos por alrededor del 40.0% del ISV, así como los impuestos de importación. Este nuevo marco institucional estaría conformado por personal que no se regirá por el régimen de servicio civil, consecuentemente se sobrentiende que tendrá su propio reglamento de manejo de recursos humanos. ¿Cuáles son los argumentos para la creación de esta Superintendencia? ¿Cuáles serían las ventajas de este esquema institucional separado de la administración tributaria?
4. Ciertos elementos relacionados con las exoneraciones y exenciones fiscales no se incluyen en el nuevo código tributario. Sin embargo, es necesario establecer una evaluación continua de los costos y beneficios de estos incentivos fiscales. Si el gasto tributario no es compensado por los beneficios que otorgan los agentes económicos que reciben este tratamiento deberá considerarse la eliminación

completa del beneficio. Es también una debilidad notable que esta nueva propuesta de código tributario permita que otras leyes otorguen beneficios fiscales de manera específica e individual, contradiciendo el mismo fin que encierra un marco regulatorio sobre los tributos que debería consolidar leyes dispersas que diluyen el control, en este caso, de las exoneraciones fiscales.

5. La reiteración del principio de renta territorial muestra claramente la poca voluntad del Gobierno de avanzar hacia la modernización del sistema tributario del país, debido a que, aun cuando define la posibilidad de utilizar renta mundial con los países con los que se suscriban convenios para evitar doble tributación (lo que hace más difícil la administración tributaria), no permite combatir eficientemente los flujos de capitales provenientes de corrupción, evasión de impuestos o crimen organizado.
6. En la propuesta no queda claro cuáles son los procesos, normas y prioridades para combatir la defraudación aduanera, contrabando, simulación de costos, funcionamiento de empresas fantasma, y falsificación de facturas, entre otros.
7. La propuesta de monotributo, más allá de ser un marco legal estipulado por el Gobierno y la empresa privada, debe ser una iniciativa del Estado porque involucra a más elementos y sectores económicos.
8. Las sanciones para contribuyentes que incumplen con sus obligaciones son leves y se mantiene una tabla que puede ser engorrosa para los contribuyentes. Por ejemplo, para una empresa que genera ingresos anuales de un millón de lempiras se aplicaría una multa del 50.0% del salario mínimo, es decir, si el salario mínimo es de L8,000, la multa sería de L4,000, a pesar de que la empresa mensualmente genere ingresos por L83,333.33, lo que implica que la multa representaría apenas un 4.8% de sus ingresos mensuales. Sumado a lo anterior, las sanciones pueden tener rebajas hasta del 50.0%. El cobro de sanciones se podría simplificar imponiendo un porcentaje fijo relacionado con los ingresos totales anuales.

Si las sanciones representan un costo de oportunidad ínfimo para el contribuyente que infringe las responsabilidades fiscales, existe un riesgo moral implícito que incentivaría a incumplir de manera continua.

9. Es coherente establecer que la sanción de cierre temporal de negocios sea una instancia utilizada como último recurso disuasivo. Sin embargo, en la nueva propuesta los tiempos de aplicación de esta medida se dilatan debido a una serie de procesos que debe cumplir la administración tributaria antes de llegar a esta decisión. Una sanción que es aplicada de forma tardía erosiona el sentido de cumplimiento de las normas.

IV. Consideraciones finales

Los cambios en la política fiscal hondureña desde 2014 han estado caracterizados por un fuerte proceso de ajuste y por transformaciones institucionales que determinan no solamente su efecto en el conjunto de la economía, sino también en su dinámica en el mediano plazo. Entre los avances se puede señalar la reducción del déficit fiscal producto de una mayor recaudación tributaria y de un mejor control del gasto. Sin embargo, esto se ha logrado manteniendo una estructura tributaria regresiva, un gasto público en donde los salarios y el servicio de la deuda tienen, y seguirán teniendo en los próximos años, un peso muy fuerte en el presupuesto.

El análisis también muestra que, en los cambios institucionales, las acciones se hicieron con reducidos espacios para la discusión y socialización. A pesar de que varias de las iniciativas adoptadas contienen aspectos positivos, que se visualizan como una evolución correcta en el diseño y ejecución del presupuesto público, se mantienen lastres importantes que tienen que ver con temas de asignación óptima de recursos, transparencia, fortalecimiento institucional y participación ciudadana, que pueden erosionar aún más las posibilidades de desarrollo socioeconómico de la población en general, ya que el objetivo principal de estas medidas es el aseguramiento de la estabilidad fiscal desde una visión puramente cuantitativa, dejando en un segundo plano el bienestar social.

Además, la propuesta del nuevo código tributario contiene medidas que mantendrán privilegios fiscales y podrían generar incentivos para la evasión y elusión fiscal, como es el cambio de renta universal a renta territorial. Todo lo anterior ha sido diseñado para favorecer la estrategia de atracción de inversiones mediante el otorgamiento de beneficios fiscales, por lo cual se permite a otros marcos legales crear exoneraciones y exenciones tributarias.

Hasta ahora los cambios de la política fiscal parecen reforzar una estructura tributaria inequitativa caracterizada por múltiples exoneraciones tributarias que favorecen a ciertos sectores determinados, pero sin afectar la dinámica de crecimiento del país. A ello se suman prácticas novedosas de opacidad en el manejo de los recursos públicos, así como una asignación de recursos sin previo establecimiento de prioridades. Las tendencias se complementan con la baja participación ciudadana en las decisiones y con la falta de rendición de cuentas hacia la sociedad. En resumen, cambios que no hacen de la política fiscal un instrumento de desarrollo. Por el contrario, los efectos negativos de las medidas impulsadas demeritan los logros alcanzados en términos de estabilidad macrofiscal y, en el mediano plazo, aumentarán la ingobernabilidad democrática y la desconfianza ciudadana, y restringirán las posibilidades de un crecimiento económico sostenible, sostenido e incluyente.

Es por esto que el Icefi considera que la sociedad hondureña, incluido su gobierno, deben impulsar una agenda que permita maximizar la política fiscal como herramienta para la construcción del bienestar social, el crecimiento económico y la legitimidad de lo público.

En ese sentido, se plantean cuatro esferas. Primero, una agenda de transparencia seria, técnicamente sustentada y verificable, como primera prioridad, impuesta por la demanda ciudadana, la cual debe incluir tanto el actual seguimiento a la agenda de gobierno abierto, como un mayor acceso a la información pública y la definición e institucionalización de la participación ciudadana en la discusión fiscal. Se debe complementar esta agenda con un plan para cerrar cualquier espacio para la corrupción en relación de la

administración tributaria y la ejecución del gasto público en cuanto a compras, licitaciones y concesiones, entre otros elementos.

En segundo término, y como prioridad de fondo, una agenda para hacer más efectivo el gasto público, adecuándolo al cumplimiento de objetivos de desarrollo y crecimiento, reforzando el vínculo entre planificación, presupuestación, ejecución y evaluación. La sociedad debe participar en la discusión de las prioridades de política pública, comprendiendo que nuevas y mayores garantías están acompañadas de mayores responsabilidades.

De lo anterior se desprende el tercer elemento de la agenda, que corresponde a la construcción de un sistema tributario justo, de alcance general y basado en impuestos progresivos, efectivo en generar los recursos suficientes para el mantenimiento del Estado, eficiente al minimizar las distorsiones económicas y neutral al disminuir su impacto sobre la inversión. Esta agenda requiere incluir la exigencia de una administración tributaria moderna, que simplifique sus procesos frente a los contribuyentes y tenga metas verificables, relacionadas con la disminución del contrabando y la evasión. Estudiar y eliminar los privilegios fiscales injustificados debe ser una prioridad si se desea elevar, entre la ciudadanía hondureña, la moral tributaria y el sentido de justicia e igualdad ante la ley.

Finalmente, la cuarta esfera de la agenda corresponde a la definición de acciones para lograr la sostenibilidad de la deuda pública, reconociendo que esta debe ser complementaria a la recaudación. Se debe plantear una estrategia para la utilización y el pago de la deuda, en función de planes de inversión transparentes y que generen réditos intergeneracionales plenamente reconocidos y legítimos para la sociedad, sean estos de carácter económico o social.

V. Referencias bibliográficas

Fondo Monetario Internacional (FMI) (2001). *Manual de estadísticas de finanzas públicas*. Washington: International Monetary Fund [en línea, en formato pdf], disponible en: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/esl/pdf/all.pdf>.

Fondo Monetario Internacional (FMI) (2015). *Informe país No. 16/4*.

Honduras, Congreso Nacional (2016). *Decreto Legislativo 25-2016, Ley de Responsabilidad Fiscal*.

Honduras, Congreso Nacional (2016). *Decreto Legislativo 30-2016, Exoneración de Impuestos y Derechos*.

Honduras, Congreso Nacional (2016). *Decreto Legislativo 119-2016, Reforma a la Ley de Impuesto sobre la Venta*.

Honduras, Secretarías de Finanzas (2016). *Informe de seguimiento y evaluación de la ejecución financiera del presupuesto segundo trimestre del 2016*.

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi) (2015). *Honduras: Una política fiscal que no mejora el presente ni construye el futuro. Análisis del Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Egresos de la República 2016*. Guatemala: Icefi [en línea, en formato pdf], disponible en: http://icefi.org/sites/default/files/_honduras-_una_politica_fiscal__0.pdf.

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi) (2016a). *Estabilidad sin desarrollo: Un análisis de los primeros dos años del actual Gobierno de Honduras*. Guatemala: Icefi [en línea, en formato pdf], disponible en: http://icefi.org/sites/default/files/honduras-_una_politica_fiscal.pdf.

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi) (2016b). *La sostenibilidad de la deuda de los países de Centroamérica, Boletín de Estudios Fiscales No. 19*. Icefi: Guatemala [en línea, en formato pdf], disponible en: http://icefi.org/sites/default/files/la_sostenibilidad_de_la_deuda.pdf.

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales y Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (Icefi/FIDA) (2016). *Incidencia de la política fiscal en la desigualdad y la pobreza: Honduras*. Guatemala: Icefi, FIDA, CEQ Institute [en línea, en formato pdf], disponible en: http://icefi.org/sites/default/files/incidencia_de_la_politica_fiscal_en_la_desigualdad_y_la_pobreza_honduras_.pdf.

Reyes-Tagle, Gerardo y Tejada, Mikel (2015). *Las implicaciones fiscales de las asociaciones público-privadas en Honduras. Su evolución y el camino por delante*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Sector de Instituciones para el Desarrollo, División de Gestión Fiscal y Municipal. Documento para la discusión núm. IDB-DP-391 [en línea, en formato pdf], disponible en: https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6991/Las_implicaciones_fiscales_asociaciones_publico_privadas_Honduras.pdf?sequence=4.

