



Febrero de 2017

# La política fiscal reciente en Honduras (2013-2016) y sus efectos económicos y sociales



# La política fiscal reciente en Honduras (2013-2016) y sus efectos económicos y sociales



Servicios Técnicos, Legales y Económicos  
SETELEC



## Créditos

### Supervisión

Jonathan Menkos Zeissig — Director ejecutivo, Icefi  
Fernando García — Director ejecutivo, Setelec

### Coordinación

Hugo Noé Pino — Economista sénior, Icefi

### Investigación y redacción

Wilfredo Díaz — Economista investigador, Icefi  
Hugo Noé Pino — Economista sénior, Icefi  
Claudio Salgado — Consultor

### Colaboradores

Abelardo Medina — Economista sénior, Icefi  
Ricardo Barrientos — Economista sénior, Icefi  
Christian Martínez — Pasante

### Producción editorial

Diana De León — Coordinadora de comunicación, Icefi

### Edición

Isabel Aguilar Umaña

### Administración

Iliana Peña de Barrientos — Coordinadora administrativa y financiera, Icefi

En Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi) consideramos que el conocimiento siempre está en construcción, por lo que cualquier comentario u observación es bienvenido en el correo electrónico [info@icefi.org](mailto:info@icefi.org)

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

*La elaboración de este documento “La política fiscal reciente en Honduras (2013-2016) y sus efectos económicos y sociales” ha sido posible gracias al generoso apoyo del Pueblo de los Estados Unidos de América a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El contenido del mismo es responsabilidad de Servicios Técnicos Legales y Económicos SETELEC y del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales ICEFI, y no necesariamente refleja el punto de vista de la USAID o del Gobierno de los Estados Unidos.*

# Contenido

<b>Siglarío</b> .....	5
<b>Resumen</b> .....	7
<b>I. Introducción</b> .....	9
<b>II. Las principales reformas a las leyes fiscales (2013-2016)</b> .....	13
2.1 Antecedentes .....	14
2.2 Principales cambios en la política fiscal a partir de 2014.....	18
2.3 Avances y retrocesos en el marco legal: una vista preliminar.....	26
<b>III. Efectos principales de las reformas fiscales en Honduras</b> .....	28
3.1 Los desequilibrios fiscales perjudican a todos.....	28
3.2 Una reforma tributaria efectiva, pero inequitativa.....	33
<b>IV. La política fiscal y la situación social en Honduras</b> .....	45
4.1 El aumento del gasto en asistencia social y la reducción de pobreza .....	45
4.2 Reforma fiscal y empleo .....	47
<b>Consideraciones finales</b> .....	51
<b>Referencias bibliográficas</b> .....	53

## Índice de tablas

Tabla 1.	Comportamiento de los ingresos tributarios de la Administración Central.....	34
Tabla 2.	Honduras: Índice de progresividad de los impuestos, por área geográfica (2011).....	38
Tabla 3.	Transferencia monetaria condicionada Bono diez mil .....	46
Tabla 4.	Pobreza y pobreza extrema en Honduras.....	47
Tabla 5.	Población ocupada por rama de actividad, según sexo .....	49

## Índice de gráficas

Gráfica 1.	Ingresos versus gastos totales de la Administración Central 2005-2013.....	30
Gráfica 2.	Balance global de la Administración Central 2005-2013 .....	30
Gráfica 3.	Gasto corriente versus gasto de capital de la Administración Central.....	31
Gráfica 4.	Estructura del gasto corriente por objeto del gasto. Administración Central 2006 y 2013 .....	32
Gráfica 5.	Balance global versus deuda total de la Administración Central ...	33
Gráfica 6.	Estructura tributaria 2013 versus 2016 .....	34
Gráfica 7.	Presión tributaria versus crecimiento económico .....	35
Gráfica 8.	Honduras: Incidencia del sistema tributario en el ingreso de las personas .....	39
Gráfica 9.	Gasto corriente versus gasto de capital de la Administración Central.....	40
Gráfica 10.	Ingresos versus gastos totales de la Administración Central 2013-2016.....	40
Gráfica 11.	Balance global de la Administración Central 2013-2016.....	41
Gráfica 12.	Estructura del gasto corriente por objeto del gasto. Administración Central 2013 y 2016 .....	42
Gráfica 13.	Balance global versus deuda total de la Administración Central ...	43
Gráfica 14.	Problemas del mercado laboral: empleo y subempleo .....	48

# Siglarlo

<b>AGA</b>	Alianza para el Gobierno Abierto
<b>APP</b>	Alianza Público-Privada
<b>BANHPROVI</b>	Banco Hondureño para la Producción y la Vivienda
<b>CA-4</b>	Convenio de Libre Movilidad Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua
<b>BCH</b>	Banco Central de Honduras
<b>Cepal</b>	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
<b>CEQ</b>	Commitment for Equality
<b>Coalianza</b>	Comisión para la Promoción de la Alianza Público-Privada
<b>Cohdesse</b>	Consejo Hondureño del Sector Social de la Economía
<b>Cohep</b>	Consejo Hondureño de la Empresa Privada
<b>COST</b>	Iniciativa de Transparencia en el Sector Construcción (siglas en inglés)
<b>DEI</b>	Dirección Ejecutiva de Ingresos
<b>EEH</b>	Empresa Energía Honduras
<b>EITI</b>	Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (siglas en inglés)
<b>ENEE</b>	Empresa Nacional de Energía Eléctrica
<b>EPHPM</b>	Encuestas Permanentes de Hogares de Propósitos Múltiples
<b>FHIS</b>	Fondo Hondureño de Inversión Social
<b>FIDA</b>	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
<b>FMI</b>	Fondo Monetario Internacional
<b>Fosdeh</b>	Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo de Honduras
<b>GPDF</b>	Grupo Promotor del Diálogo Fiscal
<b>Hondutel</b>	Empresa Hondureña de Telecomunicaciones
<b>Icefi</b>	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
<b>INE</b>	Instituto Nacional de Estadística

<b>ISR</b>	Impuesto sobre la Renta
<b>ISV</b>	Impuesto sobre Ventas
<b>LIT</b>	Ley de Incentivos al Turismo
<b>Maccih</b>	Misión de Apoyo contra la Corrupción e Impunidad en Honduras
<b>MFMP</b>	Marco Macrofiscal de Mediano Plazo
<b>Mipymes</b>	Micro Pequeñas y Medianas Empresas
<b>OEA</b>	Organización de los Estados Americanos
<b>OIT</b>	Organización Internacional del Trabajo
<b>PEFA</b>	Informe de Desempeño de la Gestión de las Finanzas Públicas (siglas en inglés)
<b>PIB</b>	Producto Interno Bruto
<b>PRAF</b>	Programa de Asignaciones Familiares
<b>Pronaders</b>	Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible
<b>RIT</b>	Régimen de Importación Temporal
<b>SAR</b>	Sistema de Administración de Rentas
<b>Sedis</b>	Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social
<b>Sefín</b>	Secretaría de Finanzas
<b>Setelec</b>	Servicios Técnicos Legales y Económicos
<b>SPC</b>	Sector Público Combinado
<b>USD</b>	Dólares estadounidenses
<b>ZEDE</b>	Zonas de Empleo y Desarrollo Económico
<b>ZIP</b>	Zonas Industriales de Procesamiento para Exportaciones
<b>ZOLI</b>	Zonas Libres
<b>ZOLT</b>	Zonas Libres Turísticas
<b>Zolitur</b>	Zona Libre Turística de Islas de la Bahía

## Resumen

La política fiscal ha tenido importantes cambios en años recientes en Honduras. Los fuertes desequilibrios en las finanzas públicas de los primeros años de la década obligaron a un fuerte ajuste fiscal a partir de 2014. La reducción de estos desequilibrios se realizó con una combinación tradicional de aumento de impuestos y reducción de gastos. Sin embargo, las reformas han sido más amplias y han abarcado aspectos institucionales, tales como modificaciones de varias leyes y la transformación de la autoridad tributaria. Las reformas han sido exitosas en la reducción del déficit fiscal del gobierno central y en el mejoramiento de la autoridad recaudadora, pero sus efectos han sido negativos sobre la provisión de bienes públicos y sobre la equidad, elementos necesarios para el desarrollo. Para superar esta situación, se propone un pacto fiscal que contribuya a la equidad tributaria, a la suficiencia y eficiencia del gasto público, y a la transparencia y rendición de cuentas del uso de los recursos públicos.

## Abstract

Fiscal policy has had important changes in recent years in Honduras. The severe imbalances in public finances in the early years of the decade led to a strong fiscal adjustment since 2014. The reduction of these imbalances was done with a traditional combination of tax increase and reduction of expenditures. However, the reforms have been broader and have covered institutional aspects, such as modifications of various laws and the transformation of the tax authority. The reforms have been successful in reducing the fiscal deficit of the central government and in improving the tax authority work, but its effects have had negative effects on the provision of public goods and equity, necessary elements for development. To make fiscal policy a development instrument, a fiscal pact is proposed that contributes to tax equity, to the sufficiency and efficiency of public spending and the transparency and accountability of the use of public resources.



# Introducción

La política fiscal de un país es más importante de lo que usualmente se considera, debido a que tiene un impacto tanto a nivel macroeconómico como microeconómico. Su orientación está determinada por la concepción que se tenga del papel del gobierno en la economía y sociedad, lo que a su vez refleja intereses y contradicciones de grupos sociales en el seno del Estado. Después de la Segunda Guerra Mundial, y el subsecuente apareamiento de la Guerra Fría, pareció haber un consenso en los países capitalistas desarrollados en que las tareas principales de la política fiscal eran promover el crecimiento económico y mejorar la distribución del ingreso, es decir, el denominado Estado de bienestar. Sin embargo, ese consenso se rompe con las crisis económicas de finales del siglo pasado, teniendo como resultado una política fiscal en la cual pasa a predominar el primer papel sobre el segundo.

No existe un consenso a nivel académico acerca de cuál es la manera más acertada para que la política tributaria y de gasto público promueva el crecimiento económico de mejor forma. En lo que pareciese haber un mayor acuerdo, es que una política fiscal errática socava el crecimiento económico y el bienestar de una sociedad. Un caso particular es el denominado ciclo político electoral, que se vincula con la política de impuestos y gastos del gobierno. Ebeke & Ölser (2013) resumen esta situación para países pobres a nivel internacional de la siguiente manera:

Una fuente de esa volatilidad de las políticas puede estar vinculada a las elecciones. Como parte de su campaña de reelección, las autoridades en funciones pueden manipular los instrumentos de política económica. Entre otras cosas, incrementan el gasto público e incurren en déficits presupuestarios para estimular la demanda global y crear empleo (aunque sea pasajero), mejorando así sus perspectivas electorales. Pero al exceso preelectoral puede seguir una resaca postelectoral. Los gobiernos a menudo tienen que lanzar un plan de austeridad para compensar el gasto a mansalva de las políticas preelectorales. Este ciclo de auge y colapso generado por intereses políticos puede atentar contra el crecimiento económico y la estabilidad a largo plazo.

Honduras, desde los años 80 y con honrosas excepciones, ha recorrido este camino. El ciclo político que presenta altos déficits fiscales en los dos últimos años de gobierno con el objetivo de que el partido en el poder gane las elecciones, obliga a

que la siguiente administración tenga que realizar ajustes en sus primeros años. Sin embargo, en períodos recientes el panorama de la economía hondureña ha sido más complicado; la gran recesión internacional (2008-2009) y el golpe de Estado en 2009 se conjugaron para crear una de las coyunturas más complejas en materia económica, política y social.

El gobierno que tomó posesión en 2010 encontró un déficit fiscal para la administración central del 6% del producto interno bruto (PIB), así como una polarización política interna muy fuerte. Pese a los avances en la reducción del déficit fiscal alcanzados en los primeros dos años de gobierno<sup>1</sup>, a partir del tercer año —y coincidente con el abandono del acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI)— pareció repetirse la problemática asociada con el ciclo electoral y el déficit aumentó nuevamente al 6.0% del PIB (año preelectoral), y al 7.9% en 2013 (año electoral).

El nuevo Gobierno inició 2014 con un fuerte ajuste fiscal, cuyos componentes principales son aumento de impuestos y restricción del gasto. Sin embargo, en este caso, los cambios en la política fiscal no se restringieron a estos dos aspectos, sino que conllevan cambios adicionales en diferentes áreas; por ejemplo, en el marco legal, la aprobación de un nuevo código tributario y de la *Ley de Responsabilidad Fiscal*; en el aspecto institucional, la transformación de la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI) en el Sistema de Administración de Rentas (SAR), y el manejo del patrimonio nacional a través de concesión de bienes públicos (alianzas público-privadas).

Asimismo, el nuevo Gobierno se adhiere o le da continuidad a una serie de iniciativas de transparencia a nivel internacional como la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI) en materia minera, la Iniciativa de Transparencia en el Sector Construcción (COST), y la suscripción de un convenio de transparencia con Transparencia Internacional sobre temas de las secretarías de Salud, Educación y Seguridad.

La presión social manifestada en las calles como resultado de los altos niveles de corrupción —y, en especial, del escándalo del Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS)— llevó a que el Gobierno aceptara el establecimiento de la Misión de Apoyo contra la Corrupción e Impunidad en Honduras (Maccih). Esta misión, creada por la Organización de los Estados Americanos (OEA) a comienzos de 2016, estableció un plan de acción contra la corrupción e impunidad con el apoyo del Gobierno y de organizaciones de la sociedad civil.

**En resumen, se puede afirmar que el actual Gobierno, en comparación con los mandatos más recientes, se ha propuesto una agenda de política fiscal amplia, diversa, compleja y de alcances inciertos.**

---

1 El déficit del Gobierno central se redujo al 4.8% del PIB en 2010, y al 4.4% en 2011.

Este documento tiene como principal objetivo presentar, analizar y mostrar los efectos de las recientes medidas fiscales sobre el déficit fiscal, el comportamiento económico en general y la situación social en particular. El período escogido es 2013-2016, dado que en el primer año se establecieron varios de los cambios legales que tuvieron sus mayores efectos a partir del nuevo Gobierno, en 2014. Los efectos presentados son obviamente los de corto plazo, pero también se hacen valoraciones cualitativas sobre los probables efectos de mediano y largo plazos.

El capítulo II presenta las principales medidas legales correspondientes a las leyes que establecen aumento de impuestos, restricciones al gasto, así como reformas institucionales. Se destaca la naturaleza de los cambios efectuados; principalmente, que la carga tributaria derivada del ajuste fiscal recae en los impuestos indirectos que paga la mayoría de la población, mientras que las exoneraciones fiscales se mantienen o aumentan, y se utilizan con un amplio margen de discrecionalidad.

Se muestra también cómo algunos cambios relacionados con el fortalecimiento de la administración tributaria en los primeros dos años de gobierno comenzaron a diluirse en el tercer año, debido a la aprobación del nuevo código tributario, y también como consecuencia de otras decisiones, como la de separar las aduanas de la administración tributaria. Estos y otros cambios muestran el fortalecimiento de la influencia de grupos de élites económicas en el manejo de la política fiscal.

El capítulo III presenta y analiza los efectos de las reformas fiscales en los ingresos, gastos y deuda pública. El aumento considerable de los ingresos tributarios y el control del gasto aparecen como logros importantes en la reducción del déficit fiscal del Gobierno central, pero con implicaciones negativas para la equidad y bienestar de la mayoría de la población. Por otra parte, el gasto público privilegia sus aumentos en las áreas de defensa y seguridad y asistencia social, dejando rezagadas áreas como la educación y salud. Especial mención merece el pago de la deuda pública, que resta espacio fiscal para una política social integral y para un mejor apoyo al crecimiento económico.

Los efectos de corto plazo sobre la pobreza y el empleo se muestran en el capítulo IV, en el cual se analiza que el impacto de los programas de asistencia social parece ser moderado, al igual que lo que sucede con el crecimiento económico con respecto al empleo. En ambos casos, la política fiscal no juega un papel relevante que favorezca el bienestar colectivo. El documento concluye con algunas consideraciones finales sobre el contenido, alcance y efectos de las reformas fiscales analizadas.

Una digresión: dos temas que no incluye este trabajo son el de transparencia y rendición de cuentas, así como el de gestión de las finanzas públicas. El primero, porque su tratamiento se hace en forma separada en los esfuerzos de la Alianza por un Pacto Fiscal en Honduras; y el segundo, porque rebasa los objetivos del presente estudio, pero cuyo contenido se encuentra a la espera del Informe de Desempeño de la Gestión de las Finanzas Públicas (PEFA), que es un análisis detallado del tema. Este estudio está completo y debió haberse publicado en 2016 y se espera que salga a luz pública el primer semestre de 2017.

Finalmente, con base en el análisis del nuevo ordenamiento jurídico que rige los datos estadísticos obtenidos durante el período 2013-2016, se puede concluir que la reforma fiscal ha tenido resultados mixtos. Ha sido exitosa en términos de alcanzar una relativa estabilidad macroeconómica, reduciendo el déficit fiscal, así como el balance externo de la economía. Se define como relativa porque se mantiene latente el riesgo vinculado a la dinámica de la deuda pública. Este aún es un factor a tener en cuenta debido, principalmente, a la reducción del espacio presupuestario, que limita la acción del Gobierno, debido a los recursos financieros crecientes que se requieren para hacer frente al pago de intereses y de capital.

No obstante, en cuanto al bienestar de la población en general, la reforma fiscal ha tenido, hasta ahora, efectos negativos. El talón de Aquiles ha sido la persistencia de la pobreza en la población hondureña, condición que se explica principalmente por la insuficiencia de generación de empleo, a pesar del aumento del gasto en asistencia social que ha realizado el Gobierno para compensar esta situación.

Los gobiernos a menudo tienen que lanzar un plan de austeridad para compensar el gasto a mansalva de las políticas preelectorales. Este ciclo de auge y colapso generado por intereses políticos puede atentar contra el crecimiento económico y la estabilidad a largo plazo.

# Las principales reformas a las leyes fiscales (2013-2016)



La política económica de un país siempre se da en un contexto histórico determinado. En el caso de Honduras, ese contexto se encuentra determinado en buena medida por dos acontecimientos simultáneos acaecidos en 2009. El primero, la gran recesión económica internacional; el segundo, la crisis política y social derivada del golpe de Estado. La gran recesión interrumpió uno de los períodos de mayor crecimiento económico que el país había experimentado en las últimas décadas al promediar, entre 2004 y 2007, un 6.0% del PIB. En el período posterior, 2010-2016, el promedio de crecimiento bajó al 3.5%. La nueva dinámica internacional ha condicionado el comportamiento económico de Honduras, así como sus problemas estructurales, sumados a la falta de políticas económicas que promuevan un crecimiento con equidad.

Por su parte, el golpe de Estado dejó un país polarizado y dominado por élites económicas y políticas más dispuestas que nunca a utilizar el poder político en función de sus intereses. No es el lugar para describir en detalle los aspectos de este proceso, pero sí interesa destacar las características del marco político en que se dan las reformas fiscales en análisis<sup>2</sup>.

Este marco se caracteriza por los siguientes aspectos: **Primero**, una mayor concentración de poder en la figura presidencial que deriva en una fuerte influencia en los poderes Legislativo y Judicial, la Fiscalía y otras instituciones públicas. **Segundo**, y producto de lo anterior, un deterioro institucional marcado. **Tercero**, organizaciones y movimiento sociales limitados en su capacidad de respuesta, bien sea por cooptación, represión o temor. **Cuarto**, partidos políticos desorganizados y fragmentados, que no han podido hacer una oposición a los excesos de poder. **Quinto**, un proceso creciente de militarización de la sociedad, y **sexto**, un desdén de lo público, paradójicamente proveniente de los círculos más altos del Gobierno central.

Es en este contexto que se entiende mejor la serie de reformas fiscales en los años recientes, cuya expresión inicial se presenta a través de la reforma, aprobación o derogación de normas legales relacionadas.

---

2 Para una explicación más detallada de lo mencionado, véase Icefi (2015).

## 2.1 Antecedentes

Las reformas fiscales realizadas durante el período 2013-2016 tuvieron como objetivo principal reducir los fuertes desequilibrios de las finanzas públicas que en 2012 y 2013 alcanzaron, para el Gobierno central, el 6.0% y 7.9% del PIB, respectivamente<sup>3</sup>. Sin embargo, estas reformas no se limitaron al tradicional aumento de impuestos y reducción de gastos, sino que abarcaron una serie de cambios institucionales que incluyeron nuevas normativas jurídicas y de funcionamiento institucional. Adicionalmente, muchas de las leyes relacionadas con las finanzas públicas aprobadas en 2013 fueron parte de la política fiscal a seguir por el nuevo Gobierno a comienzos de 2014.

Pese a que el Gobierno anterior (2010-2014) también implementó varias reformas fiscales con escaso éxito<sup>4</sup>, los desequilibrios mencionados dieron lugar a uno de los ajustes más fuertes que el país ha tenido en las últimas décadas. Entre las reformas aprobadas en la administración anterior merecen especial mención las siguientes: a) Ley Orgánica de las Zonas de Empleo y Desarrollo Económico (ZEDE); b) Ley de Rescate, Promoción y Fomento del Sector de las Telecomunicaciones; c) Ley de Promoción del Desarrollo y Reconversión de la Deuda; d) Creación de la Comisión Presidencial para el Análisis y Aprobación de las Exenciones, Exoneraciones y Franquicias Aduaneras y, e) Declaración de Emergencia en la Compañía Estatal de Energía Eléctrica. En esta sección se hará una breve descripción de las mismas.

### a) Zonas de Empleo y Desarrollo Económico

Con el objetivo de atraer inversión extranjera, el Gobierno de Honduras planificó la creación de zonas especiales de desarrollo. De este modo, el Congreso Nacional aprobó la *Ley Orgánica de las Zonas de Empleo y Desarrollo Económico*, mediante Decreto 120-2013 del 12 de junio de 2013, publicado en el Diario Oficial *La Gaceta*, el 6 de septiembre del mismo año. Las ZEDE están autorizadas para establecer su propia política y normativa. Además, gozarán de autonomía funcional y administrativa que incluye las funciones, facultades y obligaciones que la Constitución de la República y las leyes le confieren a los municipios.

Una primera legislación de las ZEDE fue declarada inconstitucional por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, lo que se considera una de las razones para que el Congreso Nacional, presidido por el actual Presidente de la República, despidiera a cuatro magistrados de dicha Sala, en un acto a todas luces ilegal. La nueva versión del texto normativo, muy similar a la anterior, es la actualmente vigente.

3 Ver contenido y alcances de dichos desequilibrios en capítulo II.

4 Véase Icefi (2014).

Con relación al tema de la tributación, la Ley establece que el régimen fiscal especial de las ZEDE las autoriza a crear su propio presupuesto, el derecho a recaudar y administrar sus tributos, determinar las tasas que cobran por los servicios que prestan, celebrar todo tipo de convenios o contratos hasta el cumplimiento de sus objetivos en el tiempo (aun cuando esto requiriera varios períodos gubernamentales).

Asimismo, las ZEDE son zonas fiscales y aduaneras extraterritoriales, distintas a las del resto del territorio nacional. Las ZEDE contarán con un régimen fiscal independiente y deben orientarse por una política de bajos impuestos. Pese a estas y otras generosas concesiones del uso del territorio nacional, después de casi cuatro años de vigencia, ninguna ZEDE ha sido establecida en territorio hondureño. El Gobierno parece haber sustituido su esperanza en este tipo de mecanismo por el denominado *Plan 20-20*, al cual se hará referencia líneas abajo<sup>5</sup>.

## **b) Rescate, Promoción y Fomento del Sector de las Telecomunicaciones**

La *Ley de Rescate, Promoción y Fomento del Sector de las Telecomunicaciones*, aprobada mediante Decreto 86-2013 del 21 de mayo de 2013 y publicada en el Diario Oficial *La Gaceta* el 4 de junio de 2013, establece que las personas naturales o jurídicas dedicadas a la comunicación social que tengan deudas pendientes con el Estado, ya sea pasadas, presentes o futuras, podrán acogerse voluntariamente al beneficio de notas de crédito, créditos fiscales o cualquier otro instrumento que emita la Presidencia de la República. Las personas naturales o jurídicas dedicadas a la comunicación social podrán pactar con el Gobierno el pago de la deuda exigible a favor del Estado. Ello mediante mecanismos de publicidad que se establezcan exclusivamente con el Presidente de la República o con quien este delegue.

Los valores que correspondan a cualquier tipo de publicidad que el Gobierno de la República solicite a cualquier operador, o persona natural o jurídica, en el convenio específico y dentro del marco de esta ley, podrán ser canjeables por pagos de cualquier tipo de impuestos, tasas, pagos de permisos, cánones, servicios públicos, licencias o cualquier otro tipo de multas, recargos, intereses moratorios y otros conceptos u obligaciones financieras con el Estado, sean estos pasados, presentes o futuros. Las notas de crédito, créditos fiscales o cualquier otro instrumento que el Gobierno emita serán transferibles, canjeables y negociables.

Con la aprobación de esta ley, además de afectarse los ingresos del Gobierno, se introduce un elemento de opacidad en el pago de impuestos porque los mecanismos específicos de aplicación no los realiza la administración tributaria, sino el ente regulador de telecomunicaciones. Pero lo más grave es el efecto en la equidad horizontal, al dar a un sector empresarial un trato preferencial para el pago de impuestos. Las razones políticas son de sobra conocidas, por el papel de los medios de comunicación en informar

---

5 Para mayor detalle sobre el tema ver García Rodríguez (2014a).

al público sobre las actividades de los gobiernos; a esto hay que agregar el efecto negativo en la recaudación y la mora tributaria. Adicionalmente, esto va en detrimento de la *Ley Orgánica del Presupuesto*, que establece que todo impuesto recaudado debe estar contemplado en una caja única, y su asignación corresponderá al Congreso Nacional mediante la aprobación del Presupuesto de Ingresos y Gastos.

### **c) Promoción del Desarrollo y Reversión de Deuda Pública**

La *Ley de Promoción del Desarrollo y Reversión de Deuda Pública*, emitida mediante Decreto 145-2013 del 23 de julio de 2013 y publicado en *La Gaceta* el 20 de diciembre del mismo año, autoriza la constitución de un programa de titularización de flujos financieros potenciales sobre activos ociosos del Estado, con el fin de que sean utilizados para el pago o readecuación de la deuda pública a más largo plazo y en mejores condiciones financieras que las actuales, y para el aporte de capital semilla que haga viables financieramente el o los proyectos de explotación racional de los recursos o de infraestructura contemplados en esta normativa. Hasta ahora, tras tres años de entrada en vigencia de la ley, se desconoce el inventario de los proyectos, estructurados o potenciales, de infraestructura o de recursos naturales actualmente ociosos.

### **d) Las exoneraciones y su tratamiento**

Con el objetivo de regular y racionalizar las exoneraciones fiscales se nombró la Comisión Especial para el Análisis y Control de las Exenciones, Exoneraciones y Franquicias Aduaneras, creada por medio del Decreto Legislativo No. 220-2012 del 18 de enero de 2013, publicado en *La Gaceta* el 22 de enero del mismo año. Esta Comisión cesó en sus funciones el 13 de mayo de 2013 y rindió un informe, destacando los siguientes hallazgos:

1. Se identificó cerca de 200 leyes y decretos vigentes, sin incluir exoneraciones puntuales concedidas a proyectos de entidades estatales, y otras concedidas a comienzos del siglo XX a empresas transnacionales del sector agrícola y minero.
2. Se identificó 1,706 empresas mercantiles, 298 municipalidades y 37 entidades del sector gubernamental beneficiarias de los diferentes regímenes de exoneración fiscal (LIT, ZIP, ZOLT, ZOLITUR, ZOLI, RIT).
3. Se identificó un total de 804 beneficiarios entre embajadas, organismos internacionales y misiones consulares. En el sector de organizaciones de sociedad civil se estima un total de 11,322 potenciales beneficiarios incluyendo iglesias, fundaciones y asociaciones étnicas, entre otros.
4. Honduras pertenece al grupo de países con considerable gasto tributario como proporción del PIB (en Argentina representa el 2% del PIB, en Honduras el 6.6% y en Guatemala el 8%).

Esta misma Comisión propuso, entre otras, las siguientes recomendaciones:

1. No exonerar actividades extractivas no renovables.
2. No exonerar con plazos superiores a 10 años.
3. Exonerar a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (Mipymes) y al sector social de la economía.
4. Promover la exportación de bienes con alto contenido de valor agregado nacional.
5. No otorgar exención del pago de impuestos municipales.
6. Crear una veeduría social para el otorgamiento de exoneraciones.
7. Destinar los recursos provenientes de la suspensión de las exoneraciones a lo siguiente: a) 50% de los fondos utilizados para el pago de la deuda pública más onerosa; b) 25% para inversión a nivel de los gobiernos locales; y, c) 25% para inversión a nivel de administración central.

El Informe de esta Comisión fue entregado al Congreso Nacional, y hasta ahora no se han tomado en cuenta sus recomendaciones para el otorgamiento y control de las exoneraciones. El Poder Legislativo sigue sin revisar las exoneraciones otorgadas y más bien las continúa ampliando. El ejemplo más claro son las exoneraciones concedidas a todos los proyectos basados en alianzas público-privadas (APP).

### **e) Declaración de emergencia en la compañía estatal de energía eléctrica**

La difícil situación financiera de la empresa estatal de energía eléctrica hacía que su déficit fuese cubierto mediante transferencias del Gobierno central, lo cual agudiza el déficit fiscal. Esta empresa había caído en tal situación que no era capaz de cobrar la energía producida, y las pérdidas técnicas y no técnicas alcanzaron el 32% de lo generado. Por tal razón, el Presidente de la República declaró Estado de Emergencia en la Prestación de los Servicios de lectura, facturación y cobro de la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE), por medio del Decreto Ejecutivo PCM-013-2013, aprobado el 5 de marzo de 2013 y publicado en *La Gaceta* el 12 de marzo del mismo año.

Este decreto instruye y autoriza a la ENEE para que contrate los servicios de: Lectura de medidores, prefacturación, entrega de facturas, recaudación de los pagos de los abonados, recuperación de la cartera en mora, cortes y reconexiones, y depuración de la base de datos. La contratación deberá realizarse a través de un fideicomiso, en mejores condiciones contractuales que el contrato que se ha venido prorrogando, solo por siete años y dentro del marco legal vigente para ejecutar el proceso de licitación iniciado por la Comisión para la Promoción de la Alianza Público-Privada (Coalianza)<sup>6</sup>.

---

6 Coalianza es el ente gubernamental encargado de la negociación y firma de contratos de las alianzas público-privadas.

Un elemento adicional fue que la empresa ganadora tendría que comprometerse a reducir las pérdidas técnicas y por robo de la ENEE.

Después de más de tres años de haberse aprobado el decreto mencionado, el 18 de agosto de 2016 inició operaciones el consorcio privado Empresa Energía Honduras (EEH), como responsable de la distribución, medición, facturación, cobro y reducción de las millonarias pérdidas del ente estatal. Los socios de EEH son las compañías colombianas Eléctricas de Medellín con el 51% del capital y Unión Eléctrica, S.A. con el 25%; la empresa Enterprise Consulting, S.A. de Honduras, vinculada a los bancos Atlántida y Occidente, con el 16%; y el Sindicato de Trabajadores de la ENEE con el restante 8%, logrado con un préstamo de Eléctricas Medellín.

Como se mencionó, uno de los principales compromisos del consorcio colombiano-hondureño es la operación y mantenimiento de la red de distribución, así como la reducción de las pérdidas en 17 puntos en siete años, que en la actualidad suman 32%. Con base en lo estipulado en el contrato, la reducción de las pérdidas será gradual; el primer año el compromiso es de 4%, en el segundo y tercer año de 3%, en el cuarto y quinto año de 2%, y después un 1%, hasta cumplir el contrato de siete años. Mediante este fideicomiso, se espera que la ENEE logrará ahorros importantes.

## 2.2 Principales cambios en la política fiscal a partir de 2014

El inicio de 2014 se caracteriza por la toma de posesión de un nuevo gobierno en Honduras. Esto significó cambios en la política fiscal, dados los fuertes desequilibrios existentes. Sin embargo, el cambio de gobierno representó una nueva modalidad política en el país; por primera vez en el último siglo, se rompió el bipartidismo dominante; la estructura del Congreso Nacional se alteró de tal forma, que ningún partido político alcanzó la mayoría absoluta. El Partido Nacional ganó las elecciones, pero no la mayoría absoluta en el Congreso, que poseía durante la anterior administración.

Esto llevó a acciones inéditas; entre otras, que durante 45 días consecutivos y hasta horas antes de la toma de posesión del nuevo Congreso, se aprobara más de cien leyes, todas vinculadas con la administración pública y la política fiscal. Cabe anotar, además, que muchas de estas leyes fueron publicadas en el Diario Oficial *La Gaceta* después de transcurridos varios meses<sup>7</sup>.

---

7 Algunas de estas leyes no fueron presentadas al pleno del Congreso Nacional conforme al procedimiento legal.

Desde diciembre de 2013 han ocurrido reformas profundas en el ámbito tributario. Sobresale la *Ley de Ordenamiento de las Finanzas Públicas, Control de las Exoneraciones y Medidas Antievasión*. Esta ley marca el inicio de las reformas fiscales e incluye los principales aspectos de los nuevos impuestos aprobados, que permitirían el mejoramiento de los ingresos tributarios. A su vez, la nueva ley expresaba las negociaciones anticipadas de un acuerdo con el FMI, que se firmaría en diciembre de 2014<sup>8</sup>. Parte importante de la nueva política fiscal se encuentra plasmada en dicho acuerdo.

Entre las otras reformas que se fueron implementando paulatinamente, se puede destacar la elaboración de un marco macrofiscal de mediano plazo, la aprobación de una *Ley de Responsabilidad Fiscal*, la creación de una nueva autoridad tributaria (la DEI fue disuelta y creado el SAR), el nuevo ordenamiento administrativo del sector público y las reformas a la *Ley del Sistema Financiero*.

### **a) Ley de Ordenamiento de las Finanzas Públicas, Control de las Exoneraciones y Medidas Antievasión**

Dada la magnitud del déficit fiscal en años anteriores, se necesitaba realizar ajustes en las finanzas públicas. De esta manera fue aprobada la *Ley de Ordenamiento de las Finanzas Públicas, Control de las Exoneraciones y Medidas Antievasión*, contenida en el Decreto 278-2013 del 21 de diciembre de 2013 y publicada en el Diario Oficial *La Gaceta* del 30 de diciembre de 2013. Esta ley entró en vigencia el 1 de enero de 2014. Entre las principales medidas que contempla cabe mencionar las siguientes:

- ▶ El aumento del impuesto sobre ventas (ISV) del 12% al 15% para las mercancías y servicios en general;
- ▶ Incremento al ISV de las bebidas alcohólicas y cigarrillos, del 15% al 18%;
- ▶ Aumento del impuesto a los derivados del petróleo: de las gasolinas (súper, regular y diésel) en 25 centavos de dólar, y en 15 centavos de dólar al kerosene y gas licuado del petróleo (LPG);
- ▶ Reducción del subsidio vigente a la energía eléctrica, de un consumo de 150 kilovatios hora al mes a 75; y modifica la forma de su asignación, con un bono por un monto máximo de L 120;
- ▶ Derogación de un porcentaje mínimo de las exoneraciones fiscales otorgadas al pago del ISR e ISV, manteniendo aquellas que generan un alto gasto tributario;
- ▶ Eliminación del pago del 10% sobre los dividendos percibidos por los accionistas de las zonas francas.
- ▶ Ampliación del régimen de exoneraciones a los centro de llamadas (*call center*) y a las empresas generadoras de energía térmica y eólica.

8 Esto se puede interpretar en el sentido de que, dado que el Gobierno anterior había incumplido con el acuerdo de tres años con el FMI, y que los funcionarios públicos eran básicamente los mismos, el FMI esperaba que las medidas fueran adoptadas antes de firmar un nuevo acuerdo.

Como se puede apreciar en las medidas anteriores, el aumento de impuestos estuvo principalmente sustentado por los impuestos indirectos; en los directos la novedad fue el establecimiento de un 1.5% sobre las ventas brutas al ISR de las personas jurídicas, como una medida anti-evasión, pero que los empresarios siguen cuestionando fuertemente, aunque su monto es un crédito al ISR.

También, y pese al informe de la Comisión sobre Exoneraciones antes mencionado, las exoneraciones se siguen utilizando como el mecanismo para atraer la inversión extranjera, contrario a la evidencia comprobada en estudios internacionales y regionales (Icefi, 2016b).

## **b) Acuerdo *stand-by*<sup>9</sup> con el FMI**

El Directorio Ejecutivo del FMI aprobó, el 4 de diciembre de 2014, un acuerdo *stand-by* cuyo objeto es apoyar el programa económico trienal (2015-2017) de las autoridades, que tiene el propósito de mantener la estabilidad macroeconómica mediante un mayor fortalecimiento de la posición fiscal y externa, y el mejoramiento de las condiciones para un crecimiento económico sostenible y la reducción de la pobreza.

Con las medidas de política tributaria adoptadas en 2013, la política fiscal debería concentrarse en reducir el gasto, mejorar la administración tributaria y reducir el déficit de la ENEE. El programa de reformas estructurales procurará contribuir a la consolidación de las finanzas públicas, fortalecer el marco fiscal y monetario y, simultáneamente, proteger el gasto social y elevar el crecimiento inclusivo sostenible (FMI, 2014).

El convenio firmado con el FMI tiene como elemento central el restablecimiento de la disciplina fiscal. Para ello se fijaron las siguientes metas cuantitativas: a) reducción sustancial de la masa salarial en 1.1 puntos porcentuales del PIB durante la vigencia del programa; b) disminución del gasto de capital en 1.3% del PIB en los tres años (de esta reducción, 0.6 del PIB corresponde a inversión en capital fijo y 0.7 a transferencias de capital); c) un nivel mínimo de gasto social, que para 2014 no debe ser menor de L 7,078.0 millones, y para 2015, no deberá ser menor de L 7,333.0 millones; y, d) limitación de endeudamiento mediante bonos soberanos a USD 600 millones, durante los tres años del acuerdo.

Dentro del sector público combinado (que incluye el Gobierno central, instituciones descentralizadas y municipalidades), el Gobierno se compromete a lo siguiente: a) reducir el gasto corriente en 1.5 puntos porcentuales del PIB; b) disminuir el gasto de capital en 1.6 puntos porcentuales del PIB; y, c) ajustar las tarifas de energía eléctrica en un 2.5% en 2015, y luego, trimestralmente.

Pese al informe de la Comisión sobre Exoneraciones, estas se siguen utilizando como el mecanismo para atraer la inversión extranjera, contrario a la evidencia comprobada en estudios internacionales y regionales.

9 Acuerdo de disponibilidad de crédito.

Entre las metas estructurales, el convenio contempla el fortalecimiento financiero de la Empresa Hondureña de Telecomunicaciones (Hondutel) y la ENEE. La administración de ambas entidades se hará mediante un contrato de concesión a largo plazo y se eliminará el personal que no tenga funciones asignadas.

El Gobierno asignará a la Secretaría de Finanzas (Sefín) un rol en la evaluación y aprobación de proyectos bajo la modalidad de APP, con el propósito de limitar los riesgos fiscales y los costos por estos arreglos, incluyendo las reformas a la Ley para evitar que el Ejecutivo garantice la deuda contratada por empresas del sector privado. El Gobierno también planea reformar los sistemas de pensiones y de salud.

En cuanto a la política monetaria, el convenio prevé un límite nulo de los préstamos del Banco Central de Honduras (BCH) al sector público no financiero y al privado; tampoco aportará ningún nuevo financiamiento al Banhprovi, más allá de lo aprobado en el fondo fiduciario creado en 2013. Las autoridades planean eliminar, durante el período del programa, el uso de bonos del Gobierno por los bancos, como parte de los requisitos de reservas.

Con relación a la política cambiaria, las autoridades permitirán una mayor flexibilidad del tipo de cambio y planificará la adopción de medidas para pasar a un sistema más flexible a mediano plazo. El BCH prevé un aumento en el ritmo de la depreciación de la moneda, a partir del último trimestre de 2014. Esto permitiría una pequeña depreciación en términos reales efectivos después de 2014, y una corrección gradual de los precios relativos. Las autoridades también acordaron la eliminación gradual de los requisitos en la compra de divisas. Esto debería aumentar aún más el intercambio y fomentar el desarrollo de un mercado interbancario de divisas.

De acuerdo con los informes presentados por el FMI sobre las revisiones al acuerdo suscrito, el Gobierno de Honduras, en términos generales, ha ido avanzando en la estabilidad macroeconómica, en la reducción del déficit fiscal y, en menor medida, con las reformas estructurales. Con relación a estas últimas, el FMI deja entrever que aún se necesitan esfuerzos para aliviar la situación financiera de la ENEE. Además, insiste en que el BCH debe implementar, con mayor celeridad, las reformas en el manejo de la política monetaria y en el régimen cambiario (FMI, 2016).

El FMI da a conocer los pocos avances que se han obtenido en la superación del nivel de pobreza y la informalidad, puesto que ambas problemáticas siguen siendo altas. Reconoce que si bien el gasto social ha sido protegido, las reformas encaminadas a fomentar el crecimiento y el empleo deberían enfocarse en la reducción de la delincuencia y la violencia; el cierre de las brechas de infraestructura, especialmente de la energía; el aumento en el acceso a los mercados por parte de los hogares pobres, y la eficiencia del gasto público.

El acuerdo con el FMI se ha ido cumpliendo en su mayor parte, en especial lo relacionado con la política fiscal. El tipo de ajuste establecido es el clásico, en el sentido de

que se alcancen las metas de reducción del déficit, sin considerar el efecto que tiene sobre los diversos sectores de la población.

Al final, se considera que la estabilización ayudará a un crecimiento sostenido y sostenible, a la creación de más empleos e ingresos, aspectos que la experiencia muestra que no se han concretado en muchos países. **Crecimiento con equidad requiere de políticas diferentes que afecten la concentración de ingresos y, por ende, el poder político de élites económicas que se niegan a pagar impuestos y que utilizan mecanismos de acumulación basados en su relación con el Estado.**

### c) Nueva Estructura Organizativa del Sector Público

La *Ley para Optimizar la Administración Pública, los Servicios a la Ciudadanía y Fortalecimiento de la Transparencia del Gobierno* fue aprobada el 16 de diciembre de 2013 (Decreto 266-2013), y publicada en *La Gaceta* del 23 de enero de 2014. Se trata de una ley de administración pública, pero incluye como colaboradores a organismos de derecho privado como los patronatos, los concesionarios del Estado, las APP, los fideicomisos y todas aquellas personas jurídicas de derecho privado que, por propiedad o gestión, sean controladas por la administración pública. Esta Ley estipula que el Estado no es responsable por los daños y perjuicios que provoquen los organismos de derecho privado auxiliares de la administración pública.

Las reformas a la *Ley de la Administración Pública* agrupan por sectores a las distintas secretarías, instituciones desconcentradas, e instituciones descentralizadas del sector público en general. Por lo tanto, la aprobación del presupuesto se hace de manera agregada, sin distinguir la separación tradicional entre secretarías de Estado y el resto del sector público.

Los gabinetes sectoriales creados son: Gobernación y Descentralización; Desarrollo e Inclusión Social; Desarrollo Económico; Seguridad y Defensa; Infraestructura Productiva; Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional; Conducción y Regulación Económica. Estos gabinetes incluyen a las secretarías de Estado, pero también a instituciones del resto del sector público. A estos gabinetes sectoriales cabe agregar entes que no forman parte del Ejecutivo; entes con adscripción a la Secretaría de la Presidencia, y entes sin adscripción a ningún gabinete.

La figura de organismos privados auxiliares de la administración pública debe verse con mucho cuidado porque, de la misma manera que puede ser un instrumento útil de apoyo a la administración pública, puede resultar en influencia de sectores interesados en el accionar de la política fiscal. **La reciente decisión de separar el manejo de las aduanas de la administración tributaria, con una figura de esta naturaleza, puede parecer que ayuda a la modernización de las aduanas, pero también se puede prestar a mecanismos de evasión fiscal.**

Además, la ley mencionada elimina la potestad del Congreso Nacional de modificar o suspender secretarías de Estado y órganos desconcentrados, y la delega en el Presidente

de la República en Consejo de Secretarios de Estado. Esto viola el artículo 246 de la Constitución de la República. Es más, quita la potestad al Congreso Nacional de modificar el presupuesto general de la República y la atribuye al Consejo de Secretarios de Estado. A este ente colegiado también se le autoriza para la venta de bienes fiscales, lo cual viola el artículo 205, numeral 41 de la Constitución de la República, que establece que el Congreso Nacional es el único autorizado para estas operaciones<sup>10</sup>.

#### **d) Nueva Autoridad Tributaria**

Una de las áreas de la política fiscal que más venía adoleciendo de problemas es la administración tributaria. Como comúnmente se dice, «política tributaria es administración tributaria». La capacidad de cobrar impuestos tal como se encuentran establecidos en la ley es una de las manifestaciones más claras de la fortaleza institucional de un país. Otra fundamental es la administración de justicia.

En el período bajo análisis se han hecho esfuerzos por mejorar la administración tributaria; uno de ellos es la creación del Sistema de Administración de Rentas (SAR) mediante Decreto Ejecutivo PCM 084-2015 del 26 de noviembre de 2015, publicado en *La Gaceta* el 27 de febrero de 2016.

El SAR sustituye a la desaparecida Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI) y funciona como entidad desconcentrada adscrita a la Presidencia de la República, con autonomía funcional, técnica, administrativa y de seguridad nacional, con personalidad jurídica propia, responsable de la administración tributaria, con autoridad y competencia a nivel nacional y con domicilio en la capital de la República. La principal fuente de recursos para el funcionamiento del SAR provendrá de las asignaciones tributarias aprobadas por el Congreso Nacional, de hasta el 2% del total de la recaudación de los tributos y aduaneros de la gestión fiscal inmediatamente anterior.

Pese a que la creación del SAR se aprobó en noviembre de 2015, no fue sino hasta en agosto de 2016 cuando comenzó el proceso de reclutamiento, selección y contratación del personal. Esto solo evidencia que la decisión fue abrupta y poco planificada, lo que conllevó a generar dificultades de atención al público y a la recalendarización de trámites, debido a las limitaciones de personal. Valga señalar que hasta ahora no se ha publicitado la estructura organizacional que tendrá el SAR, ni tampoco se ha concluido con el proceso de contratación del nuevo personal.

Es importante apuntar que, pese a los problemas presentados durante el período de transición, la recaudación tributaria mantuvo un comportamiento positivo. Esto se podría explicar, en parte, por el fortalecimiento de la Unidad de Grandes Contribuyentes, la reestructuración de la Dirección de Rentas Internas, así como la creación de la Unidad de Análisis de Riesgo e Inteligencia Tributaria, y el funcionamiento de la plataforma de registros y transacciones en línea.

---

10 Para mayor detalle sobre el tema ver García Rodríguez (2014b).

**La reestructuración de la administración tributaria puede considerarse como uno de los aspectos positivos de la política fiscal en años recientes;** la introducción de la factura electrónica, el bloqueo del Registro Tributario Nacional, el cierre de negocios, la aprobación del 1.5% sobre las ventas brutas, así como otras mejoras administrativas resultaron, junto al aumento de impuestos, en montos crecientes de recaudación tributaria. Sin embargo, en la medida que se entra a los años electorales, ha habido retrocesos preocupantes. Uno de ellos es la aprobación del nuevo *Código Tributario* que, como veremos, en vez de fortalecer la administración tributaria, la debilita.

### e) Ley de Responsabilidad Fiscal

El acuerdo suscrito con el FMI también establece la aprobación de un instrumento destinado a reducir la discrecionalidad del Gