



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





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

Tegucigalpa, Centroamérica, 19 de noviembre de 2015

CRÉDITOS

Supervisión

Jonathan Menkos Zeissig – Director ejecutivo, Icefi

Coordinación

Hugo Noé Pino – Economista sénior, Icefi

Investigación y redacción

Hugo Noé Pino – Economista sénior, Icefi

Wilfredo Díaz – Economista investigador, Icefi

Colaboradores

Enrique Maldonado – Economista sénior, Icefi

Mark Peñate – Asistente de investigación, Icefi

Producción editorial

Diana De León, Coordinadora de comunicación, Icefi

Edición

Isabel Aguilar Umaña

Diseño y diagramación

Ivonne de Vera

Administración

Iliana Peña de Barrientos – Coordinadora administrativa y financiera, Icefi

© Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi), noviembre 2015

ISBN: 978-9929-674-16-5

Con el apoyo de:



National Endowment for Democracy
Supporting freedom around the world

Este documento ha sido elaborado por el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi). Su contenido 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.

Cualquier 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	Resumen ejecutivo	11
II	Contexto social y político	14
III	Contexto macroeconómico	17
IV	Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República 2016	20
A	Presupuesto de ingresos públicos 2016	21
B	¿A dónde van los recursos?	24
C	Déficit fiscal y su financiamiento	30
D	Inversión en niñez y adolescencia	33
V	Sector público combinado	42
VI	Conclusiones y recomendaciones	47
	Referencias Bibliográficas	49
	Anexos	51

TABLAS

Tabla 1	Centroamérica: Indicadores de desarrollo y desigualdad	14
Tabla 2	Presupuesto de ingresos de la administración central	21
Tabla 3	Presupuesto de egresos de la administración central, por objeto de gasto	25
Tabla 4	Presupuesto de activos financieros 2016	27
Tabla 5	Presupuesto de egresos de la administración central, por finalidad de gasto (2015 vs. 2016)	27
Tabla 6	Presupuesto de las principales instituciones de la administración central	28
Tabla 7	Montos de contratación y servicio de la deuda (2010-2016)	31
Tabla 8	Deuda pública total de la administración central	32
Tabla 9	Indicadores de niñez y adolescencia de 2007 a 2013	34
Tabla 10	Honduras: IPNA según tipo y sector período 2007-2013 (millones de dólares corrientes)	35
Tabla 11	Indicadores de la IPNA en el proyecto de presupuesto 2016	38
Tabla 12	Desagregación de la utilización de fondos de la iniciativa HIPC para 2016	40
Tabla 13	Rubros destinados a la niñez y adolescencia que deben ser transparentados y/o reorientados al bienestar de la niñez	41
Tabla 14.1	Cuenta financiera del sector público combinado (SPC): Ingresos	42
Tabla 14.2	Cuenta financiera del sector público combinado (SPC): Gasto	43
Tabla 15	Presupuesto comparativo del sector público combinado (SPC, 2014-2016)	44
Tabla 16	Institutos de pensiones y seguridad social, presupuesto 2016	46

GRAFICAS

Gráfica 1	Crecimiento económico real y per cápita	17
Gráfica 2	Variación porcentual interanual IMAE y sus componentes (2014-2015)	18
Gráfica 3	Inflación interanual (diciembre a diciembre)	19
Gráfica 4	Presión tributaria	21
Gráfica 5	Estructura tributaria.	23
Gráfica 6	Estructura del presupuesto de egresos de la administración central, por grupo de gasto (2010-2016)	24
Gráfica 7	Balance de la administración central (como porcentaje del PIB)	30
Gráfica 8	Deuda pública total	32
Gráfica 9	Inversión directa e indirecta en la niñez y adolescencia (2007-2013)	36
Gráfica 10	Fuentes de financiamiento para la niñez y adolescencia, por año	37
Gráfica 11	IPNA en el presupuesto 2016, según finalidad	39

ANEXOS

Anexo 1	Supuestos y proyecciones macroeconómicas de mediano plazo (2016-2019)	51
Anexo 2	Metas estructurales (2014-2015)	52
Anexo 3	Reformas tributarias y administrativas (2010-2013)	53
Anexo 4	Ingresos tributarios: Aprobado vs. ejecutado	54
Anexo 5	Presupuesto de egresos de la administración central, por finalidad de gasto (2015 vs. 2016)	55
Anexo 6	Balance de las empresas públicas de mediano plazo (2016-2019)	56
Anexo 7	Presupuesto comparativo de las universidades públicas (2015-2016)	57
Anexo 8	Presupuesto comparativo de instituciones descentralizadas (2015-2016)	58
Anexo 9	Programa de inversión pública por gabinete sectorial plurianual	59

SIGLARIO

APP	Asociación público privada
BCH	Banco Central de Honduras
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CNBS	Comisión Nacional de Banca y Seguros
CREE	Comisión Reguladora de Energía Eléctrica
DPMF	Dirección General de Política Macrofiscal
ENEE	Empresa Nacional de Energía Eléctrica
ENP	Empresa Nacional Portuaria
FMI	Fondo Monetario Internacional
HIPC (siglas en inglés)	Países pobres altamente endeudados
Hondutel	Empresa Hondureña de Telecomunicaciones
Icefi	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
ICTSI	International Container Terminal Services
IHNFA	Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia
IHSS	Instituto Hondureño de Seguridad Social
Injupemp	Instituto de Jubilaciones y Pensiones de los Empleados Públicos
Inprema	Instituto de Previsión del Magisterio
Inpreunah	Instituto de Previsión de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras
IPM	Instituto de Previsión Militar
IPNA	Inversión pública en niñez y adolescencia
L	Lempira
MDRI	Iniciativa Multilateral de Alivio de Deuda
NNA	Niñez y adolescencia
OIT	Organización Internacional del Trabajo
SANAA	Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados
SAPP	Superintendencia de Asociaciones Público Privadas
Seфин	Secretaría de Finanzas
Sepol	Sistema de Estadísticas Policiales en Línea
SPC	Sector público combinado
UNAH	Universidad Nacional Autónoma de Honduras
UPEG	Unidad de Planeamiento y Evaluación de la Gestión
WEO	World Economic Outlook

Resumen

El Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República 2016 se encuentra en el Congreso Nacional de Honduras para su discusión y aprobación, lo cual se espera, a más tardar, para el mes de diciembre del presente año. Los componentes principales del presupuesto siguen la dirección trazada por el acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI), caracterizado por un ajuste fiscal que privilegia el aumento de ingresos provenientes de impuestos indirectos, así como la contención del gasto, principalmente en la masa salarial y la inversión pública (como es el caso de los compromisos con la niñez asumidos en el Plan Visión de País, los cuales se ponen en duda al reducir la inversión para este grupo etario en aproximadamente L4,500 millones, equivalentes al 0.9% del PIB). Adicionalmente, el peso de la deuda y su servicio representan una fuerte limitación para programas sociales y de desarrollo. Por otra parte, los recursos disponibles se destinan principalmente a los rubros de defensa y seguridad, en detrimento de otras áreas prioritarias, como la salud, educación y protección social. En estas condiciones, la política fiscal no puede cumplir su papel como instrumento que ayude a reducir las desigualdades y fomentar el crecimiento económico.

Palabras clave: deuda, gasto público, Honduras, impuestos, inversión pública, niñez y adolescencia, reforma fiscal, transparencia.

Abstract

The General Budget of Revenues and Expenditures of the Republic 2016 is in the National Congress of Honduras for discussion and approval no later than December of this year. The main components of the budget follows the direction set by the agreement with the International Monetary Fund characterized by a tax adjustment that favors the increase of revenues from indirect taxes and spending restraint, especially in the wage bill and public investments, as is the case of the commitments to children in the Country Vision Plan, which are at risk due to reduced investment for this age group, by about L4,500 million, equivalent to 0.9% of the GDP. In addition, the burden of debt and debt service represent a strong limitation for social and development programs. Moreover, the available resources are used mainly to the areas of defense and security at the expense of other priority areas such as health, education and social protection. Under these conditions fiscal policy cannot fulfill its role as an instrument to help reduce inequalities and promote economic growth.

Key words: childhood and adolescence, debt, government spending, Honduras, public investment, tax reform, taxes, transparency.

I. Resumen ejecutivo

La situación económica, social y política de Honduras durante 2015 sigue siendo compleja. Avances en el campo de la estabilidad macroeconómica muestran la reducción del déficit fiscal en los últimos dos años, la disminución del déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, una inflación menor y una mayor acumulación de reservas internacionales. Esto se complementa con un crecimiento económico moderado (1.5% en términos per cápita, en promedio, para los últimos cuatro años); sin embargo, estos avances no se han traducido en mejoras de bienestar para la mayoría de la población.

Lo anterior obedece a factores estructurales y a la naturaleza inequitativa del ajuste fiscal iniciado en 2014, que recayó en los sectores medios y populares al acrecentar la regresividad del sistema impositivo. Simultáneamente, se mantuvieron e incrementaron privilegios fiscales para grupos económicos vinculados con el poder político.¹

La situación social se caracteriza por altos niveles de pobreza y desempleo, agravados debido a una dinámica económica insuficiente para reducir estos flagelos. Adicionalmente, existe una política social que privilegia los programas de asistencia social, en detrimento de un enfoque integral que incluya educación y salud.

En el campo político, los casos denunciados de corrupción —principalmente del Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS)— y las acusaciones de lavado de dinero contra miembros prominentes de la élite económica hondureña han minado la confianza en las instituciones públicas, generando un clima de

movilización social pocas veces visto.

Es en este contexto en el cual se presentó al Congreso Nacional, para su discusión y aprobación, el Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Egresos de 2016. Este instrumento mantiene las mismas características que los dos presupuestos anteriores del Gobierno actual, enmarcados en un ajuste fiscal ortodoxo derivado del acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI). La reducción del déficit fiscal se ha logrado mediante un aumento de los impuestos, principalmente indirectos, y mediante la contención del gasto, con énfasis en la reducción de la masa salarial y la inversión pública. Los ahorros así obtenidos se destinan, en su mayoría, al pago de la deuda pública y al gasto en defensa y seguridad, rubros que sustraen importantes recursos para el desarrollo nacional.

La principal limitación del proyecto de presupuesto es el enorme peso de la deuda pública, la cual representa una asignación de 32,000 millones de lempiras, equivalentes al 40% de los ingresos tributarios y a cerca del 7% del producto interno bruto (PIB). En los últimos tres años, la administración central ha pagado por concepto de servicio de la deuda pública alrededor de 80,000 millones de lempiras (cerca de USD4,000 millones) y se ha endeudado por una cantidad similar. Por otra parte, es evidente la reducción sustancial de los niveles de concesionalidad de la deuda externa que, de representar el 51.5% del total, en 2010, pasó a 27.4%, en 2014. Esta tendencia debe revertirse, evitando la contratación de más préstamos externos en condiciones de mercado, como sucediera con los bonos soberanos de 2013.

1. Véase, para más detalle, Icefi (2015). *Un ajuste a la medida de las élites económicas*.

En materia de ingresos, se considera positiva la propuesta de reducir el déficit fiscal, de manera que del 3.8% del PIB, previsto en 2015, se pase, al año siguiente, al 3.0% del PIB. No obstante, la meta de recaudación para 2016 (de 80,000 millones de lempiras, es decir, alrededor del 17.0% del PIB) parece ambiciosa, sobre todo si se toma en cuenta el nivel de la actividad productiva y la baja inflación. El Gobierno debe continuar sus esfuerzos de reforzamiento de la administración tributaria, teniendo como agenda principal el impulso de reformas administrativas y legales que apoyen la profesionalización de los recursos humanos de la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI), agilicen el pago de los impuestos, reduzcan las exoneraciones y aumenten las capacidades de combatir la evasión fiscal.

En cuanto al gasto público propuesto, aparte del enorme peso del servicio de la deuda, el Ejecutivo propone aumentar el gasto en defensa y seguridad por tercer año consecutivo, con aumentos del 25 y el 58% respectivamente para el 2015. En contraste, las secretarías de Salud y Educación solo han recibido aumentos del 11 y el 9%, respectivamente. A estas limitaciones se suma un bajo nivel de inversión pública en infraestructura, con un magro 1.2% del PIB.

Pero la asignación de importantes recursos públicos destinados a defensa y seguridad no es algo que se limite al presupuesto hondureño de 2016. En efecto, cuando se compara el crecimiento de los presupuestos de las principales secretarías bajo análisis, se encuentra que de 2010 a 2016 el presupuesto de defensa aumenta un 161%, mientras que el de seguridad lo hace en un 102%. Por su parte, el presupuesto destinado a salud únicamente aumenta un 38%, el de educación, un 11%, y el destinado a obras públicas, un 54%. Lo anterior revela el desequilibrio entre los temas prioritarios de seguridad y los temas sociales y de crecimiento económico. Adicionalmente, los gastos en defensa y seguridad se consideran confidenciales, lo cual priva al propio Gobierno

y a la sociedad de realizar una valoración al respecto. Se trata, por consiguiente, de inversiones que se mantienen en la opacidad, con escasos márgenes de legitimidad.

En términos nominales, el actual proyecto de presupuesto 2016 plantea incrementar la inversión per cápita anual en niñez y adolescencia, haciéndola pasar de USD444.8 (2013), a USD454.4. No obstante, si se considera la inflación se da, en términos reales, una reducción de la asignación diaria, la cual pasa de USD0.86 (2013) a USD0.75 (2015). No sería esta la primera vez que la inversión pública en niñez y adolescencia (IPNA) se reduzca en aproximadamente un 1.0% del PIB, pues ello ya sucedió en 2011, con los consecuentes impactos en el bienestar de este grupo etario. Cabe anotar, como aspecto ilustrativo de esos impactos, que la niñez deportada y recibida por el Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia (IHNFA) entre 2012 y 2014 (cifras a octubre) pasó de 1,832 a 9,469 niños migrantes. También, que la cobertura en vacunación para menores de 2 años de edad bajó de un 95.6%, en 2012, a un 87.4%, en 2014.

Otro aspecto que se resalta en el análisis es que la asignación presupuestaria destinada al sector medioambiental no alcanza ni el 1% del presupuesto total; ello, pese a que en reiteradas ocasiones diversos funcionarios públicos han manifestado su preocupación por los efectos del cambio climático sobre el medio ambiente. Lo mismo sucede para el gasto en vivienda y servicios comunitarios.

En materia de transparencia, vuelve a destacar la necesidad de discontinuar el uso de fideicomisos, los cuales llegan a constituir hasta un 2% del PIB para la administración central y no se encuentran sujetos a los mismos mecanismos de control que el resto del presupuesto. Asimismo, se reitera el rechazo a la «ley de secretividad» y se reafirma la importancia del clamor ciudadano —y del propio

Instituto de Acceso a la Información Pública— a favor de su derogación. También se rechazan los tratamientos especiales que sectores específicos tienen con respecto al pago de impuestos (como es el caso de los medios de comunicación).

Finalmente, se espera que el proyecto de presupuesto para 2016 sea objeto de debate

abierto e intenso en el Congreso Nacional, permitiendo que sectores diversos aporten sus puntos de vista sobre los mecanismos de recaudación de ingresos, asignación de gastos e instrumentos de transparencia y lucha contra la corrupción. Al poner a consideración de todos los sectores de la sociedad hondureña el presente documento, el Icefi espera que su contenido se convierta en una contribución a dicho debate.

II. Contexto social y político

Situación social. El moderado crecimiento económico hondureño tiene un impacto menor en el bienestar de la población debido a los altos niveles de desigualdad. En efecto, Honduras continúa siendo uno de los países con mayores desigualdades de ingreso y con indicadores de desarrollo humano bajo. En 2013, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) se estimó en 0.617, lo cual lo hace el segundo más bajo de la región. Por su parte, el Índice de Desarrollo Humano Ajustado por Desigualdad (IDH-D) alcanzó la cifra de 0.418, lo que implica que, luego de descontar el nivel de inequidad, se tiene una pérdida de 32.2 puntos en el proceso de construcción del desarrollo humano.

Por su parte, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal, 2014) señala a Honduras como el segundo país más pobre de Latinoamérica, con una incidencia del 70.5% de pobreza. El país registra aproximadamente unos dos millones de habitantes que viven con menos de L21.0 al día (USD0.98²), y más del 65% de los hogares se encuentra en condiciones de

pobreza (de los cuales un 46% vive en pobreza extrema). Aunque se han conseguido algunos avances en la reducción de este flagelo, estos discurren a un ritmo lento.

Los niveles de pobreza mencionados son resultado de una combinación de factores, como el desempleo, una escasa inversión en infraestructura y capital humano, un débil marco jurídico y políticas económicas que están enfocadas hacia objetivos de estabilización macroeconómica, por encima de objetivos de bienestar económico y social.

El nivel de desempleo abierto reportado es del 5.3% de la población económicamente activa (PEA), no obstante, el problema principal de Honduras es el subempleo, que alcanza el 41%. Si se toman en cuenta ambos porcentajes, se puede concluir que uno de cada dos hondureños tiene un tipo de problema de empleo.³

En el área de salud, uno de los principales logros ha sido la reducción de la mortalidad materna,

Tabla 1

Centroamérica: Indicadores de desarrollo y desigualdad

Países de Centroamérica	IDH	IDH-D	Pérdida total (en porcentajes)	Coefficiente de Gini
Costa Rica	0.763	0.611	19.9	50.7
El Salvador	0.662	0.485	26.7	48.3
Honduras	0.617	0.418	32.2	57.0
Nicaragua	0.614	0.452	26.4	40.5
Panamá	0.765	0.596	22.1	51.9
Guatemala	0.628	0.422	32.8	55.9

Fuente: Elaboración de Icfef/Unicef, con base en datos de PNUD (2014)

2. El tipo de cambio de compra, a diciembre de 2014, era de L21.5124 por USD1.00.

3. Encuesta Permanente de Hogares 2014 (INE)

así como ciertos avances en materia de salud sexual y reproductiva,⁴ aunque no se ha podido alcanzar un descenso importante en las tasas de mortalidad infantil, ni de menores de cinco años. Tampoco se han mejorado índices de desnutrición infantil, infraestructura hospitalaria e incidencia de algunas enfermedades (como el VIH, entre otras).

Honduras ha mejorado algunos indicadores en educación, entre ellos, la reducción del analfabetismo. En efecto, según los registros más actualizados, la tasa de analfabetismo de mayores de 15 años es del 14.6%. También ha sido positivo el aumento en la tasa de matrícula en enseñanza primaria (mayor al 95%). Sin embargo, en los niveles secundario y terciario no han existido avances significativos, pues se presentan tasas menores al 40%. Por otra parte, el sistema educativo registra déficits de infraestructura en varias zonas del país, ocasionando problemas de hacinamiento o de falta de cobertura; en un porcentaje considerable, puede decirse que la infraestructura educativa existente no está en óptimas condiciones.

En relación con el tema de seguridad ciudadana y violencia, se ha reportado un descenso en el número de homicidios. Según estimaciones de la Secretaría de Seguridad efectuadas mediante el Sistema Estadístico Policial en Línea (Sepol), hasta julio de 2015 se contabilizaban 2,720 homicidios, es decir, 518 menos en comparación con el mismo período de 2014, lo cual arroja una reducción del 16%. Sin embargo, esta información ha sido cuestionada por diversos sectores de la sociedad.⁵ Aunque se han hecho públicos estos cuestionamientos, en el portal de Sepol se ha divulgado que la tasa de homicidios ha disminuido desde 2011, pasando de 86.5 homicidios por cada 100,00 habitantes, a 67.5, en 2014.⁶ Aunque estas cifras fuesen las correctas, aún se trata de una reducción insuficiente para

salir de la lista de los países más violentos de Latinoamérica.

