

Pacto Fiscal para un Desarrollo Sostenible

PROPUESTA



Grupo Promotor del Diálogo Fiscal

Pacto Fiscal para un Desarrollo Sostenible

PROPUESTA

Grupo Promotor del Diálogo Fiscal

Tegucigalpa, marzo de 2016



© **Grupo Promotor del Diálogo Fiscal**
prodialogofiscal.hn@gmail.com
Tegucigalpa, Honduras

Primera edición: marzo de 2016

Diseño y diagramación: Editorial Guaymuras

Impreso y hecho en Honduras.
Reservados todos los derechos.

Índice

Presentación.....	9
1. Pacto Fiscal para un Desarrollo Sostenible. Propuesta	15
a) Introducción	15
b) ¿Qué es un contrato social o pacto de política fiscal?.....	15
2. Diagnóstico de las finanzas públicas en Honduras	17
a) Gasto público y transparencia.....	17
b) Ingresos fiscales y administración tributaria	23
c) Brecha entre ingresos y gastos: el déficit fiscal.....	25
d) Gestión de la deuda pública y del patrimonio	28
3. Principios y compromisos	
del contrato social de política fiscal	31
a) Introducción	31
b) Posibles prioridades.....	31
c) Gasto público y transparencia: principios y compromisos	36
d) Ingresos fiscales y administración tributaria:	
principios y compromisos	40
e) Brecha entre ingresos y gastos: el déficit fiscal.	
Principios y compromisos	43
f) Gestión de la deuda pública y del patrimonio:	
principios y compromisos	44
Referencias bibliográficas	45

Índice de gráficas

Gráfica 1. América Latina (18 países): Desconfianza en las instituciones políticas y del Estado, 2011.....	16
Gráfica 2. Centroamérica: Gasto público como porcentaje del PIB.....	17
Gráfica 3. Evolución del gasto en salarios.....	20
Gráfica 4. Honduras: Gasto según clasificación económica del sector público combinado.....	20
Gráfica 5. Honduras y países seleccionados. Gasto social en educación	21
Gráfica 6. Gasto social en salud	22
Gráfica 7. Gasto social en protección social	23
Gráfica 8. Honduras: Ingresos tributarios de la Administración Central	24
Gráfica 9. Estructura de ingresos fiscales del sector público combinado	25
Gráfica 10. Centroamérica: Déficit fiscal	26
Gráfica 11. Honduras: Descomposición del déficit del SPC, por categoría económica.....	26
Gráfica 12. Honduras: Descomposición del déficit del SPC, por institución.....	27
Gráfica 13. Centroamérica: Deuda Pública SPNF	28
Gráfica 14. Honduras: Deuda pública según origen	29
Gráfica 15. Deuda externa según acreedor y composición	29
Gráfica 16. Centroamérica: Simulaciones de sostenibilidad de la deuda pública	30
Gráfica 17. Honduras: Escenarios de gasto público (2015-2020)....	32
Gráfica 18. Honduras: Escenarios de ingresos (2015-2020).....	33
Gráfica 19. Honduras: Escenarios de déficit fiscal (2015-2020) ...	34

Índice de cuadros e ilustración

Cuadro 1. Honduras: Cobertura de programas de protección social	23
Cuadro 2. Centroamérica: Ingresos fiscales según fuente	23
Cuadro 3. Honduras: Indicadores de Doing Business 2015	24
Ilustración 1. Ciclo virtuoso entre impuestos y calidad de la gestión pública.....	16

Agradecimientos

D. Arturo Alvarado
D. Arturo Corleto
D. Edwin Araque Bonilla
D. Helmis Cárdenas
D. Hugo Noé Pino
D. Jorge Yllescas Oliva
D. Juan F. Ferrera
D. Mauricio Díaz Burdeth
D^a. Rebeca Santos
D. Rodulio Perdomo
D. Roldán Duarte
D. Sandra Midence
D. William Chong Wong

Los miembros del Grupo Promotor del Diálogo Fiscal agradecen el acompañamiento técnico y apoyo material de:

D. Juan Alberto Fuentes Knight, exfuncionario de la Cepal y exministro de Finanzas Públicas de Guatemala.

El Instituto de Investigación y Políticas Públicas de UNITEC (IIPP-UNITEC)

El Instituto Centroamericano de Estudio Fiscales (Icefi)

Danish Church Aid (DCA)

Christian Aid

Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (NIMD)

Presentación

Ha sido usual y frecuente reclamar a las organizaciones de la sociedad civil el hecho de limitarse al diagnóstico o descripción de problemas cuando manifiestan inconformidad sobre cuestiones de orden público. El documento que aquí presentamos constituye una excepción, pues el Grupo Promotor del Diálogo Fiscal (GPDF) ha hecho un esfuerzo por avanzar más allá del acostumbrado diagnóstico, al complementarlo con una propuesta de lo que podrían ser los acuerdos resultantes de un PACTO FISCAL. Esta propuesta de contenido de un pacto fiscal representa el sentir y pensar de todo el GPDF. Lo propuesto lo consideramos pertinente, justo y apropiado a las condiciones económicas y políticas de la Honduras de hoy.

Justificaremos y defenderemos cada uno de los puntos de nuestra propuesta hasta donde la evidencia y nuestro bien intencionado juicio lo aconsejen. Sin embargo, entendemos que el Gobierno de la República, las organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía en general, pueden pensar diferente sobre la totalidad o algunos aspectos de lo aquí propuesto.

El objetivo primordial de esta propuesta está lejos de pretender imponer nuestro punto de vista. Lo que pensamos se basa en la información que manejamos, el bagaje de conocimientos y experiencias que hemos acumulado, y las convicciones ciudadanas que nos motivan.

Estamos listos para defender nuestras recomendaciones, pero también estaremos prestos a considerar opciones diferentes. Hemos comprometido tiempo, recursos y audacia ciudadana para sistematizar y hacer públicas nuestras recomendaciones de cambio. Al hacerlo, nos mueve el propósito de poner a disposición un documento que sirva de referencia y estímulo a otros para que también hagan públicas sus propuestas.

Con este documento el GPDF desea continuar motivando al Señor Presidente de la República para que convoque a un Diálogo Nacional que culmine en un PACTO FISCAL. Es más, aquí nos atrevemos a soñar y a expresar lo que podría ser el contenido de tal pacto.

¿Por qué consideramos que un Pacto Fiscal es fundamental para Honduras? ¿A qué tipo de pacto fiscal aspiramos?

Viene a bien sumarnos a la reflexión de Martin, Mehrotra y Prasad (2009)¹:

La política fiscal supone una institucionalización de quienes pagan por los beneficios y quienes los disfrutan. Los impuestos formalizan nuestras obligaciones con los demás; definen las desigualdades que aceptamos y las que colectivamente

1 Citados por Aaron Schneider (2013). *Construcción del Estado y regímenes fiscales en Centroamérica*. F&G Editores, Guatemala.

te intentamos corregir. Expresan quién es un miembro de nuestra comunidad política, qué tan amplio dibujamos el círculo de lo que consideramos un “nosotros”. Establecen los límites de lo que nuestros Gobiernos tienen permitido hacer. En el mundo moderno, la política fiscal es el contrato social.

Ciertamente, la política fiscal es el contrato social, pero en su expresión real, de hecho, materializada en números (ingresos y erogaciones). Muchas veces esto podría estar por encima, o en contradicción, con el pacto social expresado por la Constitución y la Visión de País. La Constitución puede expresar el deseo de la Nación porque el Estado asegure a sus habitantes “el goce de la justicia, la libertad, la cultura y el bienestar económico y social”, y la Visión de País puede ambicionar una nación con mayor equidad y oportunidades para todos. Pero, al final de cuentas, lo que se impone son los resultados que emergen del sistema fiscal con sus mecanismos tributarios y de presupuesto público. Se supone que la fiscalidad es un sistema al servicio de las aspiraciones nacionales, no lo contrario; o sea, un instrumento que someta las ambiciones nacionales a los intereses de quienes lo controlan. Esta preocupación es la que caracteriza el pensamiento y la acción del GPDF.

En coincidencia con la toma de posesión de la presente administración de Gobierno, el GPDF publicó un diagnóstico sobre la situación fiscal de Honduras. Desde entonces, hemos venido organizando diversos eventos para llamar la atención sobre la importancia de atacar de raíz los problemas fiscales del país; no únicamente para sanear

las finanzas públicas desde una perspectiva técnica, sino con la finalidad de utilizarlas como instrumento de gobernanza y materialización del principio de justicia fiscal.

En diciembre de 2013 preparamos un diagnóstico titulado “La política fiscal como instrumento de desarrollo”. Luego depositamos dicho documento en manos del Coordinador del Gabinete Económico de la nueva administración de Gobierno en marzo de 2014. En septiembre de ese mismo año llevamos a cabo con éxito el Foro “Pacto Fiscal: Un instrumento de cohesión y desarrollo social”. Este evento contó con la presencia del doctor Carlos Maldonado, funcionario de la Cepal, el doctor Juan Alberto Fuentes Knight, exministro de Finanzas de Guatemala y el doctor Marlon Táborra, en aquel momento presidente del Banco Central de Honduras y coordinador del Gabinete Económico, además de una nutrida audiencia representativa del gobierno, la sociedad civil hondureña y la comunidad cooperante internacional.

Nuestro diagnóstico mostraba preocupación por el alto nivel del déficit fiscal —7.9% del PIB de aquel momento (2013)—, y los problemas medulares generalmente resultantes: (1) Que el gobierno suele hacer ajustes presupuestarios que por lo general se traducen en reducción de los gastos sociales y de infraestructura, con cargo a la población más vulnerable; y, (2) Que los mecanismos para financiar el déficit, como el aumento de los impuestos, la reducción del gasto corriente, el aumento del endeudamiento interno y externo, el uso de donaciones internacionales, el uso de las reservas internacionales netas o la emisión inorgánica de dinero, impactan directa e indirectamente a la población.

Ante este panorama, considerábamos prudente recordar que el manejo eficiente de las finanzas públicas era (y continúa siendo) crucial para la sanidad financiera del gobierno y para la estabilidad de la economía. Además, y esto es y sigue siendo fundamental, que tal manejo debía permitir ampliar el gasto social, la protección social, la seguridad ciudadana y la inversión pública.

En paralelo a nuestro llamado —que se sumó al de varios otros sectores de la Nación—, el gobierno se comprometió con un programa de acción recomendado por el Fondo Monetario Internacional (FMI). Bajo la disciplina de tales compromisos y con la feliz coincidencia de la fuerte caída de los precios internacionales del petróleo y el aumento de las remesas, el país ha logrado superar la fase más crítica de la insostenibilidad fiscal.

No obstante, esto todavía dista de una situación segura en la que se hayan alejado los fantasmas de la inestabilidad fiscal y el crecimiento en el mediano plazo del endeudamiento público. Y está mucho más lejos aún de una situación que podamos calificar de justicia fiscal, en coherencia con las expresiones constitucionales a favor de la equidad y el bienestar colectivo.

Por lo anterior y por estarnos acercando a las conocidas tentaciones fiscales de los años electorales, creemos que continúa siendo relevante y pertinente nuestra recomendación de convocar a un diálogo nacional para un pacto fiscal.

Aspiramos a un pacto fiscal con objetivos técnicos; o sea, manejo inteligente de las finanzas públicas, pero también con objetivos de gobernanza y justicia fiscal. En lo técnico es preciso controlar el déficit fis-

cal y anticiparse a una situación de insostenibilidad de la deuda pública. En materia de gobernanza y justicia fiscal se requiere utilizar los mecanismos fiscales para disminuir drásticamente los niveles de pobreza y desigualdad social.

La administración fiscal contribuye a crear pobreza y desigualdad cuando su sistema de tributación es predominantemente regresivo; es decir, cuando los pobres pagan, proporcionalmente, más impuestos que las empresas y personas con mayor solvencia económica; y peor aún, cuando las exoneraciones fiscales median para beneficiar arbitrariamente a una minoría privilegiada de empresas. Si se toma proporcionalmente más de los pobres y menos de los ricos, se estimulan condiciones para la desigualdad y la persistencia de la pobreza.

También se puede crear condiciones para la desigualdad y la pobreza cuando los dineros públicos son distribuidos, vía el gasto/inversión gubernamental, con base en prioridades técnicas o políticas divorciadas de los objetivos de bienestar de las mayorías, como la creación de empleo, la acumulación creciente de capital humano y la atención a la seguridad y la asistencia social.

El empleo y el acrecentamiento del capital humano representan las mejores avenidas para escapar de la pobreza, mientras que la seguridad y la asistencia social constituyen escudos contra eventos infortunados de la vida como el desempleo, la enfermedad, condiciones físicas o mentales especiales, invalidez, vejez y muerte. El Gobierno no puede olvidar invertir en infraestructura productiva, en seguridad nacional y ciudadana y en la propia administración pública, pero el desafío está en

armonizar aceptablemente estas inversiones con las prioridades de creación de empleo y de incremento del bienestar social general.

El pacto fiscal sirve para garantizar que las prioridades de bienestar se impongan por encima del interés de grupos especiales posicionados para hacer del erario su botín particular. Lo fiscal es una materia demasiado importante para dejarla exclusivamente en manos de técnicos, subordinados por la naturaleza de sus funciones a la “orden de arriba”, o de políticos ingenuos, desinformados, de miras cortas, o confabulados con grupos de vocación depredadora.

El fisco se nutre del sudor de los contribuyentes, por lo que debe servir para acrecentar el bienestar ciudadano. Por lo mismo, debe ser materia de interés y participación pública. Es por esto que consideramos fundamental que lo fiscal sea el resultado de grandes acuerdos nacionales, que sea instrumento antes que obstáculo de tales acuerdos.

Repetimos una de las conclusiones del foro del 30 septiembre de 2014:

Con todo y lo dicho, es de declarar contundentemente que no se trata sólo de una propuesta a favor de un pacto, o sea de un entendimiento, limitado a equilibrar o balancear las finanzas públicas (...) Un pacto fiscal debe formar parte de una política de desarrollo económico y social, que incluya una propuesta fiscal de largo plazo. Esto implica la adopción de una política pública de desarrollo de parte del Estado que incentive una cultura fiscal.

Un pacto fiscal ha de basarse en tres principios: a) La equidad como responsabilidad de la sociedad; b) la promoción de la solidaridad, en donde el progreso colectivo es complementario con el progreso individual; y c) el fortalecimiento de la institucionalidad democrática que permita al Estado el ejercicio de las funciones que le han asignado.

¿Cómo debería integrarse el cuerpo de negociadores de un pacto fiscal?

Como GPDF decidimos evitar recomendaciones relacionadas con la pregunta anterior. Pensamos que compete a una comisión especializada del Gobierno y la sociedad civil llegar a un acuerdo sobre la metodología a seguir para garantizar la representatividad técnica, política y social pertinente de quienes, al final, sean convocados al Diálogo Nacional para el Pacto Fiscal. Deseamos recordar que nuestros colegas del Fosdeh han adelantado una propuesta de metodología para una representatividad aceptable. En este sentido, recomendamos al Gobierno y las organizaciones de la sociedad civil considerar el documento “Lineamientos para la construcción de un pacto fiscal en Honduras” (2015).

Para finalizar, el GPDF agradece la contribución técnica del Instituto de Investigación de Políticas Públicas de UNITEC (IIPP-UNITEC), del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi), y del doctor Juan Alberto Fuentes Knight. Por otra parte, merecen especial reconocimiento las organizaciones de cooperación internacional Dan Church Aid (DCA), Christian Aid (CAID) y el Instituto Holandés para la

Democracia Multipartidaria (NIMD) por su acompañamiento permanente a esta iniciativa.

Organizamos el GPDF poco antes de las elecciones de 2013, como una instancia para aglutinar a exministros de finanzas, expresidentes del Banco Central de Honduras (BCH) y a expertos en la temática fiscal. Desde entonces hemos facilitado espacios de diálogo con el propósito de mostrar la importancia, contenido y alcances de los pactos fiscales como parte de los pactos sociales que se promueven para mejorar la gobernabilidad o respaldar estrategias de desarrollo.

Es de destacar que si bien se trata de un grupo predominantemente técnico, no estamos exentos de ser reconocidos como simpatizantes de distintas corrientes políticas del país. Lo meritorio de nuestro grupo es que, a pesar de las diferencias políticas, hemos sabido resolverlas sobre la base de la evidencia que emerge de nuestras fuentes documentales y de la experiencia de traba-

jo con el sector público. Estamos orgullosos por haber sabido saldar nuestros distintos enfoques políticos para llegar a recomendaciones consensuadas para el bien del país. En este sentido, nos consideramos un augurio optimista sobre el poder del diálogo como vehículo para realizar los sueños en nuestro propio país, tal como lo ha sugerido el papa Francisco en su reciente viaje a México.

La exclusión, la pobreza, la orfandad de la mayoría de la población ante los accidentes de la vida no tienen que continuar como azotes y vergüenza para Honduras. Con visión, con compromiso solidario, acuerdos resultantes del diálogo y voluntad para cumplirlos podemos dejar atrás el pasado para construir un país mejor.

Bajo el ejemplo de José Cecilio del Valle con su “Soñaba el Abad de San Pedro y yo también sé soñar”, dejamos a consideración de ustedes nuestra propuesta de contenido de PACTO FISCAL para Honduras.

1

Pacto Fiscal para un Desarrollo Sostenible. Propuesta

a) Introducción

El Grupo Promotor del Diálogo Fiscal (GPDF) considera necesario realizar un esfuerzo colectivo de reflexión y búsqueda de soluciones sobre la problemática fiscal actual y propone convocar a todos los sectores —privado, laboral, sociedad civil— para socializar un pacto fiscal². Para ello es necesario llevar a cabo un proceso de conversaciones para alcanzar acuerdos sobre este tema, con el propósito de equilibrar las finanzas públicas, mantener el equilibrio macroeconómico, promover el desarrollo económico y sustentable del país —especialmente con vistas a reducir la pobreza—, y asegurar la sostenibilidad de algunos avances recientes, como la reducción del déficit fiscal³.

El pacto no debe circunscribirse a resolver la coyuntura fiscal. Si bien los problemas presupuestarios exigen emprender acciones con prontitud, el pacto fiscal debe servir como vehículo para alcanzar un crecimiento económico equitativo por un largo período, dentro de un marco fiscal responsable y tomando en cuenta la

2 Véase Grupo Promotor del Diálogo Fiscal (2013). Gran parte de las propuestas incluidas como parte de un posible pacto fiscal provienen de este documento.

3 También se ha avanzado con la revisión del Código Tributario y se ha anunciado la aplicación de una nueva Ley de Responsabilidad Fiscal, que contribuiría a la sostenibilidad de las cuentas fiscales.

Visión de País y el Plan de Nación (2010-2038). Una vez aprobado, las organizaciones incorporadas en el Foro Nacional de Convergencia (FONAC) y otras entidades civiles invitadas deberán darle el seguimiento respectivo.

A continuación se explican las características básicas de lo que podría ser un contrato social de política fiscal (o un pacto fiscal), y luego se realiza un diagnóstico de la política fiscal de Honduras. Posteriormente se incluye lo que podría formar parte de un pacto fiscal: primero, los principios sobre los cuales se basaría una política fiscal de largo plazo y, segundo, los compromisos que autoridades y sociedad civil estarían dispuestas a asumir para llevar esos principios a la práctica.

b) ¿Qué es un contrato social o pacto de política fiscal?

Un contrato social sobre política fiscal (o un “pacto fiscal”) puede entenderse como un acuerdo sobre el monto, origen y destino de los recursos que requiere el Estado, sujeto a transparencia y rendición de cuentas para asegurar su cumplimiento. Puede interpretarse como el acuerdo sociopolítico básico que reconoce las obligaciones del Estado y de los ciudadanos tomando en cuenta los derechos de estos. La reciprocidad entre el Estado y los ciudadanos, que se refleja especialmente en

la voluntad de pagar impuestos a cambio de servicios suministrados por el Estado, es una base fundamental para un contrato social de política fiscal. Es lo que está recomendando el Grupo Promotor del Diálogo Fiscal de Honduras al proponer un pacto fiscal.

Como puede verse en la gráfica 1, América Latina se caracteriza por un alto nivel de desconfianza en el Estado, que hace difícil que los ciudadanos estén dispuestos a pagar impuestos.

Gráfica 1
América Latina (18 países):
Desconfianza en las instituciones políticas y del Estado, 2011
(Porcentajes, promedios simples)



Fuente: Cepal, tabulaciones especiales bases de datos Latinobarómetro 2011.

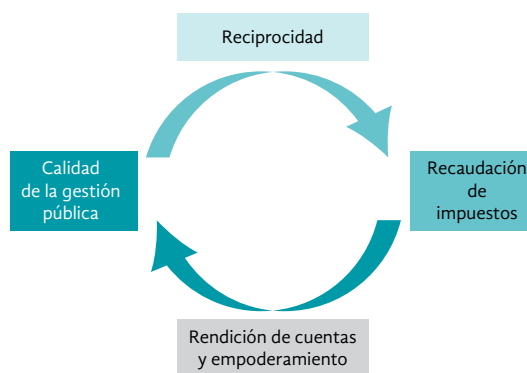
Nota: Incluye la confianza en el poder legislativo (congreso), poder judicial y partidos políticos.

Sin embargo, según una encuesta de la Corporación Andina de Fomento (CAF, convertida después en el Banco de Desarrollo de América Latina), en América Latina las familias “pagarían más impuestos” si el Gobierno hiciera mejor su trabajo.

Por ejemplo, si se eliminara la corrupción, si hubiera mejor salud y educación, y si hubiera más seguridad, alrededor de 12% de los entrevistados estarían dispuestos a pagar más impuestos. Si hubiera mayor protección a los pobres, alrededor de 9% estaría dispuesto a contribuir en mayor cuantía. Esta reciprocidad también se refleja en que, si bien al ciudadano no le gusta pagar impuestos, al pagarlo se siente con más derecho a exigir a las autoridades⁴.

La evidencia señala la existencia de un círculo virtuoso entre impuestos (sobre todo directos), rendición de cuentas, reciprocidad y calidad del gasto público. Asimismo, pone de manifiesto que la reciprocidad, como base de un pacto fiscal, plantea la necesidad de elevar la calidad del gasto público, y que todo ello debe estar sujeto tanto a la rendición de cuentas, como a mayor participación o empoderamiento ciudadano.

Ilustración 1
Ciclo virtuoso entre impuestos y calidad de la gestión pública



Fuente: CAF (2012).

⁴ Según la Encuesta CAF, el 73% de los hogares de América Latina tienen esa opinión. Véase CAF (2012).

2

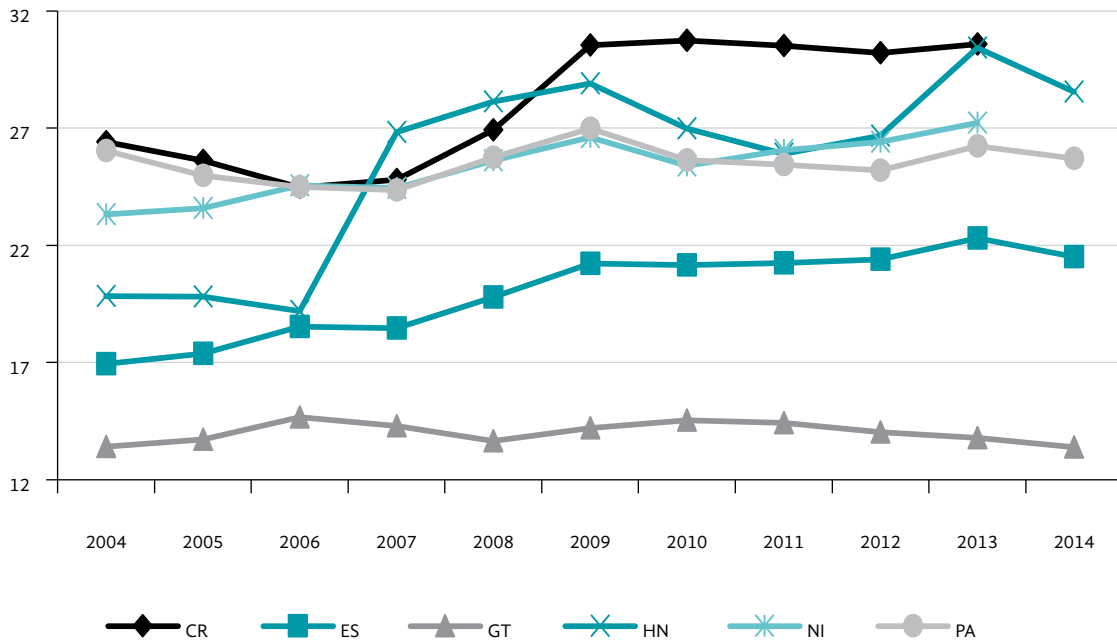
Diagnóstico de las finanzas públicas en Honduras

a) Gasto público y transparencia

En Honduras existen problemas de calidad y de sostenibilidad de los niveles del gasto público. Si bien el ajuste iniciado en 2014 está resolviendo el problema de la brecha entre ingresos y gastos, aún está pendiente afrontar las deficiencias relacionadas con la calidad del gasto del sector público.

Existen debilidades importantes en la gestión presupuestaria, así como problemas de asignación de recursos en áreas prioritarias. En el pasado han incluido una alta proporción de gasto en salarios en el sector educación, insuficiente gasto en salud y la ausencia de un enfoque integral del gasto en protección social.

Gráfica 2
Centroamérica:
Gasto público como porcentaje del PIB



Fuente: elaboración propia con base en datos de Cepal.

Nota: La información de Guatemala corresponde al Gobierno Central; la de Honduras al Sector Público Consolidado y, para el resto de países, al Sector Público No Financiero.

Al mismo tiempo, Honduras parece presentar uno de los niveles de gasto más elevados de la región centroamericana. Aunque existen problemas con la comparabilidad de los datos, la información disponible sugiere que Honduras se sitúa en el grupo de los países centroamericanos que tienen un mayor gasto público como proporción del PIB, similar a los niveles de Nicaragua y Costa Rica. Pese a ello, como se verá más adelante, esto no garantiza que ciertas áreas prioritarias cuenten con un nivel adecuado de recursos ni que se obtengan resultados satisfactorios.

Según los resultados de la evaluación PEFA (NORC, 2011), existen debilidades importantes en la gestión presupuestaria. En primer lugar, la información sobre las finanzas públicas está disponible en forma limitada y sin la oportunidad debida, lo que limita el alcance y transparencia del presupuesto. Segundo, el vínculo entre planificación y presupuesto aún es débil. De hecho, los planes operativos anuales y el presupuesto cuentan con escasas orientaciones estratégicas de política. En tercer plano, en el marco tributario existen tratamientos preferenciales o excepciones a la norma general que son excesivos y limitantes al trabajo de la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI), así como para las posibilidades de previsión y control de los ingresos en el presupuesto. Cuarto, los controles sobre la nómina aún son débiles, aunque ha mejorado la gestión de recursos humanos en diversas entidades públicas. Una muestra de ello es que un compromiso del acuerdo del gobierno con el FMI incluyó la realización del Censo de Empleados Públicos y la aplicación del Sistema de Registro y Control de Empleados Públicos (SIREP) que ha dado lugar a avan-

ces importantes. Sin embargo, no existe una política salarial uniforme en el Gobierno central, por lo que proliferan regímenes salariales especiales. Finalmente, persiste cierta debilidad en los informes contables, mientras que los informes del Tribunal Superior de Cuentas (TSC) son generados de manera lenta y con poca publicidad, y existen lagunas en el fortalecimiento de controles internos y de auditoría interna.

A lo anterior se podría agregar la percepción de cierto debilitamiento de la Secretaría de Finanzas (Sefin). La habilitación de varias cuentas en bancos privados para depositar recursos del gobierno, en lugar de contar con una cuenta única, así como el creciente uso de recursos canalizados por la vía de fideicomisos, debilitan las posibilidades de control y la capacidad de seguimiento por parte de la Sefin; además, plantea la posible existencia de una política fiscal paralela. La centralización del gasto en la Presidencia de la República, aun cuando haya contribuido a mejorar el control total del gasto público, también puede interpretarse como pérdida de atribuciones de la Sefin.

Por otra parte, existe una tendencia creciente a utilizar fideicomisos para agilizar la ejecución del gasto público, incluyendo alianzas público-privadas (coaliciones). Los problemas asociados al uso de estas figuras legales es que generan opacidad, ya que al transferirse los recursos públicos a bancos privados se convierten en gasto ejecutado sin conocer su destino específico. Esta opacidad crea condiciones muy favorables para la malversación de fondos y, en general, para la corrupción. Resulta ilustrativo que actualmente no puede contarse con una estimación exacta del gasto social porque no se sabe cuánto es ejecutado directamente

por la vía presupuestaria y cuánto por la vía de fideicomisos. En particular, no vuelven a la caja central los recursos que podrían no haber sido ejecutados y, además, al pasar a ser parte de una entidad privada, no están sujetos a las normas aplicables a contratos del Estado.

Las disposiciones generales para la ejecución del Presupuesto Público 2016 proponen incorporar mecanismos de control de fideicomisos, pasivos contingentes y alianzas público-privadas (APP) o Coalianza, lo cual es un paso en la dirección correcta, pero no se ha detenido el uso de fideicomisos como mecanismo para evadir la aplicación de la Ley de Contrataciones y otras normas financieras aplicadas al gasto público. Es cierto que la aplicación de la Ley de Contrataciones implica procesos engorrosos y largos, pero en vez de acudir a mecanismos para evadir su aplicación, como los fideicomisos, convendría reformarla para que fuera más expedita.

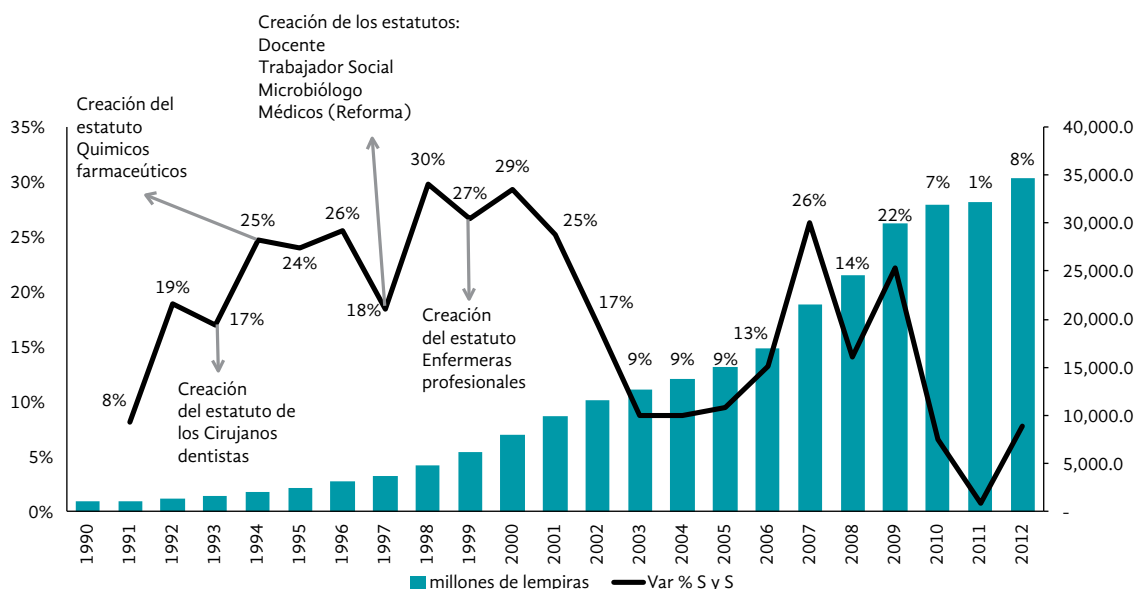
Las alianzas público-privadas, luego de cinco años, han ejecutado un monto creciente de proyectos, por lo cual cada año absorben una proporción mayor del presupuesto y constituyen un riesgo adicional al ser fuente de pasivos contingentes. El valor total de los proyectos adjudicados (2015) ronda los USD 1,000 millones, incluyendo el nuevo Aeropuerto Internacional de Palmerola (USD 107 millones); la carretera Gracias-Lempira (USD 9.8 millones); la Terminal Especializada de Contenedores y Carga General de Puerto Cortés (USD

624 millones); el Corredor Turístico (USD 153.3 millones); y el Corredor Logístico (USD 93 millones). Como ya se indicó, su importancia en el presupuesto ha ido al alza, de 0.1 al 0.7% del PIB de 2014 a 2017, según estimaciones del FMI (2015). De acuerdo con el Acuerdo Stand-By firmado con el FMI, el balance de riesgos fiscales para el Gobierno, derivado de estas actividades, es importante (FMI, 2014, p. 56).

Los riesgos excesivos derivados de las APP hicieron necesaria la aprobación de reformas. En este sentido, se eliminaron artículos que incluían garantías estatales sobre la deuda contratada por las compañías privadas que se involucran en las APP; se autorizó a la Secretaría de Finanzas para que pudiera detener proyectos si amenazaban la sostenibilidad, y se creó la unidad fiscal de contingencias (FCU) en Sefin, con el mandato de revisar, aprobar y supervisar las actividades relacionadas con la promoción, gestión y seguimiento de las APP.

Por otra parte, la capacidad de expandir servicios sociales de calidad está limitada. Gran parte del presupuesto ha estado *secuestrado* por el gasto corriente, especialmente salarios, así como por el pago de la deuda, incluyendo pago de intereses y pago del capital. El pago de los salarios, cuyo crecimiento se explica en buena parte por acuerdos acerca de los estatutos aplicables a diferentes categorías de empleados públicos, tuvo un auge especialmente significativo de 2006 a 2009 (gráfica 3).

Gráfica 3
Evolución del gasto en salarios
 (Millones de lempiras)



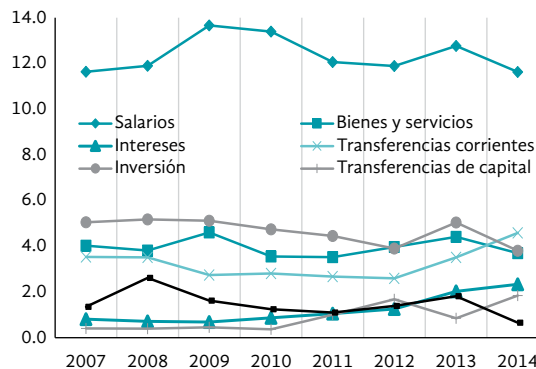
Fuente: Elaborada por Icfefi.

Como consecuencia de este creciente gasto, además del pago de la deuda —que se acrecentó a partir de 2013—, existe poco margen para la inversión y el gasto social (véase la gráfica 4). En este marco de precariedad fiscal, el gasto público social real global registrado en el presupuesto se ha reducido en los últimos años, lo que plantea la pregunta de si están adecuadamente financiadas las mejoras necesarias en el sector social.

A la vez, la deficiente formulación y ejecución de presupuestos, incluyendo recursos que de manera opaca se canalizan por la vía de fideicomisos, y el peligro de plazas fantasmas que pueden esconderse dentro de la abultada masa salarial que se ha registrado (gráfica 4), permiten suponer que estos factores están entre las cau-

sas del bajo impacto del gasto social y no permiten evaluarlo adecuadamente.

Gráfica 4
 Honduras:
Gasto según clasificación económica del sector público combinado
 (% del PIB)



Fuente: elaboración propia con base en datos de Cepal.

El gasto en educación no es bajo comparado con otros países, midiendo el gasto total como proporción del PIB (5.8% en 2013), o como el gasto por estudiante (Banco Mundial, 2015, p. 24), aunque el crecimiento del gasto en defensa y seguridad en años recientes amenaza con desplazar al gasto social. En todo caso, los resultados del gasto en educación presentan limitaciones, como se refleja en la baja cobertura en los niveles de educación pre primaria, secundaria y superior, aunque la cobertura de educación primaria (primero

a sexto grado) es universal. Adicionalmente, se observan deficiencias respecto a la calidad educativa, como niveles muy bajos de la mayoría de escolares en las pruebas de Español y Matemáticas (Banco Mundial, *Ibíd.*).

Un rasgo característico del gasto en educación es la participación elevada de los salarios, por encima de otros países de la región (véase gráfica 5, derecha), aunque con el ajuste fiscal de 2014-15 su importancia relativa se redujo, y se reflejó en el congelamiento del gasto real en educación.

Gráfica 5
Honduras y países seleccionados.
Gasto social en educación



Fuente: Banco Mundial (2015).

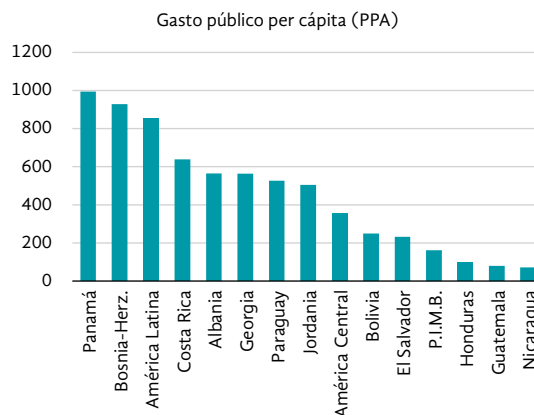
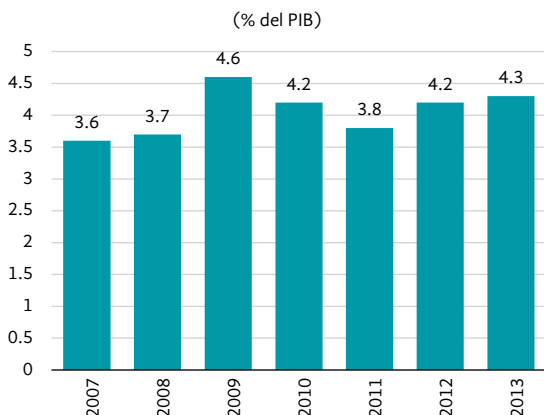
La situación del sector salud es menos auspiciosa respecto a los recursos asignados. El gasto público en salud es menor en Honduras que en el promedio de los países de América Latina y el Caribe, como puede apreciarse en la gráfica 6, lado izquierdo. El gasto público per cápita es apenas una cuarta parte del promedio de América Central y un poco más de la décima parte del promedio latinoamericano.

En términos de los indicadores de salud, persisten elevados índices de mortalidad materna; desigualdades en el acceso a servicios entre las áreas urbana y rural y entre quintiles de ingreso; alta proporción de gastos de bolsillo (entre los más altos de América Latina y el Caribe); problemas de administración del recurso humano y medicamentos, y la crisis de corrupción en el

Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS). No obstante, puede observarse mejoras recientes en los indicadores, como la disminución de la mortalidad en niños me-

nores de cinco años y la desnutrición crónica. También han aumentado las tasas de cobertura para inmunizaciones y servicios como el cuidado prenatal.

Gráfica 6
Gasto social en salud



Fuente: Banco Mundial (2015).

Nota: PIMB significa países de ingreso medio bajo.

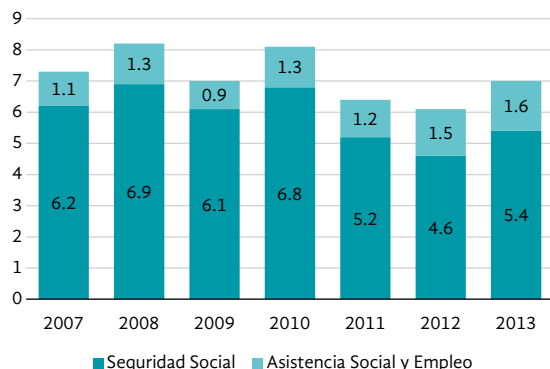
Por otra parte, los servicios de protección social están poco integrados, y destacan entre las áreas que, de manera más visible, han estado sujetas a conocidos casos de corrupción. Honduras gasta cerca del 7 por ciento del PIB (cifras de 2013) en programas de protección social y empleo, lo que coloca al país por encima del promedio de América Central⁵. El gasto en asistencia social y subsidios aumentó recientemente del equivalente al 1.1 por ciento del PIB en 2007, al 1.6 por ciento en 2013, niveles

altos para los estándares regionales y con riesgos de insostenibilidad.

A la vez, existen tensiones entre subsidios de amplia cobertura financiados por el Gobierno y programas de asistencia social focalizados (transferencias condicionadas en efectivo como el Bono Vida Mejor), financiados principalmente con recursos externos, la mayoría proveniente de la banca multilateral. Ello explica la cobertura relativamente alta de familias pobres que se benefician de transferencias monetarias condicionadas, pero estas son muy vulnerables si el financiamiento externo es el que las hace posible. En general, el sistema hondureño de seguridad social tiene un alto costo, comparable (como % del PIB) al de Costa Rica y Panamá, pero con escasa cobertura y sujeto a corrupción.

5 Dado que no existen mediciones oficiales sobre el gasto en protección social, se utilizan las estimaciones del Banco Mundial. Es importante notar que otras mediciones de gasto público en protección social, como las que realiza la Cepal, que miden de forma más acotada este concepto, calculan niveles mucho menores como proporción del PIB (0.7% desde 2007 a 2010).

Gráfica 7
Gasto social en protección social



Fuente: Banco Mundial (2015)

b) Ingresos fiscales y administración tributaria

La carga tributaria se ha recuperado en los últimos años. Pasó de 16.9% del PIB en 2014 al 17.2% del PIB —calculado— en

Cuadro 1
Honduras:
Cobertura de programas de protección social
(porcentajes)

Indicador	2013
Trabajadores contribuyentes a Seguridad Social	17.4
Adultos mayores con pensión	12.8
Pobres beneficiarios de transferencias monetarias condicionadas (TMC)	89
Pobres extremos beneficiarios TMC	75

Fuente: Banco Mundial (2015)

2015. Aunque aún no está asegurada la sostenibilidad tributaria, existe la tendencia a que, de continuar, significaría alcanzar los niveles de carga tributaria observados durante el período 2004-2008 (véase el cuadro 2).

Cuadro 2
Centroamérica:
Ingresos fiscales según fuente
(% del PIB)

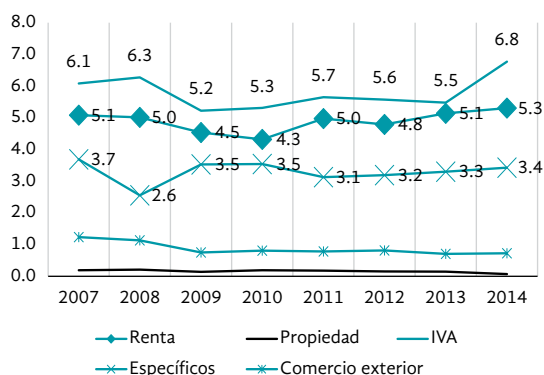
	Totales		Tributarios		Donaciones		Otros	
	2004-8	2010-14	2004-8	2010-14	2004-8	2010-14	2004-8	2010-14
Costa Rica	25.4	25.5	14.7	14.3	0.0	0.0	10.7	11.2
El Salvador	17.4	19.4	12.9	14.4	0.3	0.5	4.2	4.5
Guatemala	12.4	11.6	11.6	10.8	0.2	0.1	0.7	0.7
Honduras	25.9	23.4	16.7	15.5	1.8	1.3	7.3	6.6
Nicaragua	24.1	25.3	13.9	15.0	2.9	1.8	7.3	8.5
Panamá	24.6	25.2	10.0	11.7	0.1	0.1	14.6	13.4

Fuente: elaboración propia con base en datos de Cepal.

Como puede observarse en la gráfica 8, la recuperación de la recaudación tributaria ha estado impulsada por el Impuesto Sobre Ventas (ISV), aunque también ha habido mejoras en el Impuesto Sobre la Ren-

ta. Especialmente importante ha sido el aumento de la tasa del ISV del 12 al 15%. El ISV recaudó alrededor de 6.8% del PIB, lo que equivale a un alza importante respecto al promedio observado durante 2010-2014, que fue del 5.5% del PIB.

Gráfica 8
Honduras:
Ingresos tributarios de la Administración Central
(% del PIB)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Sefin.

El predominio del ISV, al ser un impuesto aplicable al consumo, tiende a castigar más a las familias pobres (porque tienden a consumir más, en proporción a sus ingresos, que las familias de mayores ingresos). Su predominio en el total de tributos indica entonces la existencia de una estructura regresiva de impuestos en Honduras. En cuanto al ISR, la recaudación de 2013 supera en 0.5% del PIB al promedio observado durante los años 2010-2014, lo que constituye un avance, aunque menor que el del ISV. Los impuestos específicos, aranceles y propiedad, no han podido recuperar los niveles de recaudación observados antes de 2009.

Se ha logrado fortalecer la administración tributaria, pero su debilidad institucional persiste. Fortalecerla es uno de los principales compromisos convenidos con el FMI en 2015. En esta materia se ha avanzado con cambios institucionales para monitorear grandes (mega) contribuyentes y para regular precios de transferencia, además

de evaluar riesgos. Aún está pendiente el establecimiento de un marco institucional sólido, que evite la politización de la institución. También hace falta avanzar con una reestructuración que favorezca una profunda renovación de los recursos humanos para elevar su nivel. Persisten los procedimientos engorrosos, especialmente el alto número de pagos al año que deben realizar los contribuyentes.

Honduras ocupa el puesto 153 conforme al ranking 2015 de Doing Business elaborado por el Banco Mundial. Como puede verse en el cuadro 3, una de las mayores desventajas en este ámbito es el número de pagos de impuestos por año, que es superior al promedio de América Latina y el Caribe, así como al de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Por otro lado, la tasa total de impuestos es ligeramente superior al promedio de la OCDE, e inferior al promedio latinoamericano.

Cuadro 3
Honduras:
Indicadores de Doing Business 2015

Indicador	Honduras	América Latina y el Caribe	OCDE
Pagos (número por año)	48.0	29.9	11.8
Tiempo (horas por año)	224.0	365.4	175.4
Tasa de impuestos total (% de ganancia)	43.0	48.3	41.3

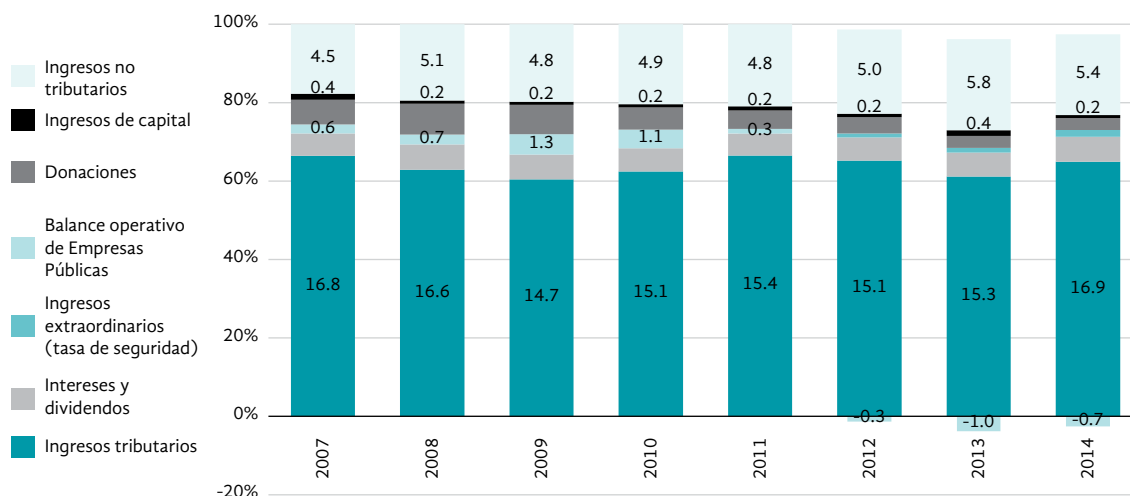
Fuente: Banco Mundial (2014).

La estructura de los ingresos fiscales no ha cambiado significativamente en los últimos años. Resalta solamente la recupe-

ración de los ingresos tributarios, el surgimiento de la tasa de seguridad, la reducción de las donaciones y el empeoramiento del

balance operativo de empresas públicas, como puede apreciarse en la gráfica 9.

Gráfica 9
Estructura de ingresos fiscales
del sector público combinado
(% del PIB)



Fuente: Sefin

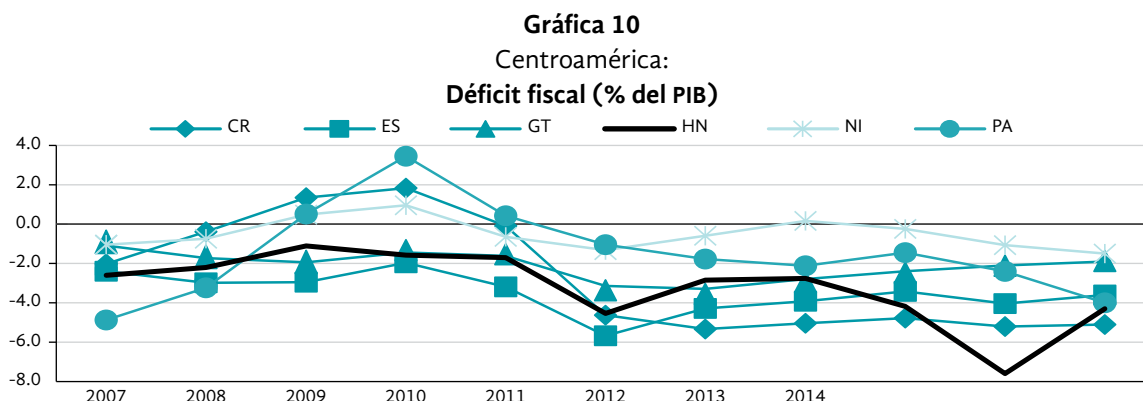
c) Brecha entre ingresos y gastos: el déficit fiscal

La situación fiscal del país había mostrado una tendencia hacia el deterioro, la cual habría alcanzado su punto más bajo en 2013, cuando se observó un severo desequilibrio fiscal, con un déficit equivalente al 7.6% del PIB. Esto fue el resultado de un fuerte aumento del gasto público, equivalente a 4.5 puntos del PIB en 2013, que estuvo compuesto por un punto de aumento en los salarios, 1.1 en las compras de bienes y servicios, 1.3 en otros gastos corrientes y 0.9 en gastos de capital. Ello se combinó con un modesto aumento de ingresos, equivalente a 1.1% del PIB.

Debido a lo anterior, el déficit del sector público consolidado aumentó, entre 2012 y 2013, de 4.2 a 7.6% del PIB. Lo anterior se vio acompañado de una desaceleración del crecimiento económico y de un deterioro en las cuentas del sector externo. La creciente brecha entre ingresos y gastos durante estos años fue cubierta con un aumento de la deuda pública del Gobierno central, que aumentó de 34.4 a 43.8% del PIB (aumento de 10 puntos), según datos de la Sefin.

Como puede verse en la gráfica 10, el déficit fiscal de Honduras ha sido el más grande registrado en América Central durante los últimos diez años, y también constituye uno de los episodios de mayor

empeoramiento de las cuentas fiscales: similar a lo que experimentó Costa Rica de cinco puntos en dos años, de 2011 a 2013, 2008 a 2010⁶.

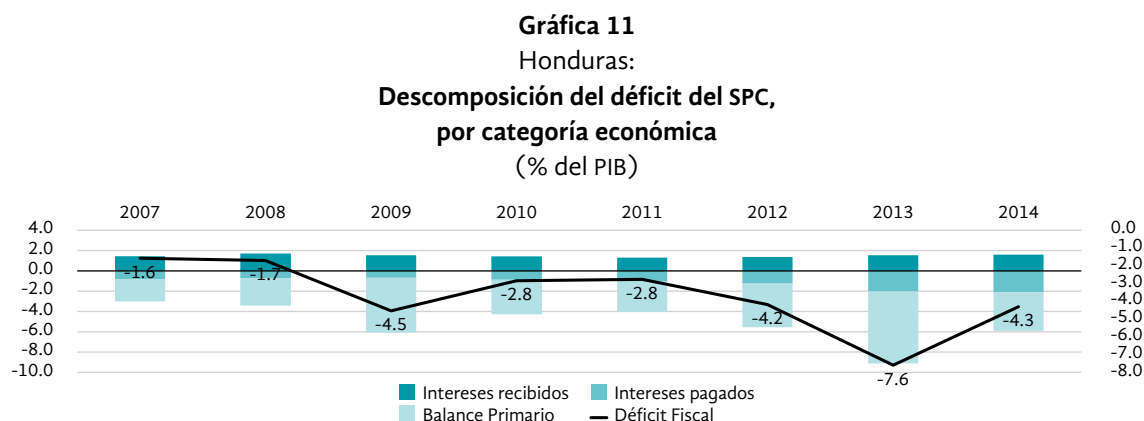


Fuente: Cepal, Sefin, Banco Central de Nicaragua, Banco Central de Reserva de El Salvador, Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala y Contraloría General de la República de Costa Rica.

Nota: La información de Guatemala corresponde al Gobierno Central; de Honduras al Sector Público Consolidado y, para el resto de países, al Sector Público No Financiero.

El aumento del déficit ha provenido del amplio deterioro del balance primario, como se puede observar en la gráfica 11, que mostró un aumento importante hasta llegar al 7% durante el año 2013. Este resultado contrasta con el valor promedio de 2% del PIB durante los años 2007-2008.

Con las medidas de ajuste fiscal que se describen en el siguiente párrafo, fue posible reducir el déficit primario en 2014 al 3.8% del PIB. En contraste, se observó que el pago de intereses aumentó considerablemente, lo cual es congruente con mayores niveles de endeudamiento.



Fuente: Sefin

6 El déficit fiscal del Gobierno central de Honduras tuvo un valor equivalente al 4.7% del PIB en 2010, 4.6% en 2011, 6.0% en 2012, 7.9% en 2013 y 4.4% en 2014.

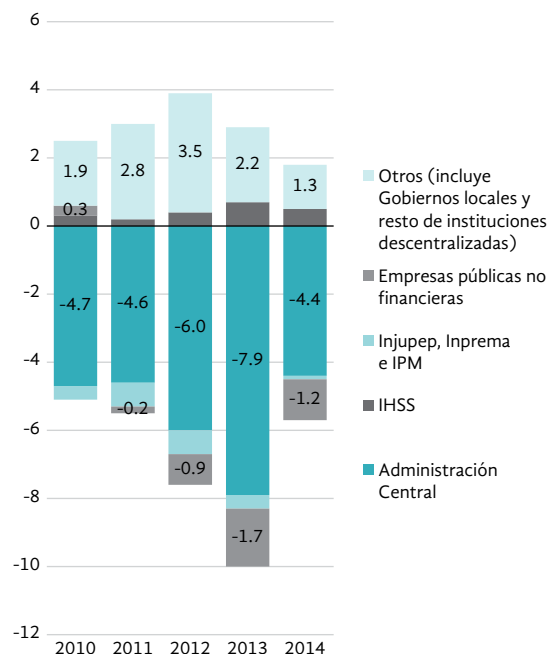
El desequilibrio se enfrentó con un programa de severo ajuste fiscal. Para ello se aprobó abundante legislación en 2013 que incluyó medidas para incrementar los ingresos, incluyendo el aumento del IVA del 12 al 15%, y otras acciones para reducir el gasto público (salarios e inversión). También se congelaron transferencias a ciertas entidades públicas (municipalidades y universidades) y se redujeron los subsidios para el sector eléctrico.

Después de aplicar estas medidas, y orientada por el acuerdo formal con el FMI, la política fiscal se centró en consolidar la reducción del gasto público; reducir las pérdidas de la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE); fortalecer la administración tributaria y contener la expansión salarial, meta en parte alcanzada por acuerdos previos con el FMI, que luego se reforzó con un congelamiento de salarios en 2014 y una severa reducción de personal en 2015. Paralelamente, hubo un proceso de centralización y mayor control del proceso presupuestario.

El ajuste fiscal se ha localizado principalmente en el Gobierno central, ya que constituye la principal fuente del déficit. Sin embargo, en los últimos cuatro años, el balance de las empresas públicas no financieras también contribuyó a aumentar la brecha fiscal. Un factor de menor peso lo constituyen los programas públicos de pensiones (Injupemp, Inprema e IPM). Por el contrario, el IHSS y otras instituciones descentralizadas han mostrado un superávit (véase gráfica 12)⁷.

7 La corrupción en el IHSS oscurece este panorama y no debe descartarse que, como parte de ello, las cifras hayan sido alteradas.

Gráfica 12
Honduras:
Descomposición del déficit del SPC,
por institución
(% del PIB)



Fuente: Sefin

El ajuste fiscal durante 2014 y 2015 ha sido exitoso, si se evalúa en términos de la reducción de la brecha entre ingresos y egresos. La brecha fiscal del sector público consolidado se redujo (como % del PIB) de 7.6 en 2013 a 4.3% en 2014. Se calcula que habría llegado al 2.7% del PIB para el año 2015.

Esto se ha visto acompañado por un aporte decreciente de la ENEE al déficit, a lo cual contribuyó de manera decisiva la disminución de los precios de los combustibles, el aumento de tarifas y el recorte de la planilla de empleados. A la vez, aumentaron los ingresos tributarios —donde predominaron los indirectos, sin que se re-

dujeran las exenciones, lo que apunta a un ajuste regresivo— y se contuvo la expansión del gasto total. Como consecuencia, en 2014, y por primera vez en varios años, los ingresos corrientes fueron superiores a los gastos corrientes.

d) Gestión de la deuda pública y del patrimonio

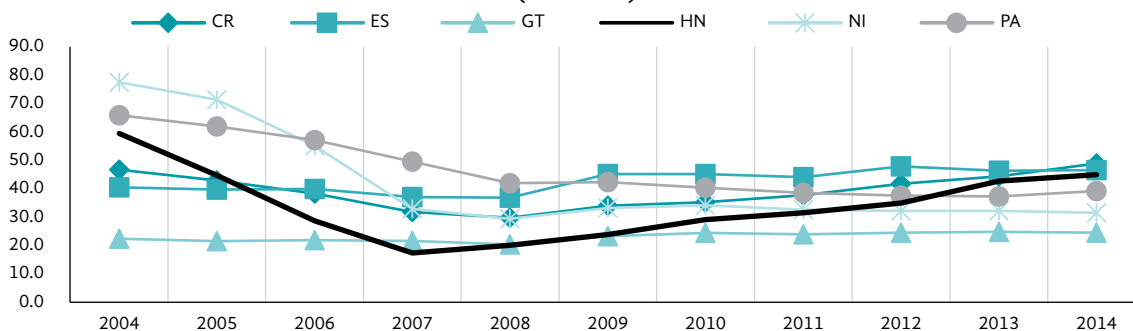
A pesar del impacto recesivo del ajuste en 2014 y 2015 (reducción del consumo e inversión públicos como % del PIB), después de la política fiscal expansiva en 2013, el crecimiento económico se mantuvo en niveles moderados; es decir, alrededor del 3% durante los años 2013-2015, aunque con desequilibrios que se manifestaron en la expansión de sectores como telecomunicaciones y electricidad en contraste con la agricultura y la construcción. Los déficits del sector externo (cuenta corriente y balanza comercial) cayeron. Sin embargo, existe una historia de déficits crónicos, controles presupuestarios laxos y fuerte incidencia del ciclo electoral sobre el gasto público.

Todo ello plantea la necesidad de contemplar la posibilidad de que resurjan los desequilibrios si no se adoptan medidas de largo plazo para evitarlo.

Ya se había logrado que la deuda pública bajara significativamente (como proporción del PIB) debido al proceso de renegociación y condonación de la deuda que se llevó a cabo hace más de una década. Sin embargo, la deuda pública total, a pesar de que a partir de 2014 ya no creció al mismo ritmo, alcanzó un nivel alto: 45.6% del PIB para el Gobierno central y cerca de 50% para el Sector Público No-Financiero (SPNF) en su conjunto.

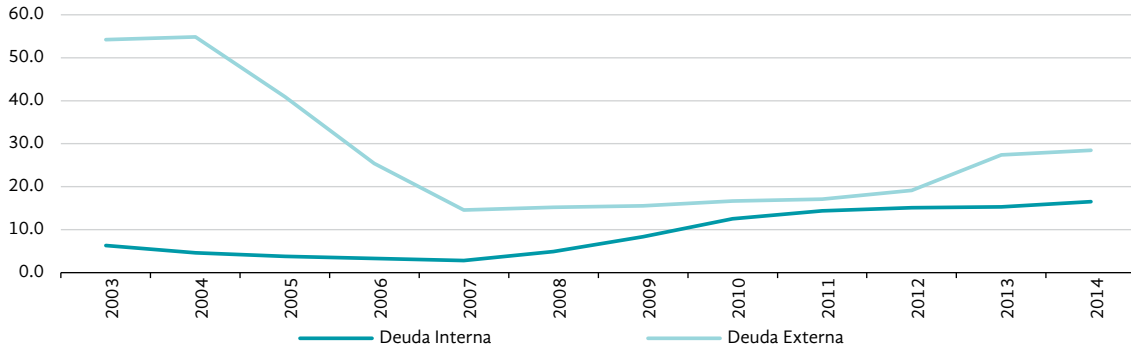
Ello estuvo asociado a un aumento del endeudamiento interno entre 2008 y 2010, cuando se interrumpió el acceso al financiamiento externo debido a la crisis política que vivió el país. Luego hubo un aumento más reciente del endeudamiento externo, especialmente mediante la colocación de bonos soberanos en los mercados internacionales de capitales, aun cuando continuó aumentando el endeudamiento interno (gráfica 13).

Gráfica 13
Centroamérica:
Deuda Pública SPNF
(% del PIB)



Fuente: elaboración propia con base en datos de la Sefin.

Gráfica 14
Honduras:
Deuda pública según origen
(% del PIB)

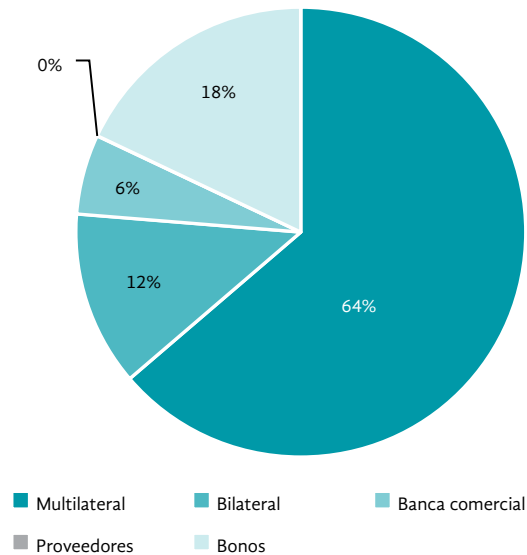


Fuente: elaboración propia con base en datos de la Sefin.

La historia del endeudamiento externo se caracteriza porque la mayor parte de la deuda pública es de origen multilateral, seguida por bonos, y luego por deuda bilateral, como se observa en la gráfica 15.

A pesar de que la mayor parte de la deuda es de carácter concesional, Honduras ha incursionado recientemente en el mercado internacional mediante la emisión de bonos.

Gráfica 15
Deuda externa según acreedor y composición
(2014, % del total)



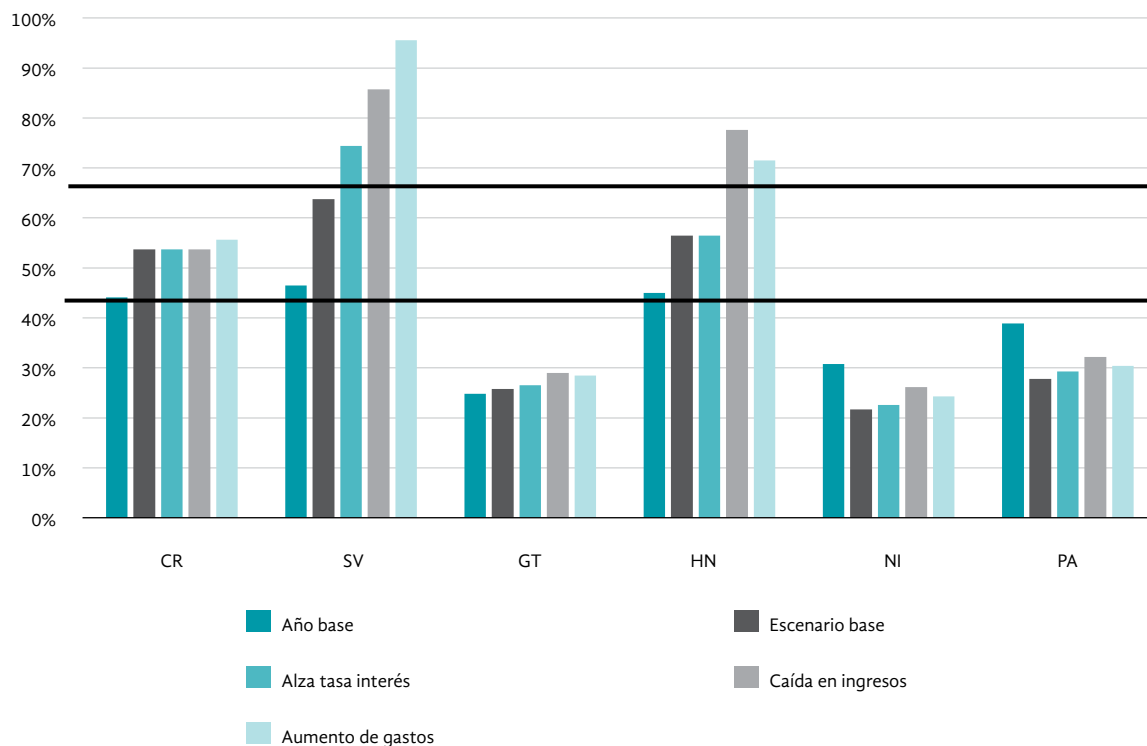
Fuente: elaboración propia con base en datos de la Sefin.

En 2014, Honduras presentaba serios riesgos de insostenibilidad de la deuda. Como puede observarse en la gráfica 16 —aunque el monto de la deuda en 2014 todavía era inferior al 50% del PIB—, el monto estimado de la deuda en 2020, de seguir la misma tendencia, estaría dentro de un área crítica, con peligros de insostenibilidad, dado que estaría alcanzando un nivel significativamente mayor al 50% del PIB.

En la gráfica 16 también se presentan simulaciones de lo que puede ocurrir con aumentos de la tasa de interés, caídas de los ingresos fiscales o aumentos del gasto pú-

blico sin el correspondiente aumento de ingresos. En cualquiera de estos casos habría un serio peligro de insostenibilidad, aunque es mayor en el caso de caídas de los ingresos, lo cual apunta a la necesidad prioritaria de asegurar que se mantengan no solo para cumplir con los compromisos generales que deben atenderse con el gasto, sino también para evitar el peligro de insostenibilidad fiscal. Este es un peligro que Honduras enfrenta si no adopta una política fiscal que contribuya a mantener los balances fiscales a largo plazo.

Gráfica 16
Centroamérica:
Simulaciones de sostenibilidad de la deuda pública
(% del PIB)



Fuente: basado en Fuentes (2014). Los datos de Honduras corresponden a una actualización de las estimaciones basadas en datos de 2014, mientras que para los otros países se trata de datos de 2013.

3

Principios y compromisos del contrato social de política fiscal

a) Introducción

A continuación se presenta la parte positiva de este documento, que distingue entre principios generales y compromisos específicos. Los principios generales son los que rigen las grandes orientaciones en materia de gasto y transparencia, ingresos y administración tributaria, déficit fiscal y deuda pública y patrimonio.

Una vez identificados los principios, se procede a identificar los compromisos específicos, derivados de los principios y aplicables a cada una de las áreas de política fiscal. Correspondería que estos compromisos fueran asumidos principalmente por el Estado, especialmente el Poder Ejecutivo, para crear las bases de la confianza y la reciprocidad requeridas para establecer un pacto fiscal de largo plazo.

A continuación se identifican las que podrían ser tres grandes prioridades dentro del conjunto de principios y compromisos que podrían conformar el pacto fiscal.

b) Posibles prioridades

Aunque el contrato que se propone para la política fiscal es integral y de carácter amplio, conviene identificar algunas prioridades. Una de ellas consiste en mantener los balances macro-fiscales, porque su pérdida tornaría complicado el cumplimiento de otros compromisos. Además, la historia de

desequilibrios fiscales hace suponer que podrían repetirse en el futuro, por lo que uno de los objetivos centrales del pacto fiscal debería ser asegurar una consolidación efectiva de los balances fiscales. Se trata, en buena medida, de una precondition para poder alcanzar otras metas del pacto fiscal.

Partiendo de lo anterior, y para asegurar la sostenibilidad fiscal, los compromisos que se identifican a continuación establecen como imperativo el evitar que la deuda pública del SPNF aumente por encima del 50% del PIB. Esto requiere asegurar déficits fiscales equivalentes o menores al 2% del PIB, si se mantienen tasas de crecimiento similares a las actuales⁸. Esta meta resulta de tomar la situación fiscal actual como punto de partida para elaborar escenarios fiscales a futuro. Estos escenarios son la base para fijar una meta de mediano plazo que el país debe alcanzar para lograr la sostenibilidad fiscal.

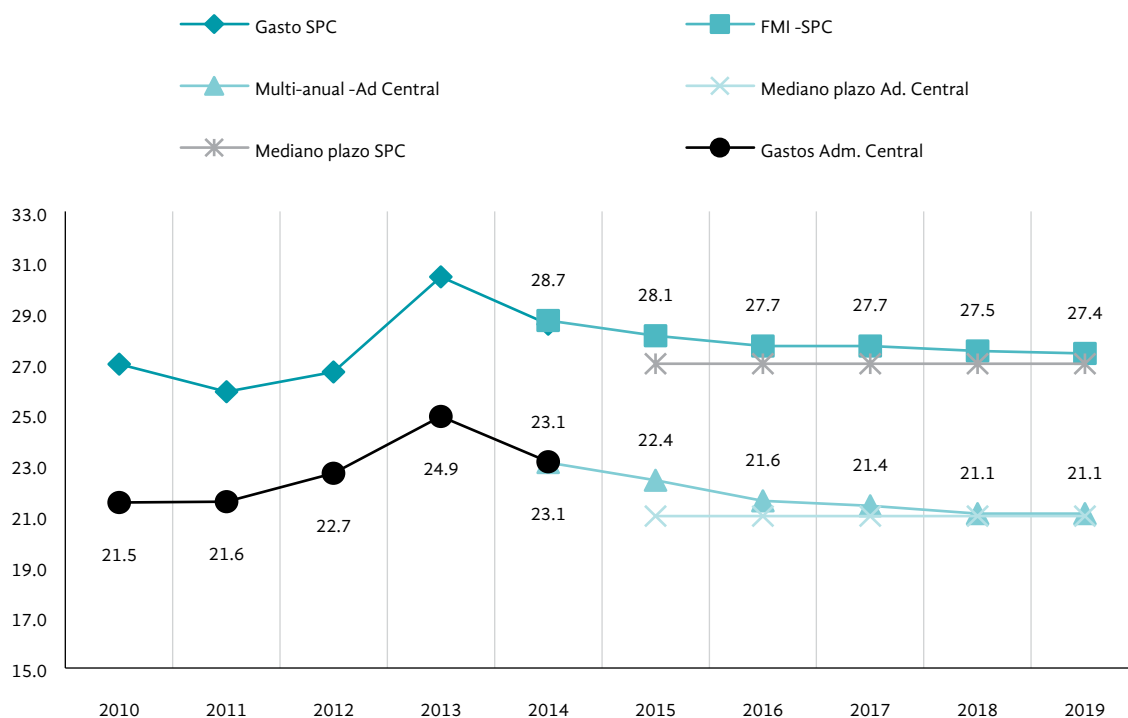
Partiendo de las proyecciones indicadas, y buscando no superar la meta de deuda pública equivalente al 50% del PIB, al mismo tiempo que se consolidan los ingresos tributarios, los compromisos también establecen que los gastos del sector público combinado no debieran superar el 27% del PIB, y los de la Administración central el

8 Ante la incertidumbre que caracteriza a la economía mundial, se prefirió suponer una tasa de crecimiento económico similar a la de años pasados.

21.0% del PIB, como se presenta en la gráfica 17. Esto requiere esfuerzos importantes en materia de contención del gasto de la Administración central, en alrededor de dos puntos del PIB respecto a lo reportado

en 2014. También implica un esfuerzo para contener las pérdidas de las empresas públicas y de los sistemas de pensiones públicas, incluyendo el Seguro Social.

Gráfica 17
Honduras:
Escenarios de gasto público (2015-2020)
(porcentajes del PIB)



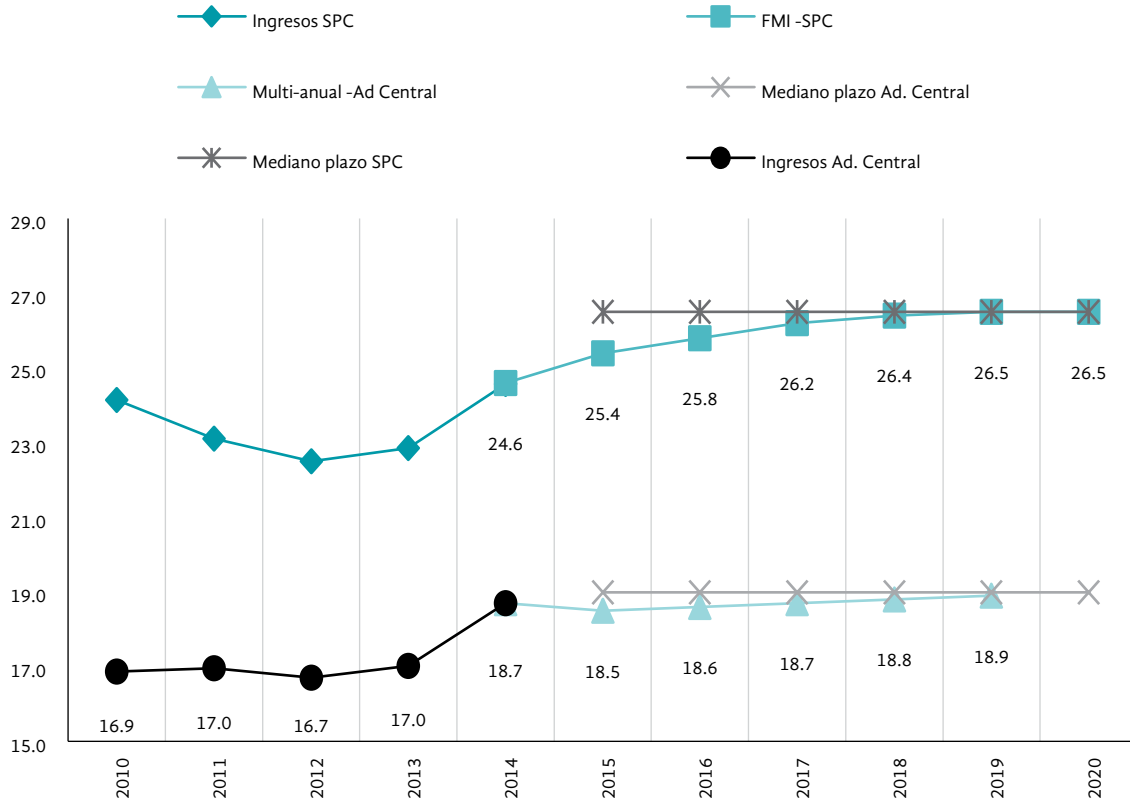
Elaboración propia con base en datos de la Sefin y FMI.

Estos escenarios de gasto público deben estar acompañados por mejoras en la Administración central, que tendrían que estar sustentadas en una carga tributaria del 17% del PIB, y en lograr que los ingresos fiscales totales de la Administración central subieran de 18.7 a 19.0% del PIB.

Sin embargo, el esfuerzo más grande tendría que concentrarse en mejorar los ingresos de las empresas públicas, institucio-

nes descentralizadas y sistemas de pensiones, de tal forma que se esperaría un alza de casi dos puntos del PIB (de 24.6 a 26.5%) en los ingresos del SPC. Esto equivale a una modesta mejora en la Administración central de 0.3% del PIB, sumado a un aumento de 1.6 puntos porcentuales del PIB en las empresas públicas, entidades descentralizadas y programas de pensiones.

Gráfica 18
Honduras:
Escenarios de ingresos (2015-2020)
 (porcentajes del PIB)



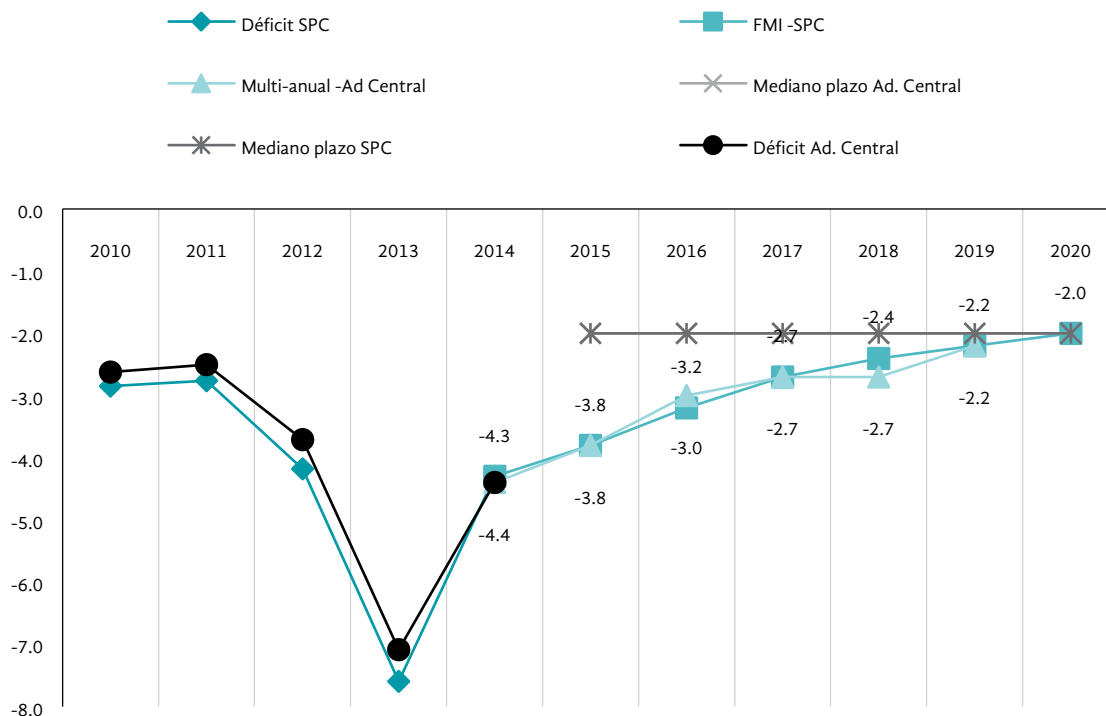
Elaboración propia con base en datos de la Sefin y FMI.

Estos escenarios son congruentes con una reducción paulatina del déficit fiscal desde 4.2 a 2.0% del PIB (gráfica 19). La mayor carga de la reducción del déficit provendría de la mejora en el balance primario, aunque también se puede combinar con deuda de carácter concesional para reducir el peso de los intereses en el déficit.

Una vez alcanzada la meta del déficit del 2% del PIB podría comenzar a operar una regla fiscal (actualmente sujeta a discusión en el Congreso). Esta regla deberá permitir que la política fiscal combine cri-

terios de sostenibilidad con criterios de acción contra-cíclica o precautoria, al tiempo que se cumple con una meta de déficit fiscal del 2% del PIB en una perspectiva de mediano y largo plazo. Esto se podría lograr si durante momentos de mayor crecimiento se acumulan recursos (ahorros), con una meta del déficit fiscal menor, para así poder atender situaciones de crisis o de emergencia con un déficit transitoriamente mayor, pero siempre dentro de los límites que aseguren la sostenibilidad fiscal.

Gráfica 19
Honduras:
Escenarios de déficit fiscal (2015-2020)



Elaboración propia con base en datos de la Sefin y FMI.

Alcanzada la consolidación fiscal, una segunda prioridad podría ser asegurar mejoras en la calidad del gasto público, especialmente del gasto social, como se plantea en la parte correspondiente a compromisos que se presenta a continuación. Ello sería congruente con el concepto de reciprocidad ciudadano-Estado que exige que, a cambio de los impuestos, se asegure una gestión pública de calidad, con base en principios de progresividad, solidaridad, equidad, eficiencia y transparencia.

En este caso es especialmente importante el compromiso que plantea fortalecer el ciclo presupuestario, reforzando los esfuerzos por vincular la planificación con el presupuesto, fortaleciendo la estructura

programática de las instituciones gubernamentales, y vinculando la planificación y el presupuesto con resultados.

En el ámbito social también es fundamental que la política fiscal responda a un enfoque integral que vincule acciones de oferta —de prevención y atención— con acciones de demanda, como las transferencias condicionadas de efectivo. Se estaría combinando el objetivo de lograr una cobertura universal de ciertos servicios sociales básicos con una política integral en materia de subsidios, concebidos como una asistencia temporal para quienes realmente la necesitan.

A lo anterior hay que agregar los procesos de evaluación, para lo que se propone el

compromiso específico de crear una unidad de evaluación en la Secretaría de Educación.

Una tercera prioridad podría ser el fortalecimiento de los mecanismos de control y monitoreo, con atención especial al combate a la corrupción. Este control debe darse en varios niveles: en el nivel macro-fiscal, asegurando que se respetan los límites de gasto y de endeudamiento; en el nivel de gasto, asegurando la unidad del presupuesto, la eliminación de fideicomisos y el rescate del papel rector de la Sefin; y en el de ingresos fiscales, garantizando la reducción de incentivos arbitrarios, la ampliación territorial de la cobertura de la DEI, y el registro y devolución ágil de créditos fiscales.

Puntos de partida para lograr estos controles son una nueva Ley de Servicio Civil que garantice la meritocracia, con empleados públicos honestos y capaces, sujetos a rendición de cuentas. A lo anterior se agrega la necesidad de fortalecer el Tribunal Superior de Cuentas y la Fiscalía Especial contra la Corrupción del Ministerio Público.

El rescate de la Ley Anticorrupción que se presentó en 2008 podría ser parte

de estos compromisos, así como el acceso garantizado a la información de todas las entidades del Estado y su registro en el Sistema de Administración Financiera Integrado (SIAFI), que también debiera estar abierto al público.

Esta información realmente disponible permitiría a organizaciones académicas, sociales y empresariales efectuar una verdadera auditoría social que podría reflejarse en informes anuales realizadas por estas entidades sobre el uso de los recursos públicos y sobre el cumplimiento del pacto fiscal. Correspondería que fueran ampliamente difundidos y discutidos.

A continuación se presenta una matriz con el conjunto de principios y compromisos que podrían formar parte del pacto fiscal, desagregados de acuerdo a cuatro categorías de las finanzas públicas: a) gasto público y transparencia, b) ingresos fiscales y administración tributaria, c) gestión del déficit fiscal, y d) deuda pública y patrimonio. Se trata de una propuesta abierta a discusión y a un proceso de enriquecimiento como resultado del diálogo y la negociación.

c) Gasto público y transparencia: principios y compromisos

Área	Principios	Compromisos
Prioridades estratégicas	Ante los recursos escasos y las necesidades insatisfechas, el gasto público deberá ejecutarse con base en prioridades claras, enmarcadas en una visión de desarrollo a largo plazo.	Desde una perspectiva de mediano y largo plazo (con una tasa de crecimiento económico similar a la de los últimos años), los gastos del sector público combinado (SPC) no superarán el 27.0% del PIB, y los de la Administración central el 21.0%. Así se podrá asegurar que el déficit fiscal, dada la meta de ingresos totales del SPC (25% del PIB), no generará un aumento continuo de la deuda pública.
	Principios que rigen las prioridades: progresividad, solidaridad, equidad, eficiencia, eficacia y transparencia.	<p>Las prioridades se reflejarán en programas de beneficio para las mayorías en los sectores de seguridad, educación, salud y vivienda.</p> <p>Se reducirá el peso relativo de la educación primaria en favor de la educación pre escolar y secundaria.</p> <p>En el sector de educación se revertirá la reducción progresiva del peso de gastos en capital y el aumento de la proporción relativa de gastos recurrentes, con atención a la masa salarial.</p> <p>Se generarán recursos adicionales para financiar la expansión de una administración en salud basada en resultados.</p> <p>Se invertirán más recursos en actividades costo-efectivas de prevención y promoción enfocadas en salud infantil y materna, y se fortalecerá el vínculo entre estas intervenciones del lado de la oferta y de la demanda, reflejadas en transferencias monetarias condicionadas para fomentar la búsqueda de la salud, especialmente entre los pobres.</p> <p>Se impulsará un sistema de salud y protección social integral, coordinado con el resto de políticas públicas, especialmente con la de empleo, y consolidado a través de una reingeniería institucional completa, asegurando que contribuya a reducir la pobreza de manera eficiente y eficaz.</p> <p>Se implementará una nueva política transparente y focalizada de subsidios, como una asistencia temporal para quienes realmente la necesitan (véase Ajuste del Gasto Público).</p>

Unidad del presupuesto	Debe asegurarse la unidad de caja del presupuesto, así como su naturaleza global, de manera que incluya la estimación de todos los ingresos esperados y el detalle del gasto a realizar.	Se promulgará una reforma constitucional para que el Presidente de la República pueda vetar el presupuesto nacional, y así evitar que los diputados incrementen arbitrariamente el anteproyecto que el Ejecutivo envía al Congreso.
		Los fideicomisos tendrán que sustituirse por mecanismos presupuestarios de ejecución. Los fideicomisos se limitarán solo a aquellos casos que involucren créditos revolventes.
		Se eliminarán las asignaciones globales que se otorgan a diferentes instituciones del Estado y se prohibirá la deuda flotante.
		Se realizará periódicamente un análisis de riesgos sobre las finanzas públicas para tomar en cuenta los efectos potenciales de inestabilidad política, desastres naturales, epidemias y pandemias, nuevas crisis financieras globales, y deslizamientos abruptos de la moneda, entre otros.
		Se incorporarán al SIAFI todas las entidades del Estado, incluido el Congreso Nacional, la Corte Suprema de Justicia, la Casa Presidencial, el Tribunal Superior de Cuentas, además de Coalianza y los fideicomisos que persistan. También se integrarán todas las municipalidades al Sistema de Administración Municipal Integrado (SAMI).
		Se revisarán las disposiciones del Estado respecto a la autonomía del gasto de algunas instituciones, y se revisarán los gastos del servicio de la deuda que el gobierno paga a cuenta de las municipalidades.
Complementariedad entre inversión pública y privada	Debe buscarse relaciones de complementariedad entre la actividad y el gasto público y privado en materia de inversión pública, alianzas público-privadas y esquemas de fomento a la inversión. Esto debe hacerse sin limitar el papel rector del Estado, y asegurando que la inversión pública no caiga por debajo de un límite definido.	La inversión pública no podrá ser menor que el 3% del PIB.
		Corresponderá a la Sefin revisar, aprobar y supervisar las actividades relacionadas con la promoción, gestión y seguimiento de las APP (Coalianza).

<p>Ajuste del gasto público</p>	<p>Las reducciones del gasto público aplicables en momentos de crisis fiscal no deben afectar los programas dirigidos a atender a los hogares en situación de pobreza. Además, la política salarial debe ser de aplicación universal y acorde a la capacidad financiera del Estado.</p>	<p>Se revisarán, consolidarán y focalizarán los subsidios, incluyendo el Bono Vida Mejor, el bono del transporte, bono tecnológico, bono estudiantil, y el subsidio de energía eléctrica, con el propósito de establecer un mecanismo transparente, coherente y eficaz de asignación de los mismos.</p>
		<p>Se revisarán las políticas de subsidios, estableciendo criterios adecuados al cumplimiento de metas y la imposición de obligaciones y condicionalidades a los beneficiarios, tomando en cuenta la sostenibilidad del gasto y el incremento por la inclusión de nuevas familias.</p>
		<p>Se creará una Unidad de Evaluación de Impacto en la Secretaría de Educación.</p>
		<p>Tomando en cuenta el peso de los salarios en el presupuesto, se realizará un análisis integral del sueldo de los maestros, de su capacidad didáctica y de la infraestructura educativa.</p>
		<p>Se fortalecerá el ciclo presupuestario, aumentando los esfuerzos por vincular la planificación con el presupuesto, fortaleciendo la estructura programática de las instituciones gubernamentales, y vinculando la planificación y el presupuesto con resultados.</p>
		<p>Se desarrollará un sistema de información que integre los datos sobre la prestación de servicios sociales, lo cual incluye indicadores de desempeño, indicadores de volumen de producción de bienes y servicios (cantidad de escuelas, centros de salud, cantidad de bienes entregados, etc.), indicadores de calidad, costos y cobertura publicados a través de internet.</p>
		<p>Se revisará todas las transferencias, en especial las de las alcaldías, y se propondrán reformas constitucionales y/o medidas de racionalización para ajustarse a las necesidades reales del funcionamiento de las instituciones, con vistas a evitar mecanismos por los que, automáticamente, se les asigna un porcentaje de los ingresos del Gobierno central.</p>

<p>Ética de la gestión pública</p>	<p>La dimensión ética de la gestión pública debe prevalecer en las acciones de los servidores públicos para asegurar que sean congruentes con la búsqueda del bien común.</p>	<p>Se rescatará, revisará y aprobará el anteproyecto, propuesto desde 2008, de la Ley Integral Anticorrupción.</p> <p>Cada Secretaría u oficina gubernamental contará con un Plan Anticorrupción y de Auditoría Interna.</p> <p>Se implementará el Código de Conducta Ética del Servidor Público vigente entre todos los empleados y funcionarios públicos, y se impondrán las sanciones correspondientes por infracciones.</p>
<p>Fortalecimiento institucional y combate a la corrupción y la impunidad</p>	<p>La independencia de los poderes del Estado debe contribuir al cumplimiento de la ley. El combate a la corrupción y la impunidad debe basarse en un sistema legal que garantice investigaciones independientes, el debido proceso y el cumplimiento de sanciones, junto con la profesionalización del servidor público.</p>	<p>Se fortalecerá la institucionalidad del país en materia de supervisión de cuentas y lucha contra la corrupción, mediante la dotación de personal técnico y de recursos suficientes al Tribunal Superior de Cuentas y a la Fiscalía Especial contra la Corrupción para que puedan desempeñar sus funciones.</p> <p>Se profesionalizará el servidor público mediante la aprobación de una nueva ley de Servicio Civil.</p> <p>Se aprobará una nueva Ley de Contratación del Estado para fortalecer el combate a la corrupción en el ámbito de las compras y contrataciones.</p> <p>Se fortalecerá la Oficina Nacional de Desarrollo Integral del Control Interno (ONADICI) y las unidades de auditoría interna para mejorar los mecanismos de control interno.</p> <p>Se establecerán audiencias públicas para seleccionar a los funcionarios de los organismos contralores y principales ejecutivos de las instituciones y empresas públicas, mediante procesos abiertos y transparentes de selección y contratación, fuera de la influencia de la política.</p>

d) Ingresos fiscales y administración tributaria: principios y compromisos

Área	Principios	Compromisos
La suficiencia de recursos	Los recursos deberán ser suficientes para cubrir las funciones del Estado establecidas en la Constitución, de acuerdo con las prioridades establecidas democráticamente.	Se adoptará una meta de carga tributaria del 17.0% del PIB y los ingresos fiscales del SPC no deberán ser inferiores al 26.5% del PIB.
Estabilidad y certeza	Debe evitarse los cambios frecuentes y arbitrarios de impuestos para asegurar que, tanto los contribuyentes como el Estado, puedan prever el monto de las obligaciones tributarias, de manera que se reduzca la incertidumbre para el país en su conjunto.	Para alcanzar la meta de carga tributaria del 17.0% solo se realizará una reforma tributaria adicional, si es necesario; la mejora de los métodos de gestión en el resto del sector público deberá asegurar ingresos fiscales complementarios para alcanzar ingresos del SPC no inferiores al 26.5% del PIB.
Equidad	El sistema tributario debe ser globalmente progresivo; esto se deberá lograr asegurando el cobro de impuestos de acuerdo con la capacidad de pago de los contribuyentes y mediante una ampliación de la base tributaria, incluyendo la redefinición de exoneraciones y exenciones.	La Sefin realizará un análisis de la progresividad del sistema tributario y lo someterá a discusión con representantes de la sociedad civil. El estudio podrá ser la base para introducir legislación que contribuya a que la carga tributaria esté mejor distribuida, y así asegurar la progresividad global del sistema tributario.
Obligaciones tributarias	La administración tributaria y el sistema de justicia deben velar por el cumplimiento de las obligaciones tributarias del contribuyente, de acuerdo con las tasas impositivas establecidas en la legislación tributaria. La debilidad en la aplicación de las sanciones y la impunidad dañan la administración tributaria. Debe evitarse la aplicación de condonaciones y amnistías.	Se creará un Tribunal Fiscal como órgano del Poder Judicial, especializado en el tema tributario, para fortalecer la especialidad y la legalidad del sistema tributario nacional.
Institucionalidad	La administración tributaria debe estar sujeta a reglas que eviten acciones arbitrarias o cambios imprevistos, ni depender de las personas que transitoriamente están a cargo, de manera que el contribuyente tenga claras sus obligaciones en una perspectiva de mediano y largo plazo.	Se aplicará un nuevo marco legal que permita a la DEI mayor eficiencia en la recaudación, incluyendo un nuevo Código Tributario (ya propuesto). Se modernizará la estructura organizativa, adecuándola a un Modelo de Gestión de Riesgos, evitando la fragmentación institucional.

<p>Eficiencia y simplicidad</p>	<p>El sistema tributario debe evitar el otorgamiento de exenciones y privilegios contrarios a la simplicidad, cohesión y asignación eficiente de recursos.</p>	<p>Se adoptarán los principios de la OCDE para el otorgamiento de incentivos fiscales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se harán públicos todos los incentivos fiscales para la inversión y sus objetivos dentro de un marco de gobierno. • Se ofrecerán incentivos fiscales para la inversión únicamente mediante leyes tributarias. • Se reunirán todos los incentivos fiscales para la inversión bajo la autoridad de un único organismo de gobierno, siempre que sea posible. • Todos los incentivos fiscales para la inversión deberán ser ratificados por el Congreso. • Los incentivos fiscales para la inversión se administrarán de forma transparente. • Se calculará la cantidad de ingresos no percibidos imputables a los incentivos fiscales para la inversión, y se hará pública una declaración de los gastos fiscales. <p>Se llevarán a cabo revisiones periódicas de la continuidad de los incentivos fiscales existentes mediante la evaluación del grado en que satisfacen los objetivos fijados.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se señalarán los principales beneficiarios de incentivos fiscales para la inversión por contribuyente individual, sector y disposición fiscal específica en una declaración periódica de gastos fiscales. • Se recopilará información de manera sistemática para sustentar la declaración de incentivos fiscales para la inversión, se le dará seguimiento y se evaluarán los efectos globales y la efectividad de los incentivos fiscales individuales. • Se impulsará la cooperación regional, especialmente centroamericana, a fin de evitar la competencia fiscal perniciosa.
<p>Profesionalización</p>	<p>La administración tributaria debe contar con personal profesional, sujeto a un proceso continuo de capacitación que garantice la credibilidad, la estabilidad y la gestión eficiente y honesta de su trabajo.</p>	<p>Se fortalecerá la carrera administrativa, estableciendo la contratación exclusivamente mediante concursos públicos para la selección de personal con remuneraciones e incentivos adecuados, con base en capacidad, experiencia y calificaciones, y un sistema de evaluación por méritos que garantice la estabilidad en el empleo.</p> <p>Se emitirá un código de conducta y probidad que regule conflictos de intereses y prácticas de riesgo de corrupción.</p>

Eficacia en el cobro	La administración tributaria debe aumentar al máximo la recaudación real respecto a la recaudación potencial, hacerlo al menor costo posible, y facilitar al contribuyente el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.	Se implementará una estrategia de mejora de los servicios y asistencia al contribuyente, mediante encuestas de satisfacción de usuarios.
		Se fortalecerán las funciones de fiscalización y control de la Administración Tributaria (AT) y se privilegiará la modernización tecnológica, los operativos de fiscalización masiva y selectiva, de acuerdo a una estrategia según el riesgo del contribuyente, basados en el uso intensivo de información, en la capacitación y especialización en auditoría.
		Se mejorarán los procesos de cobranza y se eliminará la confidencialidad del acceso a información bancaria con propósitos tributarios, con las debidas salvaguardas.
		Se fortalecerá, por medio de la legislación correspondiente, la capacidad de la DEI para que pueda realizar el embargo ejecutivo de bienes por la vía administrativa.
		Se impulsará un esfuerzo por asegurar la equidad territorial de la recaudación.
		Se establecerá un adecuado registro del crédito fiscal y se mejorará su devolución.

e) Brecha entre ingresos y gastos: el déficit fiscal. Principios y compromisos

Área	Principios	Compromisos
Equilibrio entre ingresos y gastos	El déficit fiscal debe ser el resultado de un adecuado manejo entre los ingresos fiscales y el gasto público en una visión de mediano y largo plazo, asegurando que la responsabilidad fiscal contribuya a la estabilidad macroeconómica y social.	El déficit combinado del SPC no debe superar el 2.0% del PIB. Esto bajo el supuesto de un déficit de 2% en la Administración central y equilibrio en el resto del sector público.
Regla fiscal	El déficit fiscal debe ajustarse a límites estrictos, acumulando ahorros para poder utilizarlos en momentos de crisis.	La Ley de Responsabilidad Fiscal para el Equilibrio Financiero balanceará el proceso presupuestario del país en una perspectiva de mediano y largo plazo, y ajustándose al ciclo económico por el que pase el país.
		La ley establecerá que el Congreso Nacional respetará la meta de ingresos establecida por la Sefin, que los gastos que se establezcan deberán estar respaldados por los ingresos, y que habrá sanciones a los responsables (remoción), cuando se excedan en el gasto.
Superávit fiscal de la cuenta corriente	Cada año, para alcanzar finanzas públicas sostenibles, debe asegurarse que los ingresos corrientes sean superiores a los gastos corrientes. Este superávit es una base fundamental de la inversión pública.	El gasto corriente tendrá que financiarse con ingresos corrientes: no podrá financiarse con deuda.

f) Gestión de la deuda pública y del patrimonio: principios y compromisos

Área	Principios	Compromisos
Complemento del ahorro interno	La deuda debe ser complementaria y no sustitutiva del esfuerzo interno.	La deuda pública del Sector Público Combinado no podrá superar el 50% del PIB.
Financiamiento de la inversión	La deuda debe dedicarse exclusivamente a la inversión y no utilizarse para cubrir el gasto corriente, con la excepción de momentos transitorios de severa crisis fiscal.	Se promoverá el desarrollo del mercado primario y secundario de deuda pública para estimular la entrada de nuevos actores y contribuir a que el sistema financiero nacional sea fuente de crédito productivo.
		Se establecerá una estrategia de mediano plazo para la deuda pública en la cual se perfilen adecuadamente los vencimientos de las obligaciones de deuda pública y, dentro de ese marco, se definirá anualmente los objetivos de la política de endeudamiento, estableciendo acciones y mecanismos para lograr la reducción del costo de la deuda.
		Se establecerá un código de conducta para evitar conflictos de intereses en el personal involucrado en las operaciones de deuda pública.
Vigilancia de pasivos contingentes	Las circunstancias cambiantes de la economía nacional e internacional justifican prever aquellos pasivos contingentes que, eventualmente, puedan ejercer presión sobre las finanzas públicas.	Se creará un registro de pasivos contingentes en Sefin, incluyendo las operaciones de crédito público de la Administración central con el resto del sector público, así como una valoración de las garantías implícitas existentes.
El respeto a la propiedad pública	La propiedad pública no debe estar sujeta al acceso irrestricto ni a la apropiación ilegítima.	Se formulará y aprobará legislación específica para establecer el régimen legal relativo al acceso, uso y protección de la propiedad pública. Se insta a los organismos del Estado a revisar la legislación vigente, la cual se integrará en una Ley Reguladora de Bienes del Estado.
Información sobre el patrimonio	Debe asegurarse el registro completo del patrimonio público. Los ciudadanos deben tener acceso completo y oportuno a la información sobre el patrimonio público.	El organismo ejecutivo, en coordinación con las municipalidades, presentará anualmente un balance general del Estado sobre el patrimonio que esté bajo su administración.

Referencias bibliográficas

- Banco Mundial (2014), *Doing Business 2015 más allá de la eficiencia*. Washington, D.C.
- Banco Mundial (2015), *Honduras. Estudio de Gasto público social y sus instituciones*. Washington, D.C.
- CAF (2012), *Finanzas públicas para el desarrollo. Fortaleciendo la conexión entre ingresos y gastos*. Reporte de Economía y Desarrollo. Bogotá, Corporación Andina de Fomento.
- FMI (2014), “Request for a Stand-By Arrangement and an arrangement under the Standby Credit Facility - Staff Report; Press Release”, IMF Country Report No. 14/361, Washington, D.C.
- FMI (2015), “Honduras. First reviews under the Stand-By arrangement and standby credit facility - press release; staff report; informational annex; staff supplement; and statement by the Executive Director for Honduras”, IMF Country Report No. 15/283. Washington, D.C.
- Fuentes, J. (2014), “Panorama Económico de Centroamérica”, ponencia presentada ante el Informe Estado de la Región, San José, Costa Rica.
- Gobierno de Honduras (2010), “República de Honduras. Visión de País 2010-2038 y Plan de Nación 2010-2002”. Presentados para consideración del Soberano Congreso Nacional, Tegucigalpa.
- Grupo Promotor del Pacto Fiscal (2013), “La política fiscal como instrumento de política de desarrollo. Propuestas para mejorar”, Tegucigalpa.
- NORC (2011), “Honduras: Informe del Desempeño de la Gestión de las Finanzas Públicas (PEFA)”, Universidad de Chicago.

Pacto Fiscal
para un Desarrollo Sostenible
PROPUESTA
se terminó de imprimir en los talleres de
Editorial Guaymuras, Tegucigalpa, Honduras,
en el mes de marzo de 2016.
Su tiraje es de 1000 ejemplares.

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

JOSEPH SCHUMPETER