Los indicadores de pobreza, ingreso, salud y educación han mostrado que Honduras no ha tenido los avances suficientes para mejorar la calidad de vida de su población, como se corrobora mediante el IDH que, para 2014, era de 0.617. Esto coloca al país en el lugar 129 entre 187.

Tomando en cuenta este contexto social, se concluye que la aplicación de las políticas económicas en los últimos años no ha tenido resultados evidentes en cuanto a la mejora de la calidad de vida de la población hondureña.

Situación política. En lo referente a la situación política, cabe destacar cinco elementos principales. El primero, la creciente concentración de poder en el Ejecutivo, lo cual hace que los pesos y contrapesos de cualquier democracia se vayan perdiendo, dando lugar a crecientes manifestaciones de autoritarismo. Segundo, partidos de oposición divididos, desorganizados o cooptados, los cuales se ven imposibilitados de cumplir sus funciones de intermediación y, sobre todo, son incapaces de hacer frente a las arbitrariedades del poder.

Tercero, organizaciones sociales —como sindicatos, grupos campesinos, patronatos y otros— con escasa participación en los problemas nacionales. Lo anterior se complementa con una sociedad civil débil y escasamente cuestionadora. Cuarto, un proceso creciente de remilitarización de la sociedad hondureña al asumir las Fuerzas Armadas labores no solo policiales, sino también otras actividades relacionadas con aeronáutica civil, marina mercante, migración y telefonía. Los militares están cada vez más involucrados en tareas propias de la seguridad ciudadana.⁷

4. Véase en: <http://www.hn.undp.org/content/honduras/es/home/mdgoverview/>

5. El Observatorio de la Violencia de la UNAH considera que la Policía Nacional evita que se cotejen esos datos.

6. Para un recuento histórico de las tasas de homicidios, véase el enlace siguiente: <https://www.sepol.hn/sepol-estadisticas-honduras.php?id=138>

Quinto, y como producto de los aspectos ya mencionados, una institucionalidad muy débil, lo cual se traduce en altos niveles de impunidad, observables tanto en actos de corrupción como en la aprobación de leyes contradictorias, así como en una aplicación endeble de la justicia.

El estallido de escandalosos actos de corrupción —como el del Instituto Hondureño de Seguridad Social, que involucra cerca de USD350 millones— provocó el surgimiento del movimiento de indignados, el cual ha sido artífice de numerosas marchas anticorrupción en todo el país, con resultados todavía inciertos en el marco de la lucha contra la corrupción y la impunidad. A esto se suma el hecho de que los Estados Unidos emitiera acusaciones de lavado de dinero en contra de la familia Rosenthal, lo cual ha sacudido los campos políticos y económicos por tratarse de una de las familias más prominentes de la élite económica hondureña.

El inicio de operaciones de la Misión de Apoyo contra la Corrupción e Impunidad en Honduras (MACCIH) —propuesta por la Organización de los Estados Americanos (OEA), a petición del Gobierno hondureño— mostrará en los próximos meses si el movimiento ciudadano, inédito en el país, ha tenido resultados concretos, o los grupos que desde el poder mantienen el statu quo lograron capear el descontento expresado en las calles.

Por su parte, las discusiones sobre política fiscal en el Congreso Nacional han sido bastante limitadas, dado el férreo control sobre la agenda que ejerce la Junta Directiva, lo que impide la

participación de los partidos de oposición. En el transcurso del año, las discusiones se han limitado al debate sobre algunos préstamos externos y sobre amnistías a multas y recargos por el pago tardío de impuestos.

Aunque los estándares internacionales llaman a la participación ciudadana durante la etapa de elaboración del presupuesto, cabe indicar que esta se realiza prácticamente sin ninguna participación. En resumen, la discusión y aprobación del presupuesto 2016 se da en el marco de una situación social y política compleja, caracterizada tanto por un deterioro continuado del bienestar como por reclamos ciudadanos de mayor participación en las decisiones públicas y mayor transparencia y consecución de resultados.

7. De acuerdo con Joaquín Mejía, coordinador del Departamento de Derechos Humanos del Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación (ERIC), de la Compañía de Jesús.

III. Contexto macroeconómico

Crecimiento económico. Honduras ha visto favorecida su evolución económica reciente debido a varios fenómenos internacionales, tales como la recuperación de la economía de Estados Unidos, país con el que se ha establecido una estrecha relación del ciclo económico. Otro elemento que ha incidido en esta evolución es la reducción sustancial de los precios del petróleo en el mercado internacional, lo cual ha permitido que la inflación sea más baja de lo programado y se gasten menos divisas por concepto de importación de hidrocarburos. No obstante, los precios de los principales productos de exportación han mostrado tendencia decreciente, lo cual ha afectado los montos comercializados de café, banano y palma africana, entre otros.

Sin embargo, la recuperación de Estados Unidos no está garantizada. El anuncio de que la Reserva Federal podría comenzar a aumentar las tasas de interés crea incertidumbre sobre una economía internacional tan integrada. Para países como Honduras, este hecho crearía condiciones de endeudamiento externo privado más difíciles. El

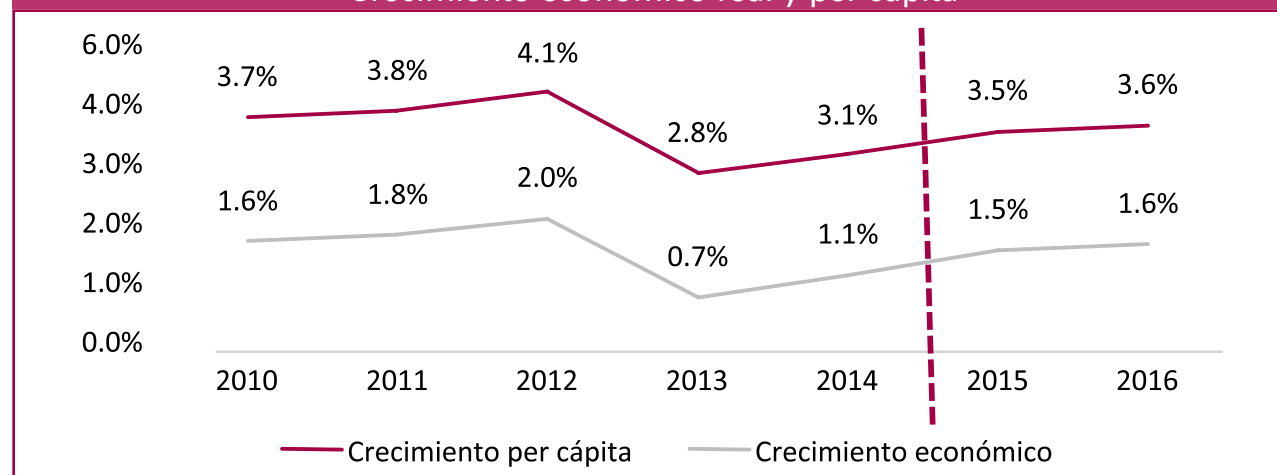
menor dinamismo de las economías emergentes, especialmente China y Brasil, también podría tener un efecto indirecto negativo en la economía internacional.

Adicionalmente, se debe considerar los efectos que han tenido los fenómenos climatológicos en los últimos dos años como fruto del cambio climático, manifestados en sequías o inundaciones severas que afectan especialmente a la producción agrícola, aumentando el nivel de desempleo y reduciendo el ingreso personal. Estos fenómenos no desaparecerán pronto sino que, de acuerdo con los expertos, se intensificarán en los años venideros.

Si se toman en cuenta las condiciones externas e internas y se trae a colación que en los últimos cinco años la economía hondureña ha crecido un 3.5%, en promedio, se considera que las proyecciones tanto para finales de 2015 de un crecimiento del PIB por el orden del 3.5%, y del 3.6% en 2016, pueden considerarse modestas y, en alguna medida, optimistas.⁸

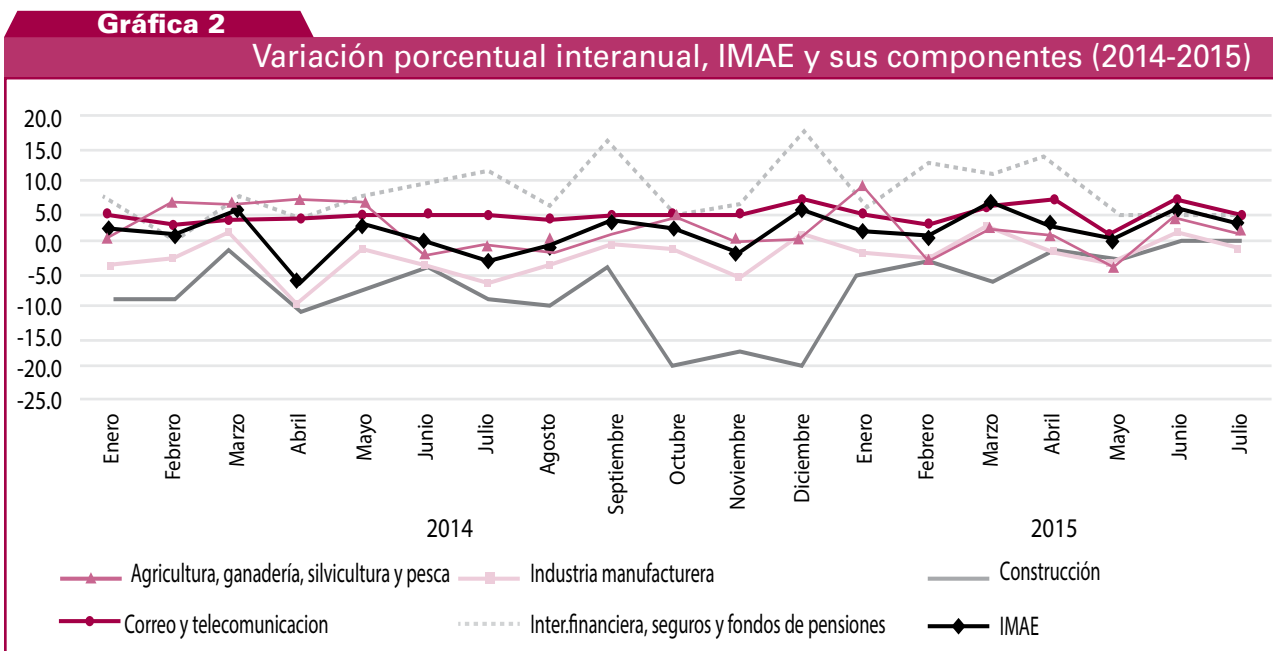
Gráfica 1

Crecimiento económico real y per cápita



Fuente: Elaboración de Icefi, con base en datos del Banco Central de Honduras (BCH)

⁸ El Índice Mensual de la Actividad Económica (IMAE) sobre una base interanual reflejaba, a julio de 2015, un crecimiento del 2.9%. Adicionalmente, la sequía que ha tenido el país impactará negativamente en la producción agrícola del segundo semestre. También es incierto el impacto del caso de la familia Rosenthal sobre el crecimiento económico para 2015 y 2016.



Fuente: laboración de Icefi, con base en datos del BCH

Adicionalmente, cuando se analizan los sectores que están impulsando el crecimiento se tiene que estos son: el sector financiero, las comunicaciones, la energía y, en menor medida, el comercio. Mientras tanto, la agricultura y la construcción, sectores generadores de empleo, muestran escaso dinamismo o estancamiento.

Aunque estas expectativas de crecimiento económico se estiman optimistas, en términos per cápita se consideran insuficientes para mejorar las condiciones de vida de la población. Ello se debe a que con una tasa de crecimiento poblacional del 2%, el crecimiento económico per cápita es de alrededor del 1.5%, lo cual, en cualquier economía con características similares a las de Honduras, es insuficiente para tener incidencia en la creación de empleo y reducción de la pobreza.

En el plano de la inversión privada, ya sea doméstica o externa, no se ha registrado el dinamismo requerido, aunque se observan aumentos en los flujos de inversión que, en su mayoría, se destinan a sectores como comunicación e intermediación financiera, que son intensivos en capital. Ello explica, en gran medida, el estancamiento en la generación de

empleo. Otras actividades, específicamente la construcción, han permanecido deprimidas, siendo nulos sus aportes a la actividad productiva.

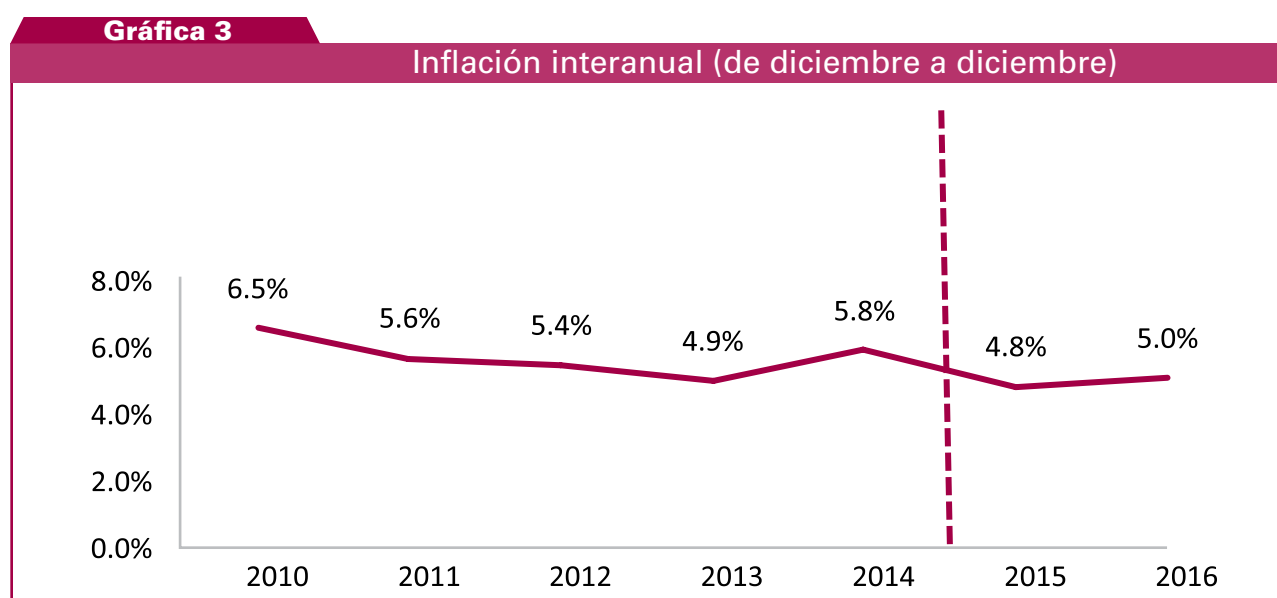
En el comercio internacional, se ha fortalecido la venta de café —después de superar el episodio del hongo de la roya—, al igual que la de banano, palma africana y otros importantes productos de exportación. No obstante, los precios de estos últimos han disminuido en los mercados internacionales. En general, el efecto positivo que sobre los términos de intercambio ha tenido la reducción de los precios de los derivados del petróleo se ha visto minimizado por el comportamiento de los precios de otros relevantes productos de exportación.

Inflación. La reducción de los precios de los derivados del petróleo e insumos importados ha tenido un efecto positivo en la dinámica de los precios internos. Según lo reportado por el Banco Central de Honduras (BCH), la inflación interanual a septiembre de 2015 fue del 2.8%, comparada con el 6.1% del año anterior. Se estima que la inflación puede estar por debajo de la meta establecida. Sin embargo, pareciera que los ajustes hacia la baja de ciertos servicios y productos de primera necesidad no se han

materializado, debido a diversos factores; por ejemplo, el servicio de electricidad tuvo ajustes tarifarios al alza la mayor parte del año, impulsados por el plan de rescate financiero de la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE). Por otro lado, el exceso de intermediación entre productores y consumidores finales en ciertos productos no permite que se trasladen rebajas de precios, lo que significa que estos márgenes aumentan las ganancias. También la indexación creciente de bienes y servicios con respecto al dólar hace que existan ajustes por la depreciación del tipo de cambio. En resumen, tanto la política económica como la estructura

de los mercados internos impiden que los beneficios de la reducción de precios de los derivados del petróleo lleguen completamente a los consumidores.

En general, las condiciones macroeconómicas se perciben como estables, pero lamentablemente el diseño del presupuesto 2016, basado en este marco de referencia, no parece integrar las prioridades de la ciudadanía, pues prevalece un proceso de estabilización cuantitativo a nivel macrofiscal, pero no cualitativo en cuanto a las condiciones de vida para la población.



Fuente: Elaboración de Icefi, con base en datos del BCH

IV. Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República 2016

El Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República 2016 está fuertemente determinado por la política de estabilización acordada con el Fondo Monetario Internacional (FMI) desde comienzos del presente gobierno.⁹ En este sentido, las directrices principales en materia fiscal se enmarcan en reducciones anuales del déficit fiscal; mantener una presión tributaria del 17% del PIB en los próximos años; reducir el peso de la masa salarial dentro del total del gasto; mejorar la administración tributaria, y privatizar o concesionar empresas públicas cuyas pérdidas financieras han incrementado el déficit fiscal. Adicionalmente, se realizaron compromisos relativos a la elaboración de un marco macrofiscal de mediano plazo y de normas específicas que impidan la recurrencia de crisis fiscales y abandono de los programas con el FMI, como lo muestra la experiencia con gobiernos pasados.¹⁰

Los avances del programa de consolidación fiscal acordado con el FMI son evidentes; entre ellos, destaca la reducción del déficit fiscal de la administración central, que pasó del 7.9% del PIB, en 2013, al 4.4%, en 2014. Este valor se estima en 3.8% para 2015. También es notorio el mayor control del gasto público, dado que las asignaciones sin imputación presupuestaria (es decir, fuera de presupuesto), que en el pasado fueron fuente importante del déficit fiscal, se han reducido sustancialmente. Al mismo tiempo, existen indicios de que la administración tributaria está mejorando, pese a los múltiples problemas

estructurales que enfrenta. Entre estos indicios resalta el incremento en la recaudación, la ampliación de la cobertura tributaria nacional, una mayor supervisión en las aduanas y mejor fiscalización del sector comercial.

Lo que no se analiza son los efectos de todo esto en los diversos grupos sociales del país, es decir, quiénes pagan los costos de los altos déficits fiscales que condujeron al ajuste. Estos costos se reflejan en las enormes cantidades de deuda pública que el Gobierno ha cancelado en los últimos años, y cuyos orígenes obedecen principalmente al ciclo político hondureño.

En este sentido, es claro que la mayoría de la población hondureña tuvo que cargar con el aumento de los impuestos indirectos, principalmente el impuesto sobre ventas y el que grava los derivados de la gasolina. Por su parte, grupos económicos privilegiados continuaron gozando o incrementando sus exoneraciones fiscales, lo cual explica, en parte, las desigualdades descritas en secciones anteriores. Asimismo, al disminuir drásticamente la inversión pública se ha comprometido las posibilidades de crecimiento futuro.

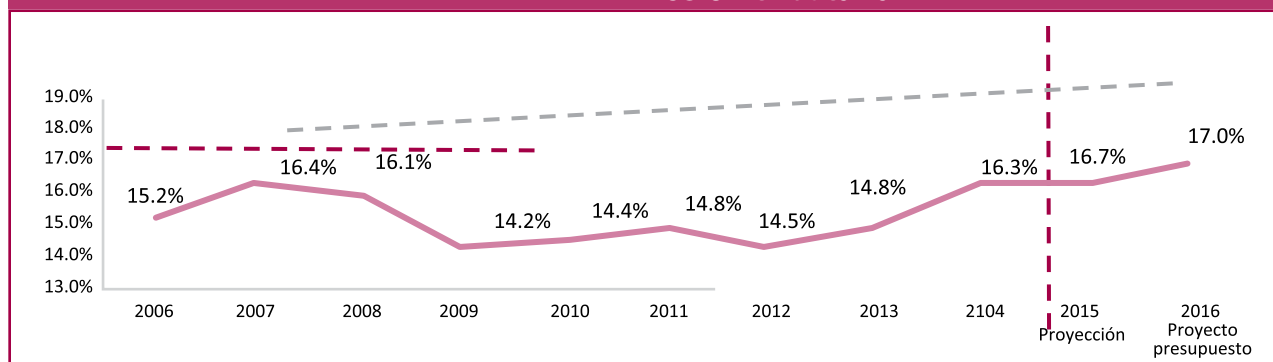
En este contexto, el proyecto de presupuesto 2016 para Honduras no plantea mayores novedades y sigue la ruta de ajuste fiscal tradicional que privilegia las cifras por encima de las personas.

9. *Carta de Intenciones, Memorándum de Políticas Económicas y Financieras, Memorándum Técnico de Entendimiento (versión en Inglés)*. Disponible en: 18/12/2014 http://www.bch.hn/download/fmi/2014/carta_intenciones_fmi_2014eng.pdf

10. Los compromisos también incluyen un proceso gradual de liberalización cambiaria y una política monetaria vigilante y activa para el control de la inflación.

Gráfica 4

Presión tributaria



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

A. Presupuesto de ingresos públicos 2016

Después de la reforma tributaria en vigencia a partir de 2014, la recaudación ha logrado alcanzar niveles similares a los registrados durante el período precrisis (2009); ello, pese a que el crecimiento económico no ha superado el promedio de 3.5% de los últimos cinco años.

El aumento de impuestos ha dado resultados positivos en términos de recaudación; el nivel de presión tributaria registrado en 2014 (16.3% del PIB¹¹) es similar al observado en 2007, con una diferencia coyuntural importante: el crecimiento económico de 2007 era superior al 6%, mientras que el registrado en 2014 fue solamente del 3.1%.

Tabla 2

Presupuesto de ingresos de la administración central (en millones de lempiras)

	2014	2015	2016
Ingresos tributarios	63,143.6	66,571.1	80,895.4
Impuesto sobre la renta	20,955.3	21,117.2	23,919.0
Impuesto sobre la propiedad	605.2	652.7	646.5
Impuesto s/ producción, consumo y ventas	27,726.4	30,718.0	37,623.8
Impuesto s/ actividades específicas*	10,116.0	11,732.0	15,344.9
Impuesto s/ importación	3,731.2	2,342.1	3,352.0
Impuesto a los beneficios eventuales	9.5	9.1	9.2
Ingresos no tributarios	2,277.6	2,819.4	4,109.5
Venta de bienes y servicios	5.0	25.9	411.4
Rentas a la propiedad	25.5	23.9	41.9
Donaciones	3,886.2	4,076.5	4,900.0
Donaciones y transferencias corrientes	120.0	10.0	60.0
Donaciones y transferencias de capital	3,766.2	4,066.5	4,840.0
Total ingresos	69,337.9	73,516.8	90,358.2

*Incluye el aporte de atención a los programas sociales y conservación del patrimonio vial

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

11. No incluye tasa de seguridad.

Para finales de 2015, se estima que la presión tributaria alcance el 16.7% del PIB, esto es, alrededor de 73,633 millones de lempiras. Este monto es mayor en 7,232 millones con respecto a los ingresos tributarios originalmente presupuestados (meta 2015). La diferencia entre la proyección y la meta original puede explicarse por el aumento en la recaudación de impuestos indirectos, tal el caso del Aporte Social y Vial (tributo sobre combustibles) debido a mayor consumo de gasolinas y otros derivados del petróleo; también, por efecto de sustitución en el consumo privado, debido a que la baja en los precios de los combustibles ha permitido que aumente el gasto destinado a otros bienes.

Según el proyecto de presupuesto para 2016, la meta de recaudación será de 80,895 millones de lempiras, monto que significa alrededor del 17.0% del PIB. Ello, pese a que las expectativas de crecimiento económico no superan el 3.5%.¹²

En relación con lo anterior, se percibe que la meta de ingresos tributarios establecida en el presupuesto de 2016 es ambiciosa, pues se espera un crecimiento del 9.8% (con respecto a la proyección de cierre del año 2015), algo que parece difícil de alcanzar con los niveles actuales de actividad productiva y la menor inflación registrada. No se considera plausible alcanzar esa meta si no es por medio de la implementación de reformas impositivas, aunque el Gobierno y el Congreso Nacional han negado la creación de nuevas cargas tributarias.

Si se considera esta postura gubernamental y se toma en cuenta el memorando de políticas económicas y financieras, en el marco del acuerdo con el FMI, cabe señalar que la meta de recaudación tributaria de 2016 estará determinada, en gran medida, por el esfuerzo destinado a mejorar la gestión de la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI), mediante las

siguientes actividades:

- a) Reestructuración de la DEI, lo cual incluye la contratación de personal calificado para fortalecer sus funciones,¹³ principalmente en la Unidad de Grandes Contribuyentes. Esto deberá complementarse con el aumento en la cobertura de auditorías de riesgo de los contribuyentes para 2015 y 2016.
- b) Fortalecer las capacidades de inteligencia tributaria, lo cual implica un cambio en las prácticas de auditoría fiscal y también conlleva la estandarización de información y mejor uso de plataformas tecnológicas como los almacenes de datos.
- c) Optimizar la gestión aduanera para agilizar los procesos tributarios, fortalecer controles aduaneros y mejorar la calidad de la información estadística.

Estas actividades de fortalecimiento institucional se financian casi en su totalidad mediante préstamos externos de organismos multilaterales; uno de los más importantes es el otorgado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por un monto de USD27 millones (HO-L1108), y negociado para el Programa de Fortalecimiento Institucional y Operativo de la Administración Tributaria.¹⁴ Para el año 2016, se tiene planificado aumentar el financiamiento por USD13 millones, con miras a complementar el proceso de fortalecimiento de la DEI que viene siendo apoyado por el BID, hasta totalizar un monto aproximado de USD40 millones.

Estos esfuerzos también incluyen la ampliación de la base tributaria, aproximadamente en 300,000 nuevos contribuyentes. La población objetivo es la microempresa en sectores de comercio, industria, servicios y el sector primario, con lo que se pretende aumentar

12. El Gobierno se comprometió con el FMI a alcanzar una presión tributaria del 17% sobre el PIB, y a mantenerla en los años subsiguientes.

13. Indicador de referencia estructural para septiembre de 2015.

14. Informe de cartera del BID, enero de 2015.

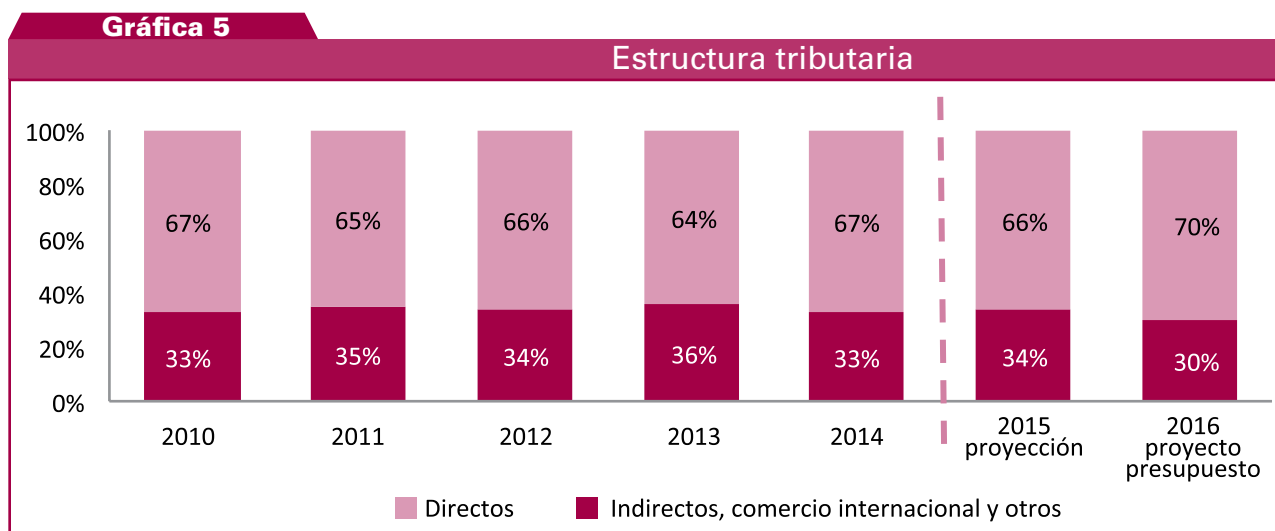
la recaudación en un monto de hasta 2,000 millones de lempiras anuales (0.5% del PIB).

A pesar de los esfuerzos que se han destinado al fortalecimiento institucional de la tributación, se ha dejado de lado la discusión sobre el proceso de racionalización de las exoneraciones fiscales, las cuales han representado un gran sacrificio en términos de gasto tributario. En 2012, estas exoneraciones se estimaban en un 7% del PIB (Sefín, 2012), lo cual las convierte en un verdadero sistema de privilegios y distorsiona su objetivo, relacionado con la creación de incentivos temporales. Debido a las exoneraciones, el Gobierno deja de percibir una cantidad importante de recursos que podrían ser destinados a la inversión social; no obstante, para llevar nuevamente esta discusión al plano público, es necesario actualizar estudios de la relación costo/beneficio del gasto tributario,¹⁵ que indiquen si estas exoneraciones producen beneficios suficientes para la población —en términos de generación de empleo, fomento de las actividades productivas y transformación tecnológica, entre otros—, de manera que se justifique su aplicación, o su eliminación completa.

La problemática radica en la gran cantidad de exoneraciones y créditos tributarios otorgados,

lo cual se ha convertido en beneficios permanentes (derechos adquiridos) que reciben varios empresarios. Estos últimos se han escudado en regímenes especiales como las zonas libres que han ocasionado, en la mayoría de los casos, desvío del comercio. Del total de las exoneraciones, el 49% está relacionado con el impuesto sobre ventas, un 40% con el impuesto sobre la renta, y el restante 11% con otros tributos.

Es evidente que se han alcanzado mejoras importantes en la administración tributaria que merecen ser destacadas y valoradas. Sin embargo, en términos generales el mejor desempeño en la recaudación se ha basado en el aumento de los impuestos indirectos, lo cual fortalece la naturaleza regresiva de la estructura tributaria nacional, la cual sigue manteniendo, de esa manera, un significativo nivel de incidencia en la pobreza. Durante los años 2011-2013 los impuestos directos representaron, en promedio, el 35% del total de lo recaudado, mientras que los impuestos indirectos eran el 65%. Para 2014, los ingresos directos representaron el 33% de los impuestos totales, mientras que los indirectos, por comercio y otros, llegaron al 67%. Según los presupuestos de 2015 y 2016, esta estructura con alta regresividad se mantiene, principalmente como resultado del aumento del



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

15 La Sefín está facultada para calcular el gasto tributario anualmente; también, para entregar al Congreso Nacional dicho cálculo junto al proyecto de presupuesto.

3% que tuvo el impuesto sobre ventas, cuya tasa de aplicación pasó del 12 al 15%.

Es importante mencionar que, en el presupuesto de 2016, se incluyen en los ingresos no tributarios tasas, derechos, cánones, regalías y multas con un aumento del 45.8% (1,290.10 millones de lempiras), lo cual se explica por devoluciones de ejercicios fiscales anteriores por pagos en exceso (rubro que aumentó en 786.3 millones de lempiras), y derechos (rubro que se incrementó en 247.10 millones de lempiras). Con respecto a la tasa de seguridad, cabe señalar que esta no se incluye en el presupuesto 2016, pero según el marco macrofiscal de mediano plazo se espera una recaudación, por este concepto, de 1,985 millones de lempiras, en 2015, y de 2,182.0 millones de lempiras en 2016. Esto hace que la tasa de seguridad se mantenga, aproximadamente, en un nivel del 0.5% del PIB.

B. ¿A dónde van los recursos?

El proyecto de presupuesto de gastos 2016 mantiene las mismas tendencias de los dos

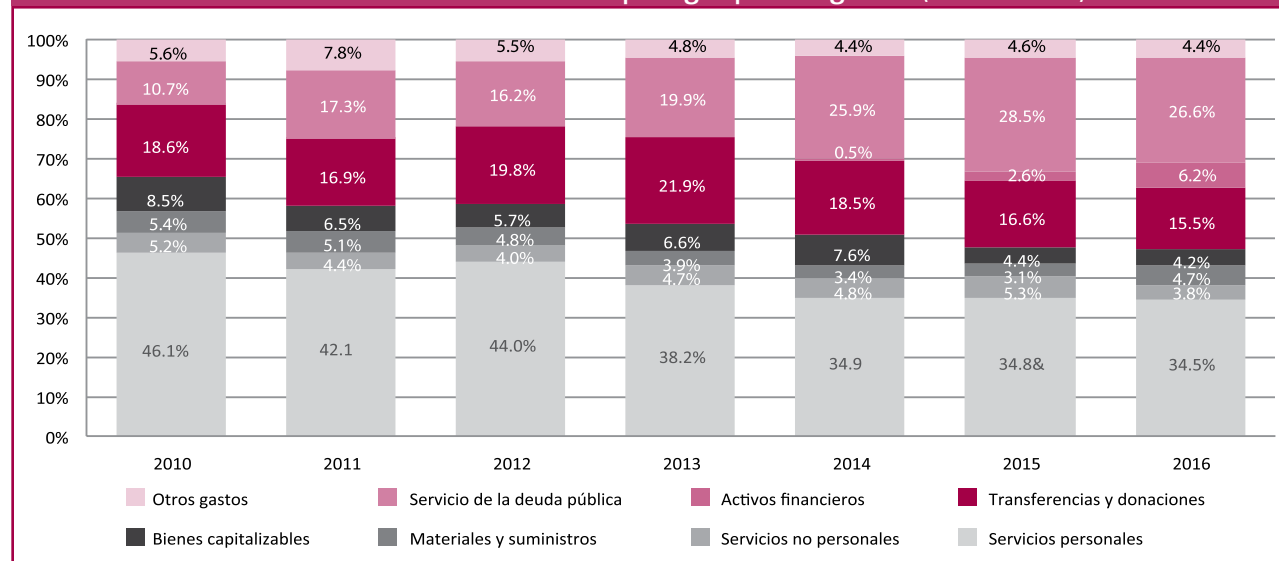
últimos años: una reducción de la participación porcentual de sueldos y salarios dentro del total del gasto, un fuerte peso del pago de servicio de la deuda y un cuasi congelamiento de la inversión pública.

Para la administración central, el presupuesto de gastos 2016 asciende a un monto de 121,275.6 millones de lempiras (27% del PIB), de los cuales se destina el 34.5% a salarios, el 26.6% al servicio de la deuda, y un 15.5% a transferencias/donaciones; mientras que solamente un 4.2% se destina a bienes capitalizables.

La información anterior corrobora la reducción sustancial del peso de los sueldos y salarios dentro del total del gasto, de manera que de un 46%, en 2010, el rubro se reduce a un 34%, en 2011. Simultáneamente, el servicio de la deuda aumenta de un 11%, en 2010, a un 27%, en 2016. Esto muestra la seria limitación que el presupuesto ha tenido para poder utilizar recursos que favorezcan el desarrollo nacional. Lo mismo podríamos decir de los bienes capitalizables, pues disminuyen en un 50% su participación en el gasto total.

Gráfica 6

Estructura del presupuesto de egresos de la administración central por grupo de gasto (2010-2016)



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

16 Según lo consultado con personal de la Sefin, es la devolución del presupuesto no ejecutado de algunas instituciones.

Sueldos y salarios. En el renglón de salarios (servicios personales), el presupuesto de 2016 aumentará hasta llegar a los 5,257.7 millones de lempiras, lo cual equivale a un incremento del 14.4% en comparación con el presupuesto aprobado el año anterior. Este porcentaje es mayor al crecimiento esperado del PIB nominal y mayor a la inflación promedio esperada para el año 2016. La justificación de este incremento en el renglón de salarios se debe a dos motivos:

- Ajuste salarial para los funcionarios públicos que han estado sujetos a restricciones salariales en los últimos cinco años; sin embargo, dado que el Gobierno no cuenta con una política general de salarios, no existe la posibilidad de que los aumentos sigan un criterio general, basado en fundamentos económicos. Más bien existe una fragmentación en el marco legal de los salarios de los servidores públicos,¹⁷ así como favoritismos políticos al momento de aprobar aumentos.¹⁸
- Creación de nuevas plazas, principalmente en la Secretaría de Seguridad, que ha solicitado 3,700 nuevas plazas para policía preventiva y de investigación.

El presupuesto aprobado en sueldos y salarios representaría el 8.8% del PIB, lo cual representa un porcentaje mayor al establecido en el *Marco macrofiscal de mediano plazo 2016-2019*, instrumento que estipulaba una meta del 8.4% del PIB.

Asimismo, el aumento de este renglón de gasto entra en contradicción con lo establecido en el *Proyecto de las Disposiciones Generales del Presupuesto 2016*, que en el artículo 120 establece que quedan congelados los aumentos salariales en la administración pública para el año 2016.

Materiales y suministros. El gasto en materiales y suministros también registra un aumento significativo de 2,417.8 millones de lempiras, monto del cual los presupuestos para productos de papel y cartón, productos químicos, farmacéuticos, combustibles y lubricantes, y productos minerales no metálicos son los que presentan un considerable aumento para 2016. Hasta ahora no ha sido posible encontrar una explicación satisfactoria sobre cómo en un programa de ajuste fiscal tan fuerte y con una

Tabla 3

Presupuesto de egresos de la administración central,
por objeto de gasto (en millones de lempiras)

Concepto	2015	2016	Δ absolutos
Servicios personales	36,538.0	41,784.0	5,246.0
Servicios no personales	5,606.0	4,614.4	991.6
Materiales y suministros	3,295.3	5,713.1	2,417.8
Bienes capitalizables	4,638.9	5,104.6	465.7
Transferencias y donaciones	17,412.7	18,856.0	1,443.4
Activos financieros	2,719.0	7,563.2	4,844.2
Servicio de la deuda pública	29,973.5	32,299.8	2,326.4
Otros gastos	4,828.0	5,340.4	512.4
Presupuesto aprobado	105,011.4	121,275.6	16,264

Fuente: Elaboración del Icefi, con base en datos de la Sefin

17. Los funcionarios públicos de diferentes gremios tienen marcos legales específicos; por ejemplo, los maestros, médicos, servicio civil (por mencionar algunos), tienen normas salariales distintas.

18. Un documento preliminar del presupuesto señalaba que estos aumentos eran principalmente para la Secretaría de Defensa.

inflación baja se aumentan considerablemente estos rubros.

Servicio de la deuda. El proyecto de presupuesto 2016 de la administración central destinado al servicio de la deuda pública sigue restando un espacio fiscal que podría ser destinado a gasto social o inversión. El servicio de la deuda, que incluye el pago de amortizaciones, intereses y comisiones, corresponde al 26.6% del presupuesto de egresos de 2016, equivalente a 32,299.8 millones de lempiras. Registra, además, un aumento de 2,326.4 millones de lempiras en comparación con el presupuesto del año anterior. Este monto representa más de dos veces el gasto en salud, y una vez y un tercio el de educación.

Este aumento es debido a varios factores:

- a) El saldo de la deuda pública al año 2014 es de USD8,682.83 millones, mayor en USD679.20 millones al de 2013. Esto explica, en parte, el mayor volumen de obligaciones derivadas del aumento en el financiamiento.
- b) El debilitamiento del lempira frente al dólar, lo que aumenta el servicio de la deuda externa expresada en lempiras.
- c) El endeudamiento interno se ha caracterizado por ser costoso (altas tasas de interés) y de corto plazo. La vida promedio de la deuda interna en 2014 era de 3.4 años; esta situación generó la concentración de vencimientos de deuda interna para 2015 y 2016, lo que inevitablemente tuvo como resultado un aumento significativo de la amortización de deuda interna.¹⁹

Activos financieros. Otro renglón presupuestario que requiere atención es el de activos financieros, el cual aumenta 4,844.2 millones de lempiras (1% del PIB), hasta hacer en 2016 un total de 7,563 millones de lempiras

(1.7% del PIB). De este total, la mayor parte se encuentra conformada por fideicomisos, entre los cuales destaca el de la tasa de seguridad, con 2,182 millones de lempiras, y el del programa presidencial «Vida Mejor», con 4,500 millones de lempiras. Los dos representan el 88% del total.

Cabe indicar que el Gobierno de Honduras, desde el año 2011, ha utilizado de manera recurrente contratos de fideicomisos, por ejemplo, para el ya referido manejo de los fondos de la tasa de seguridad,²⁰ así como para la implementación de diversos programas y proyectos, incluyendo aquellos en ejecución bajo el esquema de asocio público/privado (APP). Los fideicomisos reciben fondos de los contribuyentes, pero debido a su naturaleza privada no estaban obligados²¹ a regularizar de forma continua la liquidación de gastos.

Se considera como un avance positivo que en el proyecto de las disposiciones presupuestarias de 2016 se establezcan, en el capítulo VII, artículos que regulan el accionar de los fideicomisos y las APP. Para tal fin se creó el Comité de Registro de Pasivos Contingentes, conformado por varias entidades gubernamentales, incluyendo a la Sefin, la SAPP y la Comisión Técnica del Presupuesto del Congreso Nacional. Se evidencia, sin embargo, la falta de espacios de participación de una contraparte de la ciudadanía, lo cual otorgaría mayor fortaleza y transparencia a este comité.

Los artículos 60 y 61 del referido proyecto determinan que los fideicomisos deben incorporarse en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República, y además regularizan su ejecución según un procedimiento que acuerda los tiempos y la forma adecuados de presentación. Igualmente, se estipulan sanciones que podrían sufrir los administradores de estos fideicomisos de no cumplir con el proceso satisfactoriamente.

19. Política de endeudamiento público 2015-2018, p. 9.

20. Decreto Legislativo 105-2011 y Decreto Legislativo 199-2011 (con sus respectivas reformas).

21. El marco legal del presupuesto no establece normativas de liquidación para los fideicomisos.

Tabla 4**Presupuesto de activos financieros (2016, en millones de lempiras)**

Fideicomiso	Presupuesto 2016
Fideicomiso: Estructuración, financiamiento y desarrollo del proyecto de modernización, mejoramiento administrativo	150.1
Fideicomiso: Fondo de solidaridad con el migrante hondureño	115.7
Fideicomiso: Fondo de inversión en telecomunicaciones, tecnologías de la información y comunicación	170.0
Fideicomiso: Mejoramiento de la infraestructura y servicios del departamento de Islas de la Bahía	30.0
Fideicomiso: Mejoramiento de la infraestructura vial de los departamentos de Colón y Atlántida	39.2
Fideicomiso: Construcción de la Carretera Obispo-Empalme carretera La Esperanza; rehabilitación San Miguelito-San Juan	205.0
Fondo de protección y seguridad poblacional	2,182.0
Fideicomiso fondo social reducción de la pobreza («Vida Mejor»)	4,500.0
Fideicomiso: Centro cívico gubernamental	162.0
Préstamos a corto plazo a personas	9.2
Total	7,563.2

Fuente: Elaboración del Icefí, con base en datos de la Sefin

A pesar de que se trata de una iniciativa positiva, existe una debilidad fundamental en este planteamiento legal, en cuyo texto se lee lo siguiente: «Cuando no se conozca la Institución a afectar los Recursos del Fideicomiso se formularán en la Institución 449 detallados por Fideicomiso

[sic]». Es decir, se detecta un vacío legal que podría permitir la utilización de una cuenta bolsón, que crecería de forma desproporcional en la medida en que permanezca sin regularizar la ejecución del gasto, o no se conozca el destino/institución afectada por la creación de nuevos fideicomisos.

Tabla 5**Presupuesto de egresos de la administración central por finalidad de gasto (2015 vs. 2016, en millones de lempiras)**

Concepto	2015	2016	Δ absoluto	Δ Porcentaje
Servicios públicos generales	15,527.67	21,010.90	5,483.2	35.3%
Defensa y seguridad	12,823.87	16,836.81	4,012.9	31.3%
Asuntos económicos	6,436.87	7,653.11	1,216.2	18.9%
Protección del medio ambiente	967.15	919.87	-47.3	-4.9%
Vivienda y servicios comunitarios	510.60	336.94	-173.7	-34.0%
Servicios de salud	12,567.93	13,988.49	1,420.6	1.3%
Educación, investigación, cultura y actividades	22,515.91	24,719.94	2,204.0	9.8%
Protección social	3,693.30	3,509.86	-183.4	-5.0%
Deuda pública	29,968.06	32,299.70	2,331.6	7.8%
Total	105,011.37	121,275.62	16,26	15.5%

Fuente: Elaboración del Icefí, con base en datos de la Sefin

La utilización de fideicomisos con fondos o activos públicos es una práctica que debe discontinuarse, pues se presta a manejos nada transparentes de los recursos; por eso llama la atención que programas presidenciales como el de «Vida Mejor» se realicen bajo esta modalidad y con montos considerables.

Los gastos de acuerdo con su finalidad. Al analizar el presupuesto 2016 según la finalidad de los egresos, se tiene que los mayores aumentos se registraron en los rubros *servicios públicos generales* (35.3%) y *defensa y seguridad* (31.3%), los cuales desplazan el gasto en educación y salud. El proceso de consolidación fiscal no presenta una compensación a través de la ampliación del gasto social que tenga como objetivo contrarrestar los efectos negativos que generan las medidas de recorte de gastos sobre la equidad y la pobreza.²² Los egresos que tuvieron mayor aumento, es decir, servicios públicos generales (que incluyen servicios legislativo, dirección superior ejecutiva, relaciones exteriores, administración fiscal, control de la gestión pública y administración gubernamental) y defensa y seguridad, no tienen efecto directo en el bienestar social. También es innegable que el gasto destinado a reconocimiento de la deuda pública ha debilitado la capacidad del presupuesto como instrumento de desarrollo económico.

Se observa que el Gobierno ha priorizado el gasto en seguridad y defensa para 2016, gasto que, en conjunto, aumenta 3,617.1 millones de lempiras en el presupuesto, equivalentes a un incremento porcentual del 39%. El monto se destina principalmente a la creación de nuevas plazas de policías y a aumentos salariales en defensa, pese a que no se ha realizado de manera eficiente la depuración institucional de la policía, tal y como ha sido demandado por diversos sectores de la sociedad.

Según estudios realizados durante 2014, Centroamérica en conjunto destinaba alrededor de USD3,000 millones a gastos de seguridad y defensa, a pesar de que la región tiene grandes falencias en pobreza y debilidad institucional (Resdal, 2014).

A nivel institucional, los mayores incrementos presupuestarios se observan en la Secretaría de Seguridad, que tiene un aumento de 2,255.50 millones de lempiras (58%); la Secretaría de Defensa, con 1,361.60 millones de lempiras (25%); la Secretaría de Educación, con 2,078.70 millones de lempiras (9%); la Secretaría de Salud, con 1,405.90 millones de lempiras (11%); y la Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos, con 1,339.40 millones de lempiras (44%).

Tabla 6

Presupuesto de las principales instituciones de la administración central
(En millones de lempiras y variación relativa con respecto a 2015)

Concepto	Aprobado 2015	Proyecto 2016	Variación absoluta	Variación relativa
Secretaría de Educación	22,446	24,525	2,079	9.3%
Secretaría de Salud	12,494	13,900	1,406	11.3%
Secretaría de Defensa	5,419	6,780	1,362	25.1%
Secretaría de Seguridad	3,867	6,123	2,256	58.3%
Secretaría de Desarrollo Social	2,593	2,549	-44	-1.7%
Secretaría de Obras Públicas, Transporte y Vivienda	3,075	4,414	1,339	43.6%

Fuente: Elaboración del Icefi, con base en datos de la Sefin

22. Estudios han demostrado que los procesos de consolidación fiscal que incluyen recortes significativos de gastos tienden a aumentar la desigualdad (Woo et al., 2013; Ball et al., 2013).

La asignación de recursos públicos que prioricen los ramos de defensa y seguridad no constituye un rasgo específico del presupuesto hondureño para el año 2016. Según el documento *Un ajuste a la medida de las élites económicas. Diagnóstico de las finanzas públicas hondureñas en 2014 y perspectivas para 2015* (Icefi, 2015), cuando se compara el crecimiento de los presupuestos de las principales secretarías bajo análisis se puede apreciar que, de 2010 a 2016, el presupuesto de Defensa aumenta un 161% y el de Seguridad, un 102%, mientras que el de Salud lo hace únicamente en un 38%, el de Educación, en un 11% y el de Obras Públicas, un 54%.

Con una asignación de recursos de esta naturaleza es difícil cubrir las necesidades de una población mayoritariamente pobre. A esto habría que agregar que los gastos, bajo la reiterada excusa de que obedecen a «temas de seguridad nacional», no están sujetos al escrutinio de las autoridades contraloras del Estado, ni muchos menos se proporciona información sobre su uso al resto de la sociedad.

Adicionalmente, en lo relativo al gasto social se sigue privilegiando a los programas de asistencia social manejados directamente por Casa Presidencial, en detrimento de rubros como educación y salud. El crecimiento acelerado de estos gastos y su uso fuera del presupuesto establecen dudas adicionales sobre si los escasos recursos de que dispone el Estado se están utilizando en los objetivos de crecimiento económico y reducción de la pobreza.

Dos consideraciones adicionales. Incorporación de pasivos contingentes. La intención de mantener la disciplina fiscal reflejada en el diseño del presupuesto 2016 puede verse afectada por la existencia de pasivos contingentes que podrían activarse. Diversos proyectos de infraestructura ejecutados a través de la modalidad de asociaciones público-privada

(APP) —específicamente los concernientes a infraestructura vial— poseen cláusulas que establecen que el concedente (el Gobierno) debe garantizar un nivel mínimo de ingresos al concesionario. Este es el caso de los proyectos carreteros que ha impulsado Coalianza, que establecen un ingreso mínimo garantizado (IMAG) que, de no ser alcanzado, deberá ser incorporado por el Gobierno en el presupuesto nacional consigando en el siguiente ejercicio fiscal (artículo 58 del proyecto de disposiciones presupuestarias 2016), generando así mayor nivel de egresos. También existen otras garantías y otros egresos que no han sido incorporados en el presupuesto 2016 que podrían derivarse de proyectos APP de infraestructura portuaria y aeroportuaria que eventualmente elevarían el nivel de egresos, también existen riesgos relacionados a demandas laborales, así como la presencia de situaciones adversas como los fenómenos climatológicos recurrentes.

La incorporación de mayor gasto. A pesar de los distintos esfuerzos dirigidos a mejorar el control sobre el gasto público, no se ha fortalecido el marco legal de manera que pueda evitarse, por esa vía, la incorporación de mayor gasto. Según el artículo 36 de la *Ley Orgánica del Presupuesto (Decreto Legislativo 83-2004)*, se «[...] autoriza a la SEFIN, como excepción, para que mediante resolución interna, incorpore al presupuesto vigente recursos externos provenientes de donaciones y préstamos [...]». Esto debilita el control sobre el gasto, ya que únicamente es necesaria la aprobación de fondos externos, provenientes generalmente de préstamos, por parte del Congreso Nacional para que el presupuesto de egresos pueda ser aumentado significativamente en cualquier momento del ejercicio fiscal, generando desvíos importantes con respecto a la planificación original.

C. Déficit fiscal y su financiamiento

Uno de los resultados positivos del programa de estabilización ha sido la reducción del déficit fiscal. En los últimos años, el déficit de la administración central de redujo de un 7.9% del PIB, en 2013, a un 4.4%, en 2014, y a un estimado de 3.8% para 2015. Dicha reducción se mantiene con la proyección de un déficit de 3.0% contenida en el presupuesto 2016.

Sin embargo, todo déficit fiscal alto tiene una contrapartida doble: los costos que conlleva ajustar su reducción y el hecho de que, pese a su disminución, la deuda siga aumentando por algún tiempo. El primero de estos aspectos ya ha sido abordado; en las secciones siguientes se hará referencia al tema del financiamiento.

El financiamiento para el presupuesto 2016 alcanza un monto de 30,862.00 millones de lempiras, conformado en un 55.9% por colocación de bonos domésticos (deuda interna) y el restante 44.1% por medio de préstamos procedentes de fuentes multilaterales y bilaterales (deuda externa). El acuerdo stand-by firmado con el FMI establece que se podrá utilizar financiamiento por alrededor de USD780

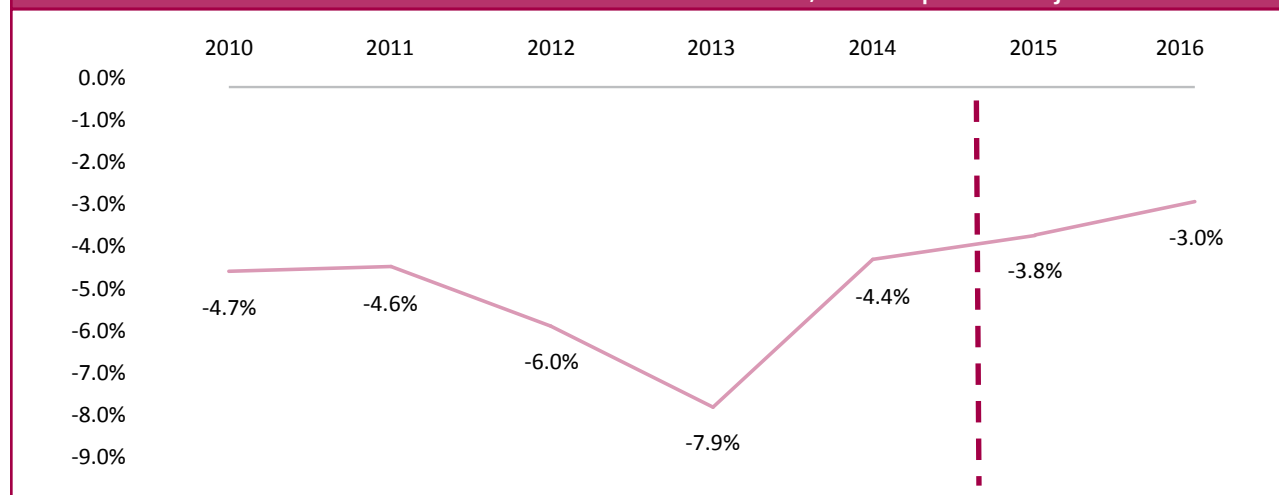
millones para 2015 y 2016; a esto debe sumarse la cantidad de USD220 millones que otorgará la Unión Europea. También se considera un préstamo del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) por USD300 millones, que sería utilizado para pagar bonos gubernamentales en poder de fondos de pensión. El préstamo tiene un plazo de amortización de veinte años, aunque sus condiciones financieras son desfavorables en comparación con otros préstamos otorgados por entes multilaterales.²³

El Gobierno ha entrado en una dinámica negativa de financiamiento, pues está pagando deuda con la emisión de nueva deuda. Al revisar los montos de financiamiento contratados y contrastarlos con el monto destinado al servicio de la deuda en los últimos tres años, se observa que el Gobierno está enfrentando complicaciones para hacer frente a la acumulación de deuda, a lo cual cabe sumar el acelerado aumento del pago de intereses. Como podrá colegirse, todo esto se traduce en menor espacio fiscal para la inversión y el gasto social.

Los crecientes déficits fiscales obligaron a que la contratación de deuda casi se duplicara de 2010 a 2016, con miras a hacer frente al también creciente servicio de la deuda.

Gráfica 7

Déficit de la administración central, como porcentaje del PIB



Fuente: Elaboración de Icefii, con base en datos de la Sefin

23. A pesar de que se negoció desde el comienzo del Gobierno, esta cooperación con el BCIE no se ha podido concretar y en la actualidad su posibilidad parece remota.

Tabla 7

**Montos de contratación y servicio de la deuda
(2010-2016, en millones de lempiras)**

Concepto	Aprobado 2010	Aprobado 2011	Aprobado 2012	Aprobado 2013	Aprobado 2014	Aprobado 2015	Proyecto 2016
Servicio de la deuda	7,416	13,191	13,007	17,813	27,085	29,973	32,300
Interna	3,054	9,738	8,534	15,398	18,660	20,509	20,362
Externa	4,362	3,454	4,473	2,416	8,425	9,464	11,938
Contratación	16,128	18,042	18,411	22,015	35,267	31,469	30,862
Interna	10,565	9,869	10,606	8,486	20,228	19,483	17,260
Externa	5,564	8,173	7,805	13,529	15,039	11,985	13,602

Fuente: Elaboración del Icefí, con base en datos de la Sefín

Deuda flotante. Esta deuda aún sigue siendo un tema de importancia debido a su rápido crecimiento y su alto volumen, que en 2013 se estimaba en 3% del PIB (aproximadamente, 11,300 millones de lempiras). La deuda flotante está conformada por las cuentas por pagar que tengan atrasos de más de 45 días; después de este período, se catalogan como una necesidad a financiar. *La Política de endeudamiento 2015-2018* establecía que cualquier monto superior al 1% del PIB de deuda flotante se contemplara en el plan de financiamiento.

Para tal fin, el acuerdo con el FMI establece la realización de una auditoría forense para determinar el monto real a pagar por concepto de deuda flotante, la cual deberá ser bonificada con posterioridad. Por consiguiente, se esperaría que las colocaciones internas de bonos sean mayores a las presupuestadas para el año 2016 como consecuencia de esta situación. Según criterios estructurales,²⁴ esta auditoría tenía que ser terminada en junio del año 2015, lo cual no ha sido cumplido, o por lo menos no existe evidencia al respecto.

Concesionalidad de los préstamos. Se dice que un préstamo externo es concesional cuando sus condiciones de pago son favorables para el país: tasas de interés bajas, períodos de gracia relativamente amplios y plazos de cancelación

largos. Los proveedores principales de estos préstamos son los organismos financieros internacionales y algunos países desarrollados. La concesionalidad es importante cuando los países son pobres, ya que les permite acceder a recursos financieros en términos favorables, en comparación con el mercado de capitales privado.

Honduras ha acentuado recientemente su tendencia a usar cada vez menos recursos concesionales. De hecho, el país ha pasado de un nivel del 51.5% de concesionalidad, observable en 2010, a uno de 27.4%, en 2014 (Honduras, Dirección General de Crédito de la Sefín, (2014: 12). La colocación de los bonos soberanos (USD1,000 millones en el año 2013) y la obtención de otros créditos en condiciones puramente comerciales han reducido la concesionalidad del financiamiento externo.

Con la firma del acuerdo con el FMI, el Gobierno podría acceder a fondos de financiamiento externo en términos comerciales por un máximo de USD600 millones entre los años 2015 y 2017. Esto incluye la posibilidad de emitir nuevos bonos soberanos que, según los estándares internacionales, un país como Honduras debería colocar en montos de por lo menos entre USD200 y USD500 millones para llamar la atención del mercado internacional. Seguir esta ruta de endeudamiento reduciría aún más los niveles de concesionalidad, con efectos negativos a mediano plazo.

24. «Carta de intenciones, Acuerdo Stand-By FMI», p. 13.

Tabla 8

Deuda pública total de la administración central (en millones de lempiras)

Concepto	2010	2011	2012	2013	2014	Proyección 2015	Proyección 2016
Deuda interna	39,808.39	50,529.12	57,243.29	60,711.75	70,119.02	77,308.43	88,517.82
Deuda externa	51,261.65	58,979.94	70,855.19	104,143.43	116,669.49	130,915.60	137,874.00
Deuda pública total	91,070.04	109,509.06	128,098.48	164,855.18	186,788.51	208,224.04	226,391.81
PIB	299,286.00	335,028.10	361,348.30	376,539.60	409,611.60	445,002.64	470,613.67
Porcentaje de deuda pública total/PIB	30.4%	32.7%	35.5%	43.8%	45.6%	46.8%	48.1%

Fuente: Elaboración del Icefi, con base en datos de la Sefin

Al cierre del ejercicio fiscal 2014 y según las cifras oficiales de la Sefin, la deuda pública representaba el 45.6% del PIB. Sin embargo, si se considera el contexto del año 2015 y las expectativas planteadas en el presupuesto 2016, se espera que la deuda pública aumente, alcanzando un nivel cercano al 48% del PIB. Esto significa que en el corto plazo se destinarán mayores recursos al pago de amortizaciones e intereses; actualmente los intereses de la deuda equivalen al 2.6% del PIB, cuando en el año 2008 eran de apenas el 0.6% del PIB.

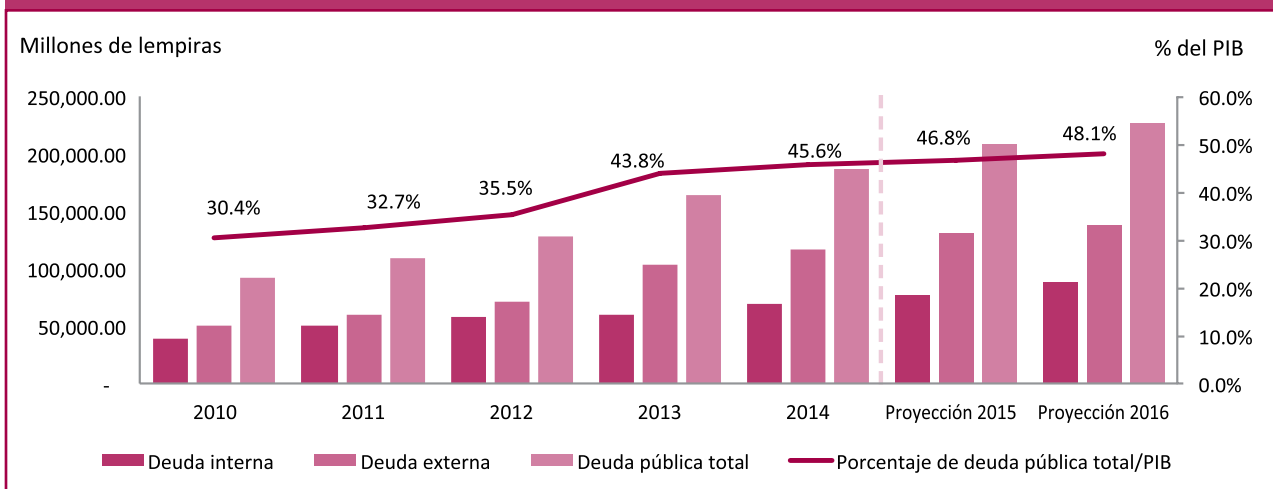
La acumulación de vencimientos de bonos domésticos y bonos soberanos pone en riesgo el flujo de caja del Gobierno para el período 2016-2020. A partir del ejercicio de sostenibilidad de la deuda pública presentado en la Política de

endeudamiento 2016-2019 (Sefin, 2015b: 24-33), se observa que la relación servicio de la deuda / ingresos públicos supera el límite establecido para el año 2020. Esto, como resultado de la baja vida promedio de la deuda interna, que actualmente es de 3.4 años (lo que ocasiona la acumulación de vencimientos para los años 2015-2017, sumado al vencimiento de los primeros USD500 millones del bono soberano para el año 2020).

Esta situación representa una potencial amenaza y hace necesario mantener la disciplina fiscal. Es preciso optar por un plan de reperfilamiento de la deuda, ya que el panorama descrito podría desembocar en una situación en la que el Gobierno no cuente con suficientes recursos para hacer frente a sus obligaciones.

Gráfica 8

Deuda Pública total



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

El plan de reperfilamiento de la deuda interna 2016-2018 fue presentado por la Sefín en septiembre de 2015 a los agentes económicos relevantes, como la banca nacional, institutos de previsión, casas de bolsa de valores y Banco Central de Honduras (BCH). La Dirección de Crédito Público ha logrado reperfilar alrededor de 4,698.6 millones de lempiras (de un objetivo total de 8,251.3 millones de lempiras), que vencían entre los años 2016 y 2018 y que fueron trasladados a 2022, coincidiendo con el vencimiento del segundo tramo del bono soberano. Esto permite suponer que posponer para el futuro estos vencimientos podría ocasionar la existencia de nuevas presiones fuertes sobre el flujo de caja de la próxima administración gubernamental.

La estrategia planteada por la Sefín consiste en llevar al mediano plazo los vencimientos inmediatos y, aunque se reconoce que se han obtenido mejores tasas de interés (150 puntos porcentuales menos) y se ha aumentado la vida promedio de la deuda interna gracias al reperfilamiento, las obligaciones seguirán persistiendo en el futuro. Por ello será necesario mantener la disciplina fiscal y planificar recursos (fondo de pago de la deuda) que se destinen a estas amortizaciones.

Para tal efecto, en el proyecto de Disposiciones Generales de Ingresos y Egresos de la República de 2016 se establece que los excesos sobre la meta de captación de ingresos corrientes se utilizarán exclusivamente para reducir deuda interna o externa. El artículo 17 estipula que los excesos de ingreso corriente sobre la meta aprobada en el presupuesto se destinarán a la reducción de deuda pública. Sin embargo, a pesar de la intención positiva, es poco probable que existan excesos en la captación de ingresos corrientes, ya que como se ha mencionado en la sección de ingresos, las proyecciones resultan un tanto optimistas.

D. Inversión en niñez y adolescencia

El Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi), en alianza con Plan Internacional, realizó en 2013 una estimación de la inversión pública en niñez y adolescencia (IPNA) del gobierno central y entidades descentralizadas para el período comprendido entre 2007 y 2011. El análisis permitió concluir que en Honduras, durante esos años, se destinó, en promedio, el 8.5% del producto interno bruto (PIB) para atender a este grupo poblacional. El monto significó invertir por cada niña, niño y adolescente la cifra de USD0.90 diarios (en promedio) para cubrir todas sus necesidades en materia de alimentación, salud, educación, deporte, protección social y medio ambiente. La cifra destinada en 2011 ascendió a USD1,397.4 millones.

Para 2013 esa cifra había aumentado a USD1,568.9 millones, según lo documenta en noviembre de 2014 el estudio realizado por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), en alianza con la Sefín. Este monto significó el 50.0% del gasto público social, el 19.7% del gasto público total y el 8.5% del PIB, porcentajes similares a los obtenidos en el estudio citado anteriormente.²⁵

Esta escasa diferencia entre los resultados que muestran ambos estudios permite deducir que se ha mapeado, documentado y calculado de manera bastante certera los esfuerzos que la sociedad hondureña hace por la niñez y la adolescencia.

En 2015, Plan Internacional, en un nuevo convenio con el Icefi, se ha dado a la tarea de continuar esta serie de estudios, pero abarcando más instituciones del sector público

25. Los estudios citados se realizaron utilizando la misma fuente de información: la Sefín. Luego, clasifican el gasto público de acuerdo con finalidad y programa, para identificar aquellos gastos que sean para el bienestar y desarrollo de la niñez y la adolescencia. Posteriormente, se distingue entre inversión directa o específica, e inversión indirecta. La sumatoria de ambas da como resultado la inversión total. Una diferencia básica entre ambos análisis es que el estudio realizado por Unicef avanza en identificar el presupuesto destinado a la NNA por ciclo de vida.

y ampliando el análisis del gasto en niñez y adolescencia, es decir, no restringiéndolo solo a programas que los beneficien directamente a ellos, sino incluyendo también las iniciativas que benefician a sus padres y madres. Ello, tomando en cuenta que el bienestar de los hijos e hijas depende, en gran medida, del bienestar de sus progenitores.

De esa cuenta, se tiene que entre 2007 y 2013 la IPNA, como porcentaje del PIB, pasó del 8.4 al 8.6% y, si bien esto pareciera un incremento mínimo, hay que hacer notar que para 2009 había llegado al 9.6% del PIB. A partir de allí, debido al golpe de Estado ocurrido ese año y como parte de los efectos de la crisis financiera internacional, se asiste a una reducción. Así, para 2011 se había reducido un 1%, lo cual tuvo repercusiones en el bienestar de la niñez. A

continuación algunos ejemplos que ilustran la situación:

- La niñez deportada y recibida por el Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia (IHNFA) entre 2012 y 2014 (cifras a octubre) pasó de 1,832 a 9,469 niños migrantes (Center for Gender & Refugee Studies, 2015: 134).
- La cobertura de vacunación para menores de 2 años de edad bajó del 95.6%, en 2012, al 87.4%, en 2014.²⁶
- La pobreza aumentó del 64.5%, en 2009, al 70.1%, en 2013.²⁷
- La pobreza extrema aumentó del 42.4% al 48.2%, en 2013.
- El índice de Gini del ingreso aumentó de 0.525, en 2009, a 0.544, en 2013.

La tabla 9 entrega importante información sobre

Tabla 9							
Indicadores de niñez y adolescencia (2007-2013)							
Concepto	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Inversión directa							
Millones de dólares corrientes	866.8	1,064.4	1,164.9	1,178.9	1,189.0	1,239.7	1,392.1
Porcentaje del PIB	7.0%	7.7%	8.0%	7.4%	6.7%	6.7%	7.6%
Porcentaje del GPS	39.4%	39.5%	41.6%	38.0%	40.6%	41.3%	46.4%
Índice de focalización	88.5	89.9	95.8	88.6	95.7	98.5	111.7
IPNA per cápita anual en dólares corrientes	258.2	314.0	340.5	341.3	341.1	352.3	392.1
IPNA per cápita diario en dólares corrientes	0.71	0.86	0.93	0.94	0.93	0.97	1.07
IPNA per cápita diario en dólares constantes	0.71	0.78	0.82	0.77	0.73	0.71	0.76
Inversión total (directa + indirecta)							
Millones de dólares corrientes	1,033.3	1,276.1	1,396.5	1,440.1	1,437.1	1,524.9	1,579.2
Porcentaje del PIB	8.4%	9.2%	9.6%	9.1%	8.1%	8.3%	8.6%
Porcentaje del GPS	47.0%	47.4%	49.9%	46.5%	49.1%	50.8%	52.6%
Índice de focalización	105.5	107.8	114.8	108.3	115.7	121.2	126.7
IPNA per cápita anual en dólares corrientes	307.8	376.5	408.1	417.0	412.2	433.4	444.8
IPNA per cápita diario en dólares corrientes	0.84	1.03	1.12	1.14	1.13	1.19	1.22
IPNA per cápita diario en dólares constantes	0.84	0.93	0.98	0.94	0.88	0.88	0.86

Fuente: Elaboración de Icefi, con base en información de la Sefin y del Instituto Nacional de Estadísticas

26. De acuerdo con el Departamento de Estadística de la Secretaría de Salud, se refiere a los esquemas de vacunación de poliomielitis, DPT/HB/Hib, SRP, BCG y rotavirus (segunda dosis).

27. Las siguientes dos estadísticas también fueron consultadas con el Programa Estado de la Región, disponible en: <http://www.estadonacion.or.cr/otras-publicaciones-costarica/productos-intermedios-pen/estadisticas-de-centroamerica-2014>.

la desagregación de la inversión en niñez, tanto directa²⁸ como indirecta.²⁹ Con respecto a esta última, cabe mencionar que en 2007 el 47.0% del gasto público social iba dirigido a la niñez y la adolescencia, mientras que en 2013 esta cifra fue del 52.6%. Asimismo, es importante mencionar que Honduras posee un presupuesto proniñez, puesto que el índice de focalización³⁰ es superior a 100; es decir, la mayor parte del presupuesto tiene como beneficiaria a la NNA. De igual manera, la inversión per cápita anual en términos corrientes pasó de USD307.8, en 2007, a USD444.8, en 2013.

Los indicadores anteriores evidencian que la sociedad y el Estado hondureño han realizado esfuerzos para mejorar las condiciones de desarrollo de la niñez y la adolescencia, y si bien como proporción del gasto público y en términos

per cápita se invierte más, cuando se descuenta a los valores la inflación resulta que la asignación diaria por cada niña, niño y adolescente ha aumentado, desde 2007, solamente dos centavos de dólar estadounidense, al situarse en USD0.86 en 2013.

La mayor parte de la IPNA ha sido ejecutada por entidades que conforman el gobierno central; le siguen, en importancia, las empresas públicas nacionales, como el Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SANAA) y la Suplidora Nacional de Productos Básicos. También resaltan las inversiones en favor de la NNA que realiza el Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS) y, dentro del grupo de institutos públicos autónomos, la que lleva a cabo el Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia (IHNFA), el Instituto Nacional Agrario y el Instituto Nacional de Formación Profesional (Infop).

Tabla 10

Honduras: IPNA según tipo y sector período 2007-2013
(millones de dólares corrientes)

Concepto	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Tendencia
Directa	866.8	1,064.4	1,164.9	1,178.9	1,189.0	1,239.7	1,392.1	
Gobierno Central	816.3	1,015.9	1,098.0	1,100.6	1,120.7	1,180.0	1,336.4	
Empresas Públicas Nacionales	41.9	39.1	55.3	62.9	57.6	50.3	45.4	
Institutos Públicos Autónomos	8.6	9.5	11.6	15.4	10.6	9.4	10.2	
Indirecta	166.5	211.7	231.6	261.3	248.2	285.3	187.2	
Gobierno Central	98.4	126.7	146.1	165.7	194.9	214.0	144.1	
Institutos Públicos Autónomos	14.9	18.9	19.0	20.9	21.8	19.3	21.0	
Instituciones de La Seguridad Social	49.7	60.4	60.4	67.9	25.2	46.2	15.7	
Empresas Públicas Nacionales	3.6	5.6	6.2	6.8	6.2	5.7	6.3	
Total (directa + indirecta)	1,033.3	1,276.1	1,396.5	1,440.1	1,437.1	1,524.9	1,579.2	

Nota: los puntos mínimos y máximos de la tendencia están representados en corinto y gris, respectivamente.

28. Es toda ejecución de recursos financieros que ha sido realizada en actividades o proyectos con incidencia directa o específica en la niñez y la adolescencia. Un claro ejemplo lo constituyen las ejecuciones en los programas de educación escolar.
29. Se refiere a todas aquellas inversiones que se destinan a actividades o proyectos con una incidencia clara e importante en la niñez y la adolescencia, pero que también benefician a otros grupos de población. Para calcular estas inversiones se utiliza el supuesto de distribución uniforme dentro de toda la población. De tal forma que, de los rubros clasificados como IPNA, únicamente se contabiliza la proporción que representa la población entre 0 y 17 años cumplidos, dentro del total de la población del país analizado. Un ejemplo lo constituyen los subsidios concedidos por el Estado para la construcción de vivienda popular, pues si bien esta mejora las condiciones de vida de la niñez y la adolescencia, todos los miembros del hogar se ven beneficiados.
30. Se calcula como el cociente entre la participación relativa del gasto directo en el gasto social y el peso relativo de la niñez y adolescencia entre 0 y 17 años en el total de la población. Para analizar este indicador es necesario tomar en cuenta que si el índice arroja un valor de 100, los gastos se distribuyen uniformemente en la población; un valor mayor a 100 indica que el gasto tiene un sesgo proinfancia, y uno menor que 100 indica un sesgo proadulto.

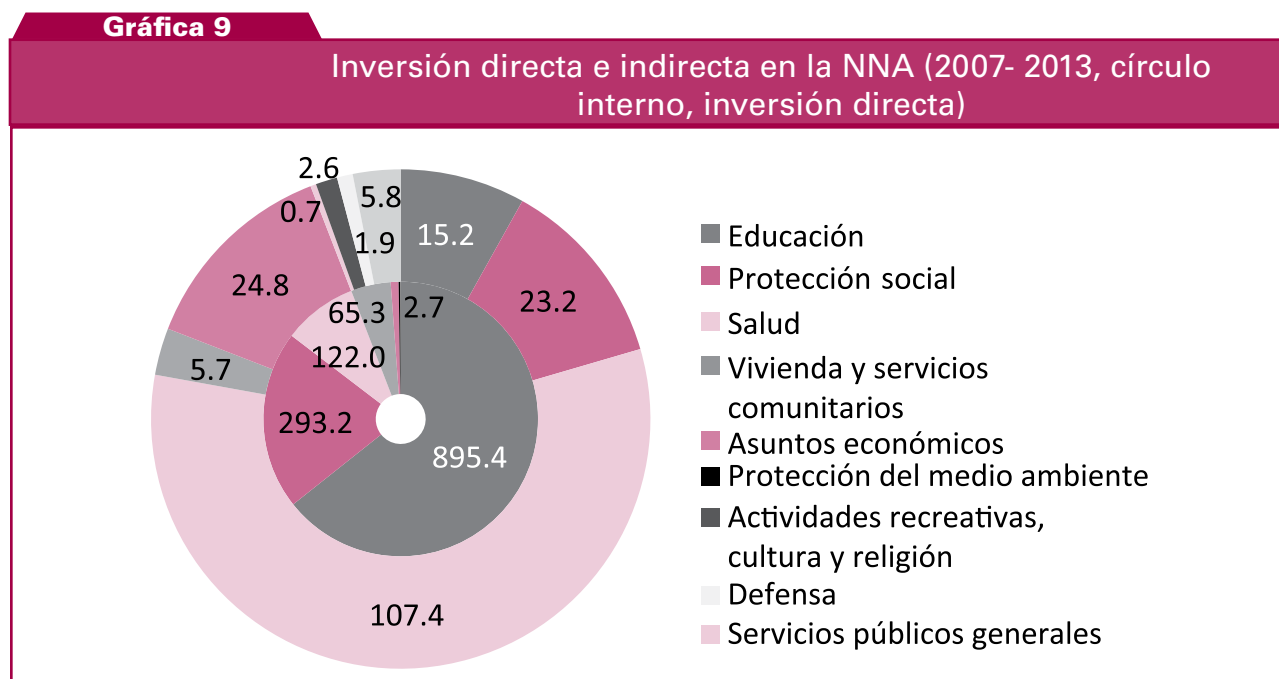
Según la finalidad del gasto, existen diferencias en cuanto a si se trata de inversión directa o indirecta dirigida a la niñez. Por ejemplo, de la inversión directa cerca del 64.3% corresponde a educación (USD895.4 millones); el 21.1% se destina a la protección social (USD293.2 millones), referida sobre todo al Programa de Asignación Familiar, y en 2013 sobresale la Secretaría de la Presidencia, con USD18.7 millones, de los cuales el 55.5% fue utilizado para la adquisición de equipo médico. Si bien esto último puede parecer una labor noble, no debe olvidarse que ello es responsabilidad de la Secretaría de Salud. Por su parte, el 8.0% corresponde a salud (USD122.0 millones). Estas tres finalidades representan el 93.4% de la inversión directa que se realiza en la NNA.

Por su parte, la mayoría de la inversión indirecta (57.0%, unos USD107.4 millones) corresponde a la finalidad de salud, sobre todo en lo relativo a los servicios provistos por el IHSS y la Secretaría de Salud (en especial en lo referido al segundo nivel de atención en salud y servicios hospitalarios). Le sigue, en orden de importancia, la finalidad de asuntos económicos (13.5%, unos USD24.8 millones), referida a la Dirección

de Ciencia y Tecnología Agropecuaria, entidad que busca fomentar la agricultura familiar y transferir tecnología al área rural del país. En esta finalidad también se contabilizan las acciones del Programa Nacional de Desarrollo Rural y Urbano Sostenible.

Para finalizar el análisis de la inversión en niñez y adolescencia, es imperativo echar un vistazo hacia las fuentes de financiamiento. En este sentido, debe recordarse que previo a la crisis financiera internacional el país gozaba de un alto crecimiento económico que le había permitido cubrir con impuestos un 77.0% de los compromisos con la NNA (inclusive, en 2009 esa proporción llegó a ser casi del 90.0%). Sin embargo, las reformas fiscales realizadas entre 2010-2013, que incrementaron los ingresos tributarios, no destinaron estos recursos a cubrir los compromisos con la niñez y adolescencia.

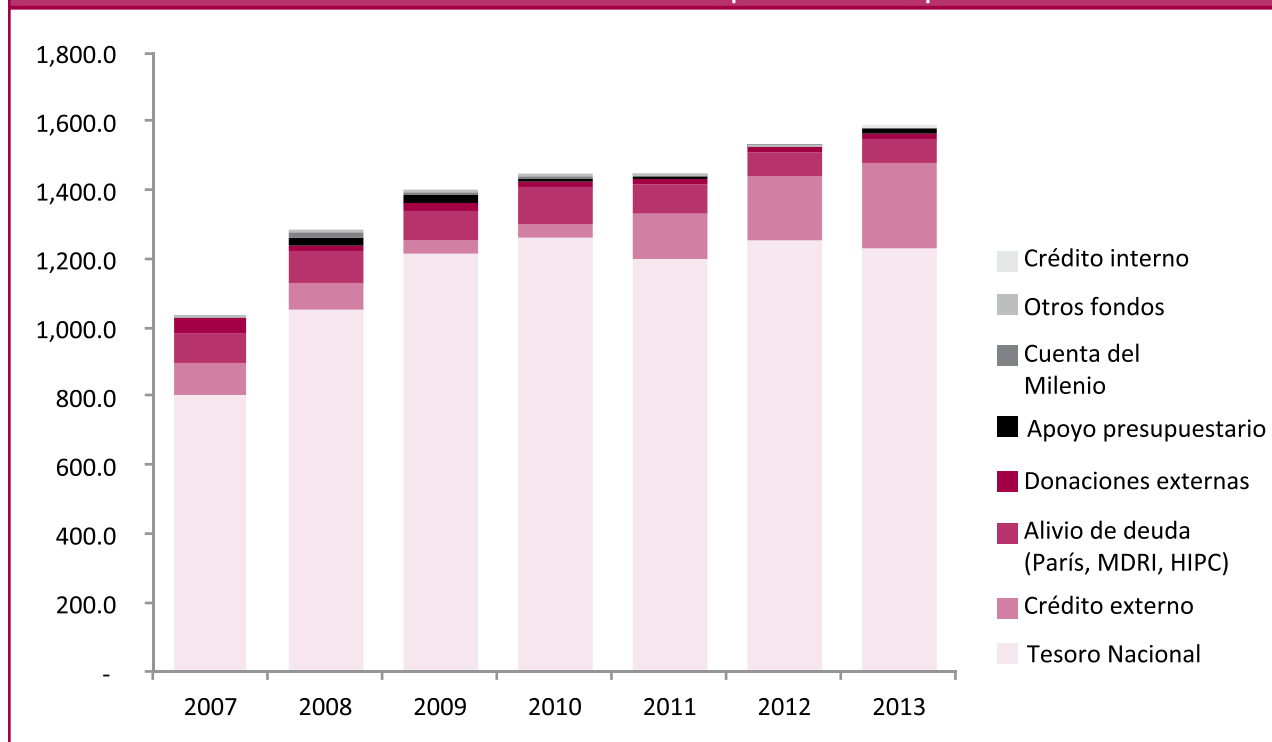
Si bien la creación de impuestos con finalidad exclusiva —como es el caso de la tasa de seguridad— ha significado un aumento de la carga tributaria a niveles observados previo a la crisis de 2008-2009, también ha implicado que el



Fuente: Elaboración de Icefí, con base en datos de la Sefín

Gráfica 10

Fuentes de financiamiento para la NNA por año



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

desarrollo de la niñez se empieza a financiar con endeudamiento externo, el cual casi se duplicó entre 2011 y 2013, pues pasó de USD131.30 millones, a USD247.80 millones. Esto en sí mismo no está mal, pues endeudarse por la NNA es una justa razón; sin embargo, si no se destinan fondos presupuestarios dirigidos a este grupo poblacional no se cerrará la principal causa de la violencia en el país: la falta de oportunidades de la población.

El presupuesto de 2016 destinado a la niñez y la adolescencia. El análisis del proyecto de presupuesto de 2016 debe tener, como enfoque prioritario, la creación de oportunidades para la niñez y la adolescencia. Ello obedece a que una de las principales barreras para la efectividad de los derechos de los niños y las niñas es la falta de un gasto público que sea suficiente, efectivo, inclusivo y eficiente. Una inversión insuficiente, especialmente en los más vulnerables y marginados, puede perpetuar

la transmisión de la pobreza y la desigualdad de generación en generación, y producir efectos negativos irreversibles en el desarrollo de los niños y niñas (Consejo de Derechos Humanos, 2015).

También es pertinente recordar el artículo 4 de la Convención de Derechos del Niño, que indica que «Los Estados partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos [...] y adoptarán esas medidas hasta el máximo de recursos de que dispongan y, cuando sea necesario dentro del marco de la cooperación internacional».

El proyecto de presupuesto para 2016, en lugar de aumentar las inversiones destinadas a la niñez y la adolescencia, propone reducir las en aproximadamente un 1.6% del PIB, en comparación con 2013.³¹ Como consecuencia, la IPNA ya no representaría el 46.4% del gasto

31. Se compara el proyecto de presupuesto 2016 con el año 2013, pues este último es el más reciente con información sobre IPNA en Honduras.

público social, sino el 33.5%. En términos monetarios, esto se traduce en reducir la inversión directa en 2016, en comparación con 2013, en cerca de USD101.40 millones. Así las cosas, lejos de que el presupuesto tenga una propensión proniñez, pasará a ser un presupuesto proadulto.

Al sumar la inversión directa con la indirecta, se tiene que para 2016 la IPNA total será de USD78.20 millones, superior a la ejecutada en 2013; si bien como porcentaje del PIB la reducción ya es de solo el 0.9% y el presupuesto registra un sesgo proniñez (índice de focalización), ese aumento es, de hecho, un espejismo. Ello, debido a que en términos nominales se registra un aumento anual de la inversión por niña, niño o adolescente de USD9.6 en términos constantes, y en asignación diaria el Gobierno lo que está proponiendo para 2016 es reducir un monto de USD0.11 centavos por cada niña, niño y adolescente.

Aquí resulta imperativa la coordinación que

debe haber entre la política fiscal y la monetaria, de manera que los esfuerzos de la primera no resulten opacados por la segunda. De hecho, será necesario reforzar los esfuerzos por mantener la estabilidad de precios, con miras a que la escasa inversión en NNA que plantea hacer el Gobierno no se diluya con la inflación.

Si bien se plantea una reducción considerable en las asignaciones destinadas a NNA, es importante conocer cómo están distribuidas estas asignaciones o las reducciones, según finalidad. Con este propósito, se presenta la misma relación explícita en la gráfica 11, solo que para el año 2016. Al respecto, cabe indicar que los resultados en cuanto a la inversión directa en niñez son bastante similares a los de 2013, en el sentido de que la mayor parte de esta se destina a la educación (63.5%, equivalente a 18,041.60 millones de lempiras). Le sigue, en orden de importancia, la protección social (16.0%), que engloba los programas «Vida

Tabla 11

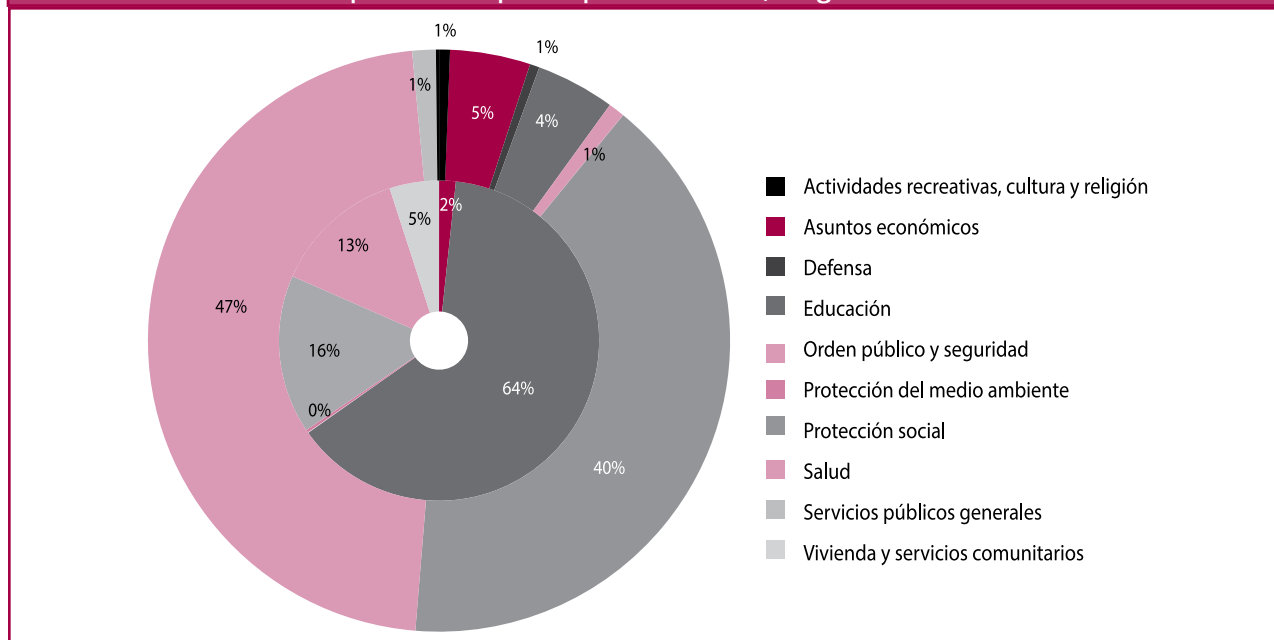
Indicadores de la IPNA en el proyecto de presupuesto 2016

Indicador	2013 ejecutado	2016 propuesto	Diferencia
Inversión directa			
Millones de dólares corrientes	1,392.1	1,290.7	-101.4
Porcentaje del PIB	7.6%	6.0%	-1.6%
Porcentaje del GPS	46.4%	33.5%	-12.9%
Índice de focalización	111.7	80.3	-31.4
Per cápita anual en dólares corrientes	392.1	353.8	-38.3
Per cápita diario en dólares corrientes	1.07	0.97	-0.10
Per cápita diario en dólares constantes	0.76	0.59	-0.17
Inversión total (directa + indirecta)			
Millones de dólares constantes	1,579.2	1,657.4	78.2
Porcentaje del PIB	8.6%	7.7%	-0.9%
Porcentaje del GPS	52.6%	43.0%	-9.6%
Índice de focalización	126.7	103.2	-23.5
Per cápita anual en dólares corrientes	444.8	454.4	9.6
Per cápita diario en dólares corrientes	1.22	1.24	0.02
Per cápita diario en dólares constantes	0.86	0.75	-0.11

Fuente: Elaboración de Icefi / Plan, con base en Sefin e INE

Gráfica 11

Ipna en el presupuesto 2016, según finalidad



Fuente: Elaboración de Icefi / Plan, con base en Sefin e INE

Mejor», con 1,243.50 millones de lempiras, y el de transferencias condicionadas a personas en pobreza y pobreza extrema, con 319.30 millones de lempiras.

Si a las dos finalidades anteriores se les agrega lo concerniente a la salud, se tiene que representan el 92.9% de la inversión directa, con una asignación de 3,812.70 millones de lempiras, equivalentes al 13.4%.

Por su parte, la inversión indirecta tiene una composición muy diferente a la de 2013, básicamente porque las finalidades de salud y protección social juntas representan el 87.6% del total, cuya sumatoria es de 7,068 millones de lempiras. Aquí se agrupan servicios hospitalarios de salud y programas de protección social cuyos beneficiarios directos no son las niñas y los niños, sino sus progenitores; tal es el caso de las redes de protección social y el «Bono Diez Mil».

Un aspecto muy importante a considerar es con qué fuentes de financiamiento se pagará la inversión pública en niñez y adolescencia en 2016.

Un 76.2% se hará con recursos provenientes del pago de impuestos; 9.2% con recursos propios de las instituciones que ejecutan esta inversión; 7.6% con endeudamiento externo; 4.4% a través de la Iniciativa Multilateral de Alivio de la Deuda; y 1.8% con donaciones externas, sobre todo para financiar la inversión directa. Por su parte, el Club de París, sumado al apoyo presupuestario, representa en conjunto menos del 1% del financiamiento de la IPNA.

Un aspecto relevante en este tipo de análisis es el hecho de que al alivio de la deuda, en el marco de la Iniciativa para los Países Pobres muy Endeudados (PPME),³² tiene como finalidad proporcionar un apoyo más rápido, profundo y amplio, así como fortalecer los vínculos entre el alivio de la deuda, la reducción de la pobreza y las políticas sociales. Entonces, ¿por qué estos recursos no están asignados a programas relacionados con la niñez y la adolescencia? La respuesta es que en Honduras, para 2016, el 100% de estos fondos será utilizado para el pago del Ejército, con la desagregación que se observa en la tabla 12.

32. Véase en: <https://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/hipcs.htm>.

Tabla 12**Desagregación de la utilización de fondos de la iniciativa PPME para 2016 (en millones de lempiras)**

Alivio de la deuda - PPME (Iniciativa para Países Pobres muy Endeudados)	68,900,000
Atención a programas especiales	68,900,000
Complementos	3,702,000
Contribuciones al Instituto de Previsión Militar - Cuota patronal	4,886,640
Contribuciones al Instituto de Previsión Militar - Régimen de riesgos especiales	3,220,740
Contribuciones al Instituto de Previsión Militar - Reserva laboral	3,627,960
Contribuciones para seguro social	1,634,660
Decimocuarto mes	3,702,000
Decimotercer mes	3,702,000
Sueldos básicos	44,424,000

Fuente: Elaboración de Icefi / Plan Internacional, con base en Sefin

Así como se cuestiona la utilización de fondos de la deuda para el Ejército del país y no para desarrollo social, podría inclusive cuestionarse la misma composición de las asignaciones para NNA; sin embargo, resulta que el 59.5% se destina al pago de remuneraciones y prestaciones laborales de los servidores públicos que atienden a este grupo poblacional. Habrá que recordar que los servicios de educación y salud son intensivos en la utilización de mano de obra calificada, lo cual los encarece, pero ello no significa que no se tenga en cuenta, como principio, la sostenibilidad de las finanzas públicas. En este sentido, cabe hacer referencia al estatuto docente, el cual ha estado congelado en materia salarial en los últimos cinco años y, si bien tiene como finalidad dignificar la carrera magisterial, no debe comprometer los pagos de otros importantes rubros, inclusive de aquellos no relacionados con la NNA.

Es importante señalar que, si al subtotal indicado con anterioridad se le agrega lo que se gastará por concepto de Fideicomiso Fondo Social Reducción de la Pobreza; Fondo de Protección y Seguridad Poblacional; productos farmacéuticos y medicinales varios; y ayuda social a personas

de capital, se llega al 81.5% de las erogaciones para la NNA. Aquí vale la pena detenerse en el sentido de que los fideicomisos deben ser transparentados, para que exista validez y rendición de cuentas a la ciudadanía.

Existen cerca de 147 rubros, cada uno con asignaciones de gasto mínimas (pues representan menos del 1.2%) pero que, en conjunto, suman el 18.4% del total destinado a la niñez y la adolescencia. Estos rubros no deben pasarse por alto; por ejemplo, los rubros contratos especiales y otros servicios técnicos profesionales suman 955.10 millones de lempiras y están financiados en dos terceras partes mediante endeudamientos cuyos montos podrían ser utilizados de manera más efectiva, en vacunas, antirretrovirales, o bien en reactivos para el diagnóstico del VIH/sida. El mismo criterio debe aplicar para las transferencias corrientes a instituciones sin fines de lucro (398.90 millones de lempiras), pues estas deberían presentar un programa operativo anual donde indiquen qué resultados estarán entregando a la sociedad hondureña, para evaluar así su efectividad. En la tabla 13 se listan los rubros que deberán ser transparentados para evaluar su priorización.

Tabla 13**Rubros destinados a la niñez y la adolescencia que deben ser transparentados y/o reorientados (en lempiras)**

Rubro	Asignado para 2016
Contratos especiales	539,729,563
Otros servicios técnicos profesionales	415,443,128
Transferencias corrientes a instituciones sin fines de lucro	398,966,342
Útiles de escritorio, oficina y enseñanza	363,434,143
Vacunas	181,374,830
Antirretrovirales	34,359,838
Reactivos VIH/sida	8,473,557
Total general	1,941,781,400

Fuente: Elaboración de Icefi / Plan Internacional, con base en Sefin

Se puede inferir que fuera del presupuesto destinado a la NNA existen rubros, programas y actividades cuyos montos podrían estar siendo dirigidos a este grupo poblacional; sin embargo, si se reconocen los compromisos del Estado hondureño, resulta escaso el margen de maniobra que pudiese haber para destinarlo a la niñez, por ejemplo:

- Uno de cada cinco lempiras es destinado al pago del recurso humano contratado por el Estado.
- Uno de cada tres lempiras es destinado al pago de amortizaciones, comisiones e intereses de la deuda pública.
- El rubro de combustibles suma 1,173.10 millones de lempiras; el de viáticos, 246.30 millones de lempiras. De estos montos, alguna proporción podría ser disminuida y transferida a la NNA.
- El rubro de construcciones y mejoras de bienes en dominio privado tiene asignados 1,463 millones de lempiras, de los cuales al menos 924.80 millones están asignados a la Secretaría de Seguridad para el Programa de Apoyo a la Implementación de la Política Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana. Se considera que estas iniciativas deben ser transparentadas, pues se cuenta con poca información al respecto, es decir, no se sabe en qué invertirá el Estado en propiedad privada.
- En la Secretaría de Seguridad, las remuneraciones y prestaciones al personal absorben al menos el 82.3% del presupuesto. Si bien esta entidad se ha esforzado en reducir la tasa de homicidios, no debe olvidarse que un punto medular para que sean sostenibles los avances en seguridad es la prevención del delito, lo cual implica hacer inversiones en la niñez y la adolescencia.

V. Sector público combinado

El sector público combinado incorpora otras instituciones del Estado, además de la administración central. Entre las más importantes están las municipalidades, las empresas no financieras e institutos de previsión públicos, y el Banco Central de Honduras (BCH).

En este nivel de agregación del sector público se mantiene el objetivo de consolidación fiscal para 2015 y 2016, de manera que se esperan reducciones del déficit que alcancen el 2.7 y el 1.7% del PIB, respectivamente, por año. Esta reducción se explica primordialmente por los ajustes en la administración central, complementados por los progresos en los planes de rescate de las empresas públicas (en la actualidad, la mayoría de esfuerzos en este sentido se enfocan en la Empresa Nacional de Energía Eléctrica, ENEE, pues se busca disminuir su déficit hasta en un 0.2% del PIB, en diciembre de 2015).

Los esfuerzos de consolidación fiscal también se extienden a los institutos de seguridad social: «[...] el incremento previsto en el superávit de estos institutos para 2015 será determinado en gran medida por el aumento en las rentas sobre las inversiones financieras y una concesión neta de préstamos igual a cero» (Sefín, 2015 pag 42). Por consiguiente, se espera que, en conjunto, obtengan superávits del 1.7% del PIB en 2015 y 2016, aunque se sigan arrastrando déficits actuariales.³³

En 2015, el mejor desempeño del sector público combinado (SPC) está respaldado por las medidas aplicadas a la administración central, así como por los resultados que se han obtenido debido a la aplicación de los planes de rescate de las empresas públicas no financieras y de las instituciones de seguridad social, cuyos avances más notables son la disminución en sueldos y salarios y gasto en bienes y servicios,

Tabla 14.1

Cuenta financiera del sector público combinado (SPC, en millones de lempiras)

Descripción	2014	2015
Ingresos totales	100,679.0	111,927.0
Ingresos corrientes	96,629.0	107,697.5
Ingresos tributarios	69,133.0	75,947.4
Ingresos no tributarios	21,609.8	22,147.6
Intereses y dividendos	6,772.2	7,629.0
Balance operativo empresas	-2,731.10	1,946.50
Tasa de seguridad	1,846.0	-
Ingresos de capital	822.4	793.0
Donaciones	3,227.2	3,436.5

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

33. Es la diferencia entre las obligaciones y los ingresos futuros a valor presente descontado en un período dado. El sistema de seguridad social se cataloga en déficit actuarial (insolvente) si, a valor presente, la tasa de ingresos agregada es menor que la tasa de costos agregada.

Tabla 14.2

**Cuenta financiera del sector público combinado
(SPC, en millones de lempiras)**

Descripción	2014	2015
Gastos totales	116,981.6	123,617.4
Gastos corrientes	92,865.1	101,237.9
Gastos de consumo	62,779.1	66,551.4
Sueldo	47,638.2	48,683.0
Bienes y servicios	15,140.9	17,868.4
Transfers	18,807.1	15,622.5
Pérdidas del Banco Central de Honduras (BCH)	433.8	2,425.5
Intereses pagados	9,572.0	12,342.4
Externos	3,753.4	4,558.1
Internos	5,818.7	7,784.3
Otros	1,273.0	4,296.0
Gasto de capital	24,521.7	22,381.7
Inversión real	15,581.6	14,235.1
Transferencias	7,561.4	6,290.1
Otros gastos de capital	1,378.6	1,856.4
Concesión neta de préstamos	-405.10	-2.20
Balance global	-16,302.10	-11,690.40

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

complementados por una reducción del 17% de las transferencias corrientes (en comparación con el año anterior).

Todo lo anterior permitirá que el gasto del SPC se reduzca en un 0.5% del PIB, pasando del 28.4% del PIB, en 2014, al 27.9%, el siguiente año. A pesar de los esfuerzos en la contención del gasto realizados en las diversas instancias del Gobierno, se observa que para 2015 el BCH reportará pérdidas por un monto de 2,425.50 millones de lempiras, es decir 1,991.70 millones de lempiras más que en 2014. Esta diferencia deberá ser reconocida por el Gobierno y pagada al BCH en forma de bonos estandarizados con un plazo de cinco años, a una tasa del 8% anual, según el convenio de recapitalización.³⁴ Todo esto, sin que se obtenga una explicación precisa

sobre por qué se registrará este aumento considerable en las pérdidas, a pesar de que las reservas internacionales han aumentado, la tasa de política monetaria se ha reducido del 7 al 6.25%, y las operaciones de mercado abierto no han registrado que los bancos comerciales hayan aumentado significativamente su demanda por letras del BCH.

Según el presupuesto 2016, el SPC presenta un aumento del 10.1% y, a pesar de todas las medidas de consolidación fiscal implementadas, los problemas estructurales persisten: alta proporción de gasto en salarios, insuficiente gasto social, estancamiento en la inversión, servicio de la deuda creciente y un sistema de seguridad social que aún presenta déficits actuariales.

³⁴ Decreto Legislativo No. 38-2014.

Tabla 15

Presupuesto comparativo del sector público combinado (SPC, 2014-2016, en millones de lempiras)

Concepto	2014	2015	2016	Variación absoluta		Variación porcentual	
				2015/2014	2016/2015	2015/2014	2016/2015
Administración central	104,625	105,011	121,276	387	16,264	0.4%	15.5%
Otras descentralizadas	2,144	2,301	2,419	157	118	7.3%	5.1%
Empresas públicas no financieras	35,087	33,425	32,408	-1,662	-1,017	-4.7%	-3.0%
Institutos de pensiones y seguridad social	23,650	25,988	28,617	2,337	2,629	9.9%	10.1%
Universidades públicas	6,076	5,500	6,352	-576	851	-9.5%	15.5%
Empresas públicas financieras	12,165	13,419	13,251	1,254	-168	10.3%	-1.3%
Total	183,746	185,644	204,321	1,898	18,677	1.0%	10.1%

Fuente: Elaboración de Icefí, con base en datos de la Sefín

Acerca de las empresas públicas.

Después de la crisis económica y política del año 2009, la situación financiera de las empresas públicas de mayor tamaño (ENEE, Hondutel, ENP y SANAA) empeoró significativamente. A partir de entonces, se han realizado diversos esfuerzos para implementar planes de rescate financiero, los cuales cobraron mayor relevancia a partir de la firma del último acuerdo con el FMI. Estos planes constituyen uno de los ejes principales de las reformas estructurales acordadas.

En tal sentido, se establecieron metas de desempeño financiero para las empresas públicas cuya prioridad era el cumplimiento del plan de rescate de la ENEE, debido a que esta era la empresa que presentaba el mayor deterioro financiero. Como resultado de la recuperación de la mora, se han registrado en 2015 avances positivos en esta empresa, hasta por un monto de 166 millones de lempiras; por otro lado, se ha reducido la planilla de personal, pasando de 5,090 empleados, en 2013, a 2,200 en el cuarto trimestre de 2015, lo cual significa una reducción de gastos en salarios de alrededor de un millardo de lempiras.

En el acuerdo con el FMI también se incluyeron ajustes trimestrales a la tarifa de servicio de energía eléctrica, con la aplicación de una

nueva fórmula de ajuste automático que sería determinada por la Comisión Reguladora de Energía Eléctrica (CREE), de reciente creación. El último ajuste fue realizado en febrero de 2015, con un aumento del 5.86%; según el compromiso acordado, tendría que implementarse una segunda revisión en julio del mismo año (aumento de 2.5% al kilovatio hora). No obstante, este ajuste no fue llevado a cabo, ya que el precio del búnker, al igual que el precio internacional del petróleo, siguió registrando reducciones importantes durante el primer semestre de 2015.

En el resto de las empresas públicas la tónica ha sido similar. En efecto, los recortes de planillas han sido importantes en SANAA y Hondutel, y queda pendiente el reconocimiento del pasivo laboral por despidos (que tendrá que ser financiado por medio de endeudamiento, ya que las empresas no tienen los recursos propios para cumplir con estas obligaciones).

La puesta en marcha de los planes de rescate ha generado resultados positivos desde el punto de vista financiero, de tal manera que hacia junio de 2015 el balance operativo de las empresas públicas no financieras en conjunto presentaba un superávit de 1,049.50 millones de lempiras, lo cual contrasta con el déficit de 1,402.20 millones de lempiras registrado en el mismo período del año 2014 (Sefín, 2015). En el caso específico de la ENEE, el balance

global tuvo una mejoría notable, reduciéndose el déficit de 2,155 millones de lempiras, en junio de 2014, a 394.80 millones, en junio del año siguiente.

Por otro lado, la recuperación de Hondutel presenta leves mejorías en su balance global, que pasó de un superávit de 48.10 millones de lempiras, en junio de 2014, a 185.3 millones, en junio del año siguiente. La Empresa Nacional Portuaria, por su parte, ha sido una de las de mejor desempeño financiero durante el primer semestre de 2015, y es la única que transfiere fondos a la administración central, pues registró, hasta junio, un superávit de 229.60 millones de lempiras.

Aunque el presupuesto de egresos se redujo por los recortes de personal, es importante mencionar que el renglón destinado al servicio de la deuda aumentó en un monto de 840 millones de lempiras, lo cual indica que existen presiones importantes con respecto al servicio de la deuda para estas instituciones, principalmente la ENEE. Esta última ha mantenido atrasos constantes con los generadores de energía térmica, a los que ha reconocido sus deudas por medio de la emisión de bonos domésticos.

El presupuesto aprobado para 2016 muestra una reducción en los montos asignados a las empresas públicas, con excepción de la ENEE, SANAA y Honducor. En coherencia con los compromisos de consolidación fiscal y los planes de rescate financiero, el presupuesto de egresos de las empresas públicas presenta una reducción de 1,017 millones de lempiras (-3.1%). Esta reducción se explica, principalmente, por los recortes en las planillas de empleados.

En resumen, las empresas públicas han logrado mejorar su situación financiera en Honduras, pero el costo en cuanto a pérdidas de fuentes de trabajo es alto, lo que agudiza la situación de desempleo en el país. Adicionalmente, algunas de las empresas siguen endeudándose, lo que hace necesario

monitorear de cerca esta situación, sobre todo por el hecho de que el ciclo político se reinicia a partir de 2016.

Institutos de previsión social. Históricamente, estos organismos públicos han presentado déficits actuariales crónicos. En 2013, esta situación se agravó a niveles alarmantes, con un déficit que alcanzó los 240 millardos de lempiras³⁵ y obligó a las autoridades a tomar medidas, que incluyeron la modificación del marco legal de estas entidades durante el primer semestre del año 2014.

Así, en abril de 2014 se modificó el marco legal del Injupemp, lo cual permitió el incremento de las aportaciones por parte de los derechohabientes, que pasaron del 11 al 12.5% del sueldo bruto; también se previó aumentar en un 0.5% anual las cotizaciones, de manera que del 7% llegaran al 9.5%. Asimismo, se aumentaron los años de jubilación. Todo lo anterior ha permitido al Injupemp, en 2015, reducir el déficit actuarial en alrededor de cinco millardos de lempiras.

Inprema también tuvo una reforma de su marco legal (*Decreto Legislativo No. 247-2011*), lo cual ha permitido la regularización de la cuota de inscripción y el estatus de afiliado en un solo colegio magisterial. El nuevo marco normativo también establece que las aportaciones y cotizaciones serán del 12% del salario (aportación patronal), mientras se cobrará un 8% del salario como cotización individual. Asimismo, se modifican las tasas de interés y límites máximos de préstamo, y se determina la edad de jubilación después de los cincuenta años (si la persona ha servido más de diez años en el sistema de educación).

Finalmente, en marzo de 2015, la CNBS estimó que el Inpreunah presentaba un déficit actuarial de 11,534 millones de lempiras resultado, según las opiniones vertidas por los analistas, de gestiones donde había imperado la corrupción y una inadecuada administración. Para

35 Declaración de Roberto Salinas, superintendente de Seguros y Pensiones, octubre de 2013.

contrarrestar esta situación se nombró una junta interventora (*Decreto Ejecutivo PCM-012-2015*) cuyas recomendaciones incluyen aumentar la edad de retiro e incrementar la aportación patronal y del participante.

Adicional a los déficits actuariales que presentan los fondos de pensiones públicos, estos organismos son los mayores tenedores de deuda interna bonificada emitida por el Gobierno. Según el boletín estadístico del BCH de diciembre de 2014, los organismos descentralizados —entre los cuales se encuentran los institutos de pensiones— poseen un monto de 32,053.10 millones de lempiras en concepto de bonos gubernamentales internos, lo cual equivale al 47.4% de la deuda interna total.

Ante estos constantes déficits actuariales, limitada cobertura y escasa prestación de servicios, el Gobierno comenzó a promover una nueva ley marco del sistema de protección social que, según la opinión de varios sectores de la ciudadanía, tiende a privatizar los servicios de salud, ya que en ella se promueve la creación de nuevos entes administradores de la salud de carácter privado y mixto. También se permite al IHSS suscribir contratos con unidades públicas o privadas que prestan servicios de salud.

Haciendo a un lado los debates que ha generado la creación de esta ley debido al transfondo privatizador que promueve, es oportuno mencionar que no se ha realizado un presupuesto o un análisis de costos que aclare cómo se implementaría la reforma, tomando en cuenta que se podría generar diversos problemas durante su proceso de implementación. Entre ellos, mayores necesidades de recursos financieros por parte del Gobierno, poniendo en riesgo los objetivos fiscales de estabilización.

El presupuesto para 2016 de las instituciones del sistema de seguridad social y pensiones presenta un aumento del 10% en comparación con el presupuesto del año anterior, es decir, se da un incremento de 2,629 millones de lempiras. Pero la mayor parte de este aumento en las asignaciones presupuestarias de egresos está destinado al renglón de activos financieros, que se amplió en 1,868.90 millones de lempiras, mientras que el servicio de la deuda de corto plazo aumentó en 589.10 millones de lempiras, para un total de 2,458 millones de lempiras. Por su parte, los demás renglones se mantienen constantes o disminuyen, como es el caso de materiales y suministros, lo cual se constata con los desabastecimiento de medicinas y falta de tratamientos.

Tabla 16

**Institutos de pensiones y seguridad social, presupuesto 2016
(en millones de lempiras)**

Institución	2014	2015	2016	Variación absoluta		Variación porcentual	
				2015/2014	2016/2015	2015/2014	2016/2015
IHSS	5,932.2	6,571.3	7,155.6	639	584	10.8%	8.9%
Injupemp	7,004.6	6,751.4	7,273.5	-253	522	-3.6%	7.7%
Inprema	7,501.5	9,355.9	9,955.8	1,854	600	24.7%	6.4%
IPM	2,376.2	2,425.6	3,227.0	49	801	2.1%	33.0%
Inpreunah	835.6	883.3	1,004.7	48	121	5.7%	13.7%
Total	23,650.1	25,987.6	28,616.6	2,337	2,629	9.9%	10.1%

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

VI. Conclusiones y recomendaciones

CONCLUSIONES

La consolidación fiscal ha sido la respuesta del Gobierno ante el desequilibrio fiscal generado en 2013; consiste en la misma receta que se viene aplicando históricamente: ajustes de corto plazo y con un alto costo social para la población. Los ajustes se encuentran enmarcados en un acuerdo con el FMI que no representa ninguna garantía en cuanto a mantener en el mediano plazo la disciplina fiscal, ni la estabilidad de las finanzas públicas.

Las medidas aplicadas en el marco del proceso de consolidación fiscal han tenido un alto costo social, ya que los ingresos públicos aumentaron por medio de la tributación indirecta, altamente regresiva; el gasto se redujo mediante el sacrificio de la inversión pública y el gasto en salud y educación. También se ha incrementado el desempleo debido a la gran reducción de puestos laborales, principalmente en las empresas públicas.

La estrategia del Gobierno no parece tomar en cuenta las necesidades de la sociedad hondureña, pues se ha observado que el gasto público priorizado es el de defensa y seguridad, en detrimento del gasto social y en infraestructura. Todo esto no parece corresponder con una respuesta integral para eliminar el problema de la violencia desde su raíz, ya que la génesis de este flagelo proviene de la situación de pobreza e inequidad que impera.

Si bien el país tiene muchas necesidades sociales, la inversión en niñez y adolescencia debe incrementarse con eficacia; también debe hacerse con criterios de priorización y transparencia. Por ejemplo, resulta muy cuestionable que cerca de 68.90 millones de lempiras destinados al pago de sueldos, salarios y prestaciones labores del Ejército del país sean pagados mediante fondos

de la iniciativa para países pobres altamente endeudados, cuya finalidad es precisamente incrementar el gasto social para aumentar el desarrollo humano de los ciudadanos.

De igual manera, resulta cuestionable que no sean transparentados fondos que ya están asignados a la niñez y la adolescencia, por un monto cercano a los 955.10 millones de lempiras, en los rubros de «contratos especiales» y «otros servicios técnicos profesionales». Es preciso explicar para qué son esas partidas presupuestarias y en qué beneficiarán esos estudios y/o servicios técnicos a la niñez y la adolescencia. En todo caso, los fondos podrían ser reorientados para incrementar el monto al rubro de vacunaciones, por ejemplo, que tiene una asignación de solamente 181.30 millones de lempiras; o bien para adquisición de reactivos para el diagnóstico y prevención del VIH/sida, donde solo se tiene previsto invertir 8.40 millones.

El exceso en el uso de fideicomisos ha generado serios problemas de transparencia en el presupuesto, ya que estos no consolidan su liquidación presupuestaria. Es alentador que en las disposiciones generales del presupuesto se está intentando corregir esta situación; sin embargo, la débil institucionalidad y el endeble diseño del marco legal posiblemente no den los resultados esperados en cuanto a transparentar estos mecanismos. Esto indica que los mensajes del Gobierno en materia de transparencia son mixtos: mientras por un lado se sostiene un estandarte de esfuerzos a favor de la transparencia con los portales electrónicos de cada una de las instituciones y se apoya al Instituto de Acceso a la Información Pública, por el otro se da vida a la Ley de Secretividad y se respaldan las acciones de Coalianza y los fideicomisos, lo cual prueba todo lo contrario

La nueva Ley Marco de Seguridad Social no parece ser una respuesta integral al problema de cobertura y a los constantes déficits actuariales del sistema actual, que posee grandes falencias institucionales y que por muchos años ha sido presa de la corrupción. La intención de privatizar el sistema de seguridad social está latente, en un contexto que no garantiza mejores condiciones para la población. También deberá considerarse como un riesgo el hecho de que a la fecha no se ha realizado un costeo de la implementación de esta ley; el riesgo reside en que las necesidades de recursos financieros podrían empeorar la dinámica actual de la deuda, que ha entrado en una situación complicada debido al alto servicio de la deuda interna.

RECOMENDACIONES

Es imperativo realizar un estudio de gasto tributario, con un enfoque de costo / beneficio, que permita contar con argumentos sólidos para efectuar una recomendación integral sobre la racionalización de las exoneraciones fiscales. Asimismo, se debe realizar con frecuencia regular informes sobre la gestión tributaria, que contengan indicadores de desempeño, que muestren los resultados de los esfuerzos de las mejoras administrativas, que incluyan mediciones sobre defraudación aduanera y sobre los avances de la ampliación de la base tributaria, y que adviertan sobre el progreso de las mejoras en materia de inteligencia tributaria.

Es imperioso diseñar e implementar mecanismos para garantizar la transparencia en el presupuesto, que mejoren la oportunidad y calidad de la información estadística y que también permitan monitorear el progreso en la lucha contra la corrupción, estableciendo los tiempos y formas para la rendición periódica de cuentas al público en general.

El proceso de diseño y aprobación del presupuesto debe incluir la participación ciudadana como contraparte a la comisión del Congreso Nacional

que está encargada de revisar el proyecto de presupuesto 2016. También es indiscutible que la ciudadanía debería tener participación sistemática en la definición de los proyectos de ley, sobre todo en aquellos casos que afectan los intereses de la población y que comprometen los recursos del presupuesto.

El país ha podido realizar reformas fiscales para el combate de la inseguridad y la violencia, lo cual ha significado una reducción significativa (sobre todo) en la tasa de homicidios. Pero también es necesario que desde la planificación se identifiquen umbrales de desarrollo a ser alcanzados y superados para el bienestar de la niñez hondureña. Ello implicaría no solo la dotación de más recursos, sino también la identificación de espacios fiscales, así como criterios de priorización, optimización y territorialización de las inversiones en niñez y adolescencia.

Es indispensable proponer una reforma al marco legal que regula el proceso de elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto, pues además de que en él existen vacíos legales, también es innegable que ciertas leyes han quedado obsoletas con respecto a las condiciones y normas contables actuales, así como frente a las necesidades de la población. Si no se realizan estos cambios, muchas de las mejoras técnicas que se puedan implementar no tendrán efecto, pues carecerán del respectivo respaldo legal que las impulse.

Finalmente, un aspecto que probablemente sea vital para encaminar de nuevo el presupuesto público hacia la dirección del desarrollo económico es la promoción de un pacto fiscal que aborde de forma integral las finanzas públicas, no solo desde el punto de vista de disciplina y equilibrio fiscal, sino también en relación con la promoción del desarrollo económico y sostenible del país. Esto último no debe tener un enfoque de corto plazo, que se encargue de enfrentar únicamente la situación actual, sino que debe trascender hacia un enfoque de largo plazo, acorde con una visión de país.

Referencias bibliográficas

Cáliz R. J. Álvaro, (2015). *Lecciones aprendidas y desafíos de las fuerzas progresistas en Honduras. Análisis de la coyuntura 2009-2014*. Honduras: Fundación Friedrich Ebert.

Banco Central de Honduras (2015a). *Programa monetario 2015-2016*.

Banco Central de Honduras (2015b). *Revisión del programa monetario 2015-2016*.

Bova Elva, Kinda Tidiane, Woo Jaejoon, Zhang Sophia (2013). *Distributional consequences of fiscal consolidation and the role of fiscal policy: what do the data say?* Fondo Monetario Internacional, documento de trabajo.

Center for Gender & Refugee Studies / Programa Migración y Asilo Centro de Justicia y Derechos Humanos (2015). *Niñez y migración en Centro y Norte América: Causas, políticas, prácticas y desafíos*. San Francisco, California.

Centro de Estudios para la Democracia (2014). *Reflexiones sobre las estrategias contra la pobreza y la protección social en Honduras*.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (2014). *Panorama social de América Latina 2014*.

Consejo de Derechos Humanos (2015). *Avance hacia una mejor inversión en los derechos del niño*. Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Nueva York.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) (2014). *La inversión pública dirigida a la niñez y la adolescencia en el año 2013*. Tegucigalpa: Unicef / Honduras.

Fondo Monetario Internacional (FMI) (2014). «Honduras: Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding».

Fondo Monetario Internacional (FMI) (2015a). «Comunicado de Prensa No. 15/120».

Fondo Monetario Internacional (FMI) (2015b). «Comunicado de Prensa No. 15/339».

Fondo Monetario Internacional (FMI) (2015c). *World Economic Outlook: Adjusting to Lower Commodity Prices*.

Fondo Monetario Internacional (FMI) (2015d). «Boletín de Prensa N° 15/462».

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi) (2015). *Un ajuste a la medida de las élites económicas. Diagnóstico de las finanzas públicas hondureñas en 2014 y perspectivas para 2015*. Guatemala: Icefi.

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales / Plan Internacional (2013). La inversión del gobierno central en niñez y adolescencia en Centroamérica 2007-2011. Guatemala: Icefi.

Instituto Nacional de Estadísticas (INE) (2015a). Tasa de analfabetismo [en línea], disponible en: <http://www.ine.gob.hn/index.php/component/content/article?id=90>

Instituto Nacional de Estadísticas (INE) (2015b). Tasa de desempleo [en línea], disponible en: <http://www.ine.gob.hn/index.php/component/content/article?id=94>

Instituto Nacional de Estadísticas (INE) (2015c). Línea de pobreza [en línea], disponible en: <http://www.ine.gob.hn/index.php/component/content/article?id=91>

Naciones Unidas (2015), Asamblea General Consejo de Derechos Humanos

Secretaría de Finanzas (Sefin) (2013). *Memoria anual 2013*.

Secretaría de Finanzas (Sefin) (2015a). *Marco macrofiscal de mediano plazo 2016-2019*.

Secretaría de Finanzas (Sefin) (2015b). Proyecto de Presupuesto Ejercicio Fiscal 2016 [en línea], disponible en: <http://www.sefin.gob.hn/?p=59372>.

Secretaría de Finanzas (Sefin) (2015c). *Informe de revisión de medio año 2015*.

Sistema Estadístico Policial en Línea (Sepol) (2015), Histórico Tasas de Homicidios, Disponible en: www.sepol.hn

Anexos

Anexo 1

Supuestos y proyecciones macroeconómicas de mediano plazo (2016-2019)

Concepto	2015	2016	2017	2018	2019
Sector real					
PIB real variación porcentual	3.2	3.2	3.3	3.5	3.7
PIB nominal variación porcentual	8	6.5	6.9	7.5	7.5
Precios					
Inflación	4.8	4.8	4.4	4.6	4.7
Sector fiscal (como porcentaje del PIB)	2015	2016	2017	2018	2019
Administración central					
Balance global	-3.8	-3.0	-2.7	-2.4	-2.2
Balance primario	-0.9	0.3	0.7	0.9	1.0
Ingresos corrientes	17.7	17.9	18.1	18.2	18.2
Ingresos tributarios	16.7	16.9	17.1	17.2	17.2
Gasto corriente	18.2	17.6	17.2	16.9	16.9
Sueldos y salarios	8.7	8.4	8.0	8.0	8.0
Gasto de capital	4.2	4.1	4.2	4.2	4.2
Inversión	1.5	1.8	2.0	2.0	2.0
Sector público combinado (SPC)					
Balance global	-2.7	-1.7	-1.5	-1.1	-0.9
Balance primario	-1.0	-0.5	0.1	0.4	0.5
Ingresos corrientes	24.3	25.1	25.5	25.8	26.0
Gasto corriente	22.8	22.8	22.6	22.3	22.2
Sueldos y salarios	11.0	10.6	10.3	10.3	10.3
Gasto de capital	5.1	5.0	5.1	5.2	5.2
Inversión	3.2	3.5	3.5	3.6	3.7

Fuente: Estimaciones de DPMF-Sefín

Anexo 2

Metas estructurales (2014-2015)

Medida	Fecha para implementación	Estado
Ajuste a la tarifa eléctrica media en un 2.5% durante 2015, para reflejar los últimos aumentos en los costos; ajustes posteriores para incorporar los cambios actuales en los costos	Continua	Realizada por el Gobierno
Aprobación de la legislación para fortalecer el marco de los proyectos de APP	Diciembre de 2014	Realizada por el Gobierno
Derogación normativa que permite la emisión de garantías gubernamentales para la deuda contraída por las empresas privadas que participan en proyectos de APP	Diciembre de 2014	Realizada por el Gobierno
Llevar a cabo un censo de los empleados públicos, con el objetivo de identificar y cancelar posiciones redundantes durante 2015	Diciembre de 2014	Realizada por el Gobierno
Tomar acciones suficientes para lograr ahorros en los costos salariales de la ENEE, como se indica en el párrafo 11 del 11 2014 MEFP	Marzo de 2015	Existen avances, pero aún no se ha completado
En consulta con el personal, preparar un plan para hacer frente a las dificultades financieras de Hondutel	Marzo de 2015	Realizada por el Gobierno
Presentar un programa para el desarrollo de un marco fiscal de mediano plazo con un claro anclaje fiscal y de acuerdo con los objetivos de política fiscal	Junio de 2015	Realizada por el Gobierno
Presentación al Congreso de un proyecto de ley de presupuesto de 2016 en consonancia con los objetivos del programa para el gobierno central y déficits del sector público combinado	Septiembre de 2015	Realizada por el Gobierno
Presentar propuestas legislativas al Congreso para reformar el IHSS y así fortalecer su posición actuarial y mejorar su gobernanza	Septiembre de 2015	Realizada por el Gobierno
Completar una auditoría de los atrasos del sector público (deuda flotante)*	Septiembre de 2015	Meta original para junio de 2015, no se ha cumplido o no se han dado evidencias
Fortalecer la Unidad de Grandes Contribuyentes de la DEI con los niveles de personal adecuados	Septiembre de 2015	Está en progreso
Presentar un plan para la eliminación gradual de los requisitos de entrega de divisas	Diciembre de 2015	Está en progreso
La aprobación de la ley de reforma al IHSS	Diciembre de 2015	Está en progreso

*Será bonificada

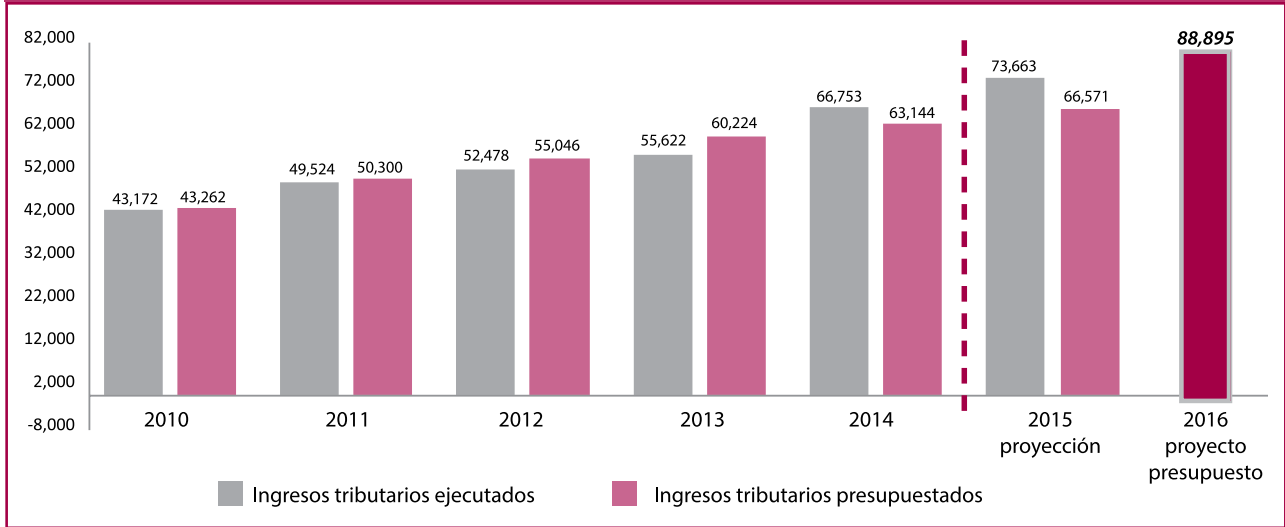
Fuente: Traducción y elaboración de Icefi, con base en el documento de primeros comentarios en el marco del acuerdo stand-by del FMI

<p>Sobre la renta</p>	<p>Modificación de la tasa de aportación solidaria temporal; dividendos que se gravan en el nivel de persona natural; rentas de capital (fuente hondureña) que se gravan con tarifa del 10%; ISR a los alquileres de vivienda, 10% sobre el precio del arrendamiento, alquiler mensual de viviendas y edificios; contribución anual especial sobre los excedentes de operación de universidades privadas y escuelas privadas; revaluación de activos, autorización para revaluar mediante un pago único y definitivo.</p>		<p>Establece el pago del 1.5% sobre los ingresos brutos iguales o superiores a 10 millones de lempiras cuando el ISR a pagar sea inferior al 1.5% de los ingresos brutos declarados. Establece en forma permanente una aportación solidaria (sobretasa del ISR) del 5% sobre el exceso de la renta gravable superior a 1 millón de lempiras. Pago del 10% sobre los dividendos percibidos por los accionistas de los regímenes especiales o zonas francas.</p>
<p>Al valor agregado</p>	<p>Ampliación de cobertura al servicio postpago de telefonía fija y móvil, bebidas, cigarrillos, servicios de telecomunicaciones (incluye Internet), televisión por cable; eliminación del tratamiento de tasa 0% para operaciones domésticas.</p>		<p>Aumenta el impuesto sobre ventas, del 12 al 15% para las mercancías y servicios en general; también eleva el impuesto del 15 al 18% para las bebidas alcohólicas y cigarrillos.</p>
<p>Vehículos</p>	<p>Se establecen tasas progresivas según el valor de la importación de vehículos (17-2010).</p>		
<p>Selectivos</p>	<p>Impuesto a la producción y consumo de cigarrillos: tarifa específica por millar. Impuesto específico a las máquinas tragamonedas: incremento de la cuota anual; impuestos específicos a las bebidas (alcohólicas, cerveza, gaseosas, agua, etc.): se definen tarifas específicas por litro; impuesto a la 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.</p>		
<p>Medidas administrativas</p>		<p>Medidas administrativas: condiciones para aceptar deducibilidad de gastos (113-2011); anticipo del 1% en las operaciones de importación definitiva (113-2011); y Ley de Regulación de los Precios de Transferencia (232-2011)</p>	<p>Autoriza la contratación de servicios privados, por parte de la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI), para la administración tributaria.</p>

Fuente: Elaboración de Icefi, con base en reformas tributarias publicadas en el diario oficial, La Gaceta (2010-2013)

Anexo 4

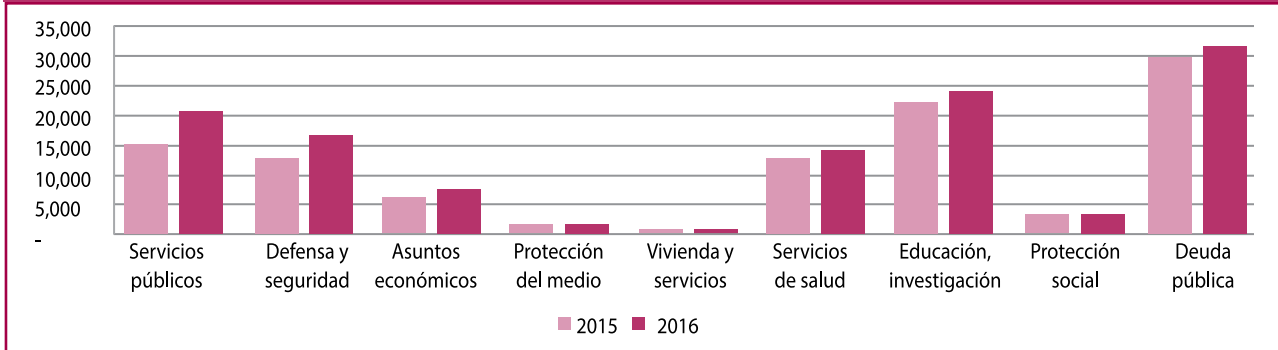
Ingresos tributarios aprobado vr. ejecutado (en millones de lempiras)



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

Anexo 5

Presupuesto de egresos de la administración central, por finalidad de gasto (2015 vs. 2016, en millones de lempiras)



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

Anexo 6
**Balance de las empresas públicas de mediano plazo
(2016-2019, en millones de lempiras)**

Concepto	2016	2017	2018	2019
Ingreso total	30,780	33,622	33,287	33,308
Ingresos operativos	30,272	33,461	33,122	33,138
Rentas de la propiedad	71	76	79	81
Transferencias corrientes	65	68	71	74
Transferencias de capital	371	17	15	15
Gasto total	32,408	34,535	35,292	34,177
Servicios personales	4,207	4,304	4,597	4,813
Servicios no personales	2,166	2,244	1,973	2,258
Materiales y suministros	20,696	22,184	23,270	24,299
Bienes capitalizables	2,965	3,234	2,859	1,083
Transferencias y donaciones	218	228	238	246
Servicio de la deuda pública	2,157	2,341	2,355	1,477
Balance	-1,628	-914	-2,005	-869

Fuente: Elaboración del Icefi, con base en datos de la Sefin

Anexo 7**Presupuesto comparativo de universidades públicas
(2015-2016, en millones de lempiras)**

Institución	2015	2016	Δ Absolutos	Δ Porcentajes
Universidad Nacional Autónoma de Honduras	4,593.5	5,416.6	823	15.2%
Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán	506.8	524.0	17	3.3%
Universidad Nacional de Agricultura	400.0	410.9	11	2.7%
Total	5,500	6,352	851	13.4%

Fuente: Elaboración del Icefi, con base en datos de la Sefin

Anexo 8
**Presupuesto comparativo de instituciones descentralizadas
(2015-2016, en millones de lempiras)**

Institución	2015	2016	Δ Absolutos	Δ Porcentajes
Instituto Nacional Agrario	256.7	232.0	-24.7	-10.6%
Instituto Hondureño de Turismo	120.6	143.1	22.5	15.7%
Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia	-	-	-	0.0%
Instituto Nacional de Formación Profesional	783.2	852.9	69.7	8.2%
Instituto de Crédito Educativo	18.2	25.4	7.2	28.3%
Instituto Hondureño de Antropología e Historia	50.7	52.4	1.7	3.2%
Consejo Nacional Supervisor de Cooperativas	15.5	30.9	15.4	49.8%
Instituto Hondureño para la Prevención y Tratamiento del Alcoholismo, Drogadicción y Farmacodependencia	15.4	16.1	0.7	4.3%
Patronato Nacional de la Infancia	668.7	658.2	-10.5	-1.6%
Comisión Nacional pro Instalaciones Deportivas y Mejoramiento del Deporte	50.4	50.4	-	0.0%
Confederación Deportiva Autónoma de Honduras	18.5	18.4	-0.2	-0.8%
Universidad de Ciencias Forestales	60.7	134.6	73.9	54.9%
Instituto Nacional de la Mujer	22.5	22.5	-	0.0%
Instituto Nacional de Estadísticas	143.8	101.3	-42.5	-42.0%
Comisión para la Defensa y la Promoción de la Competencia	20.5	22.5	2.1	9.2%
Instituto Hondureño de Ciencia, Tecnología e Innovación	55.5	58.1	2.6	4.5%
Total	2,301	2,419	117.9	4.9%

Fuente: Elaboración del Icefí, con base en datos de la Sefín

Anexo 9
Programa de inversión pública por gabinete sectorial plurianual (en millones de lempiras)

Gabinete	2016	2017	Δ Absolutos	2018	Δ Absolutos	2019	Δ Absolutos
Entes sin adscripción a un gabinete	693.5	691.4	-2.09	297.0	-394.43	216.2	-80.82
Gabinete Sectorial de Gobernabilidad y Descentralización	73.1	130.5	57.39	10.0	-120.46	-	-10.00
Gabinete de la Prevención	133.7	93.7	-39.99	175.2	81.43	117.0	-58.18
Gabinete Sectorial de Conducción y Regulación Económica	728.9	933.0	204.11	519.5	-413.50	-	-519.54
Gabinete Sectorial de Infraestructura Productiva	4,079.1	4,150.4	71.29	6,462.3	2,311.91	7,649.2	1,186.96
Gabinete Sectorial de Desarrollo e Inclusión Social	3,657.3	2,387.0	-1,270.26	2,657.9	270.86	1,080.0	-1,577.85
Gabinete Sectorial de Seguridad y Defensa	168.4	227.5	59.05	80.3	552.80	-	-780.28
Gabinete Sectorial de Desarrollo Económico	629.8	843.0	213.16	1,145.1	302.13	424.9	-720.16
Total	10,163.84	9,456.50	-707.33	12,047.23	2,590.73	9,487.37	-2,559.87

Fuente: Elaboración del Icefi, con base en datos de la Sefin



ISBN: 978-9929-674-16-5



9 789929 674165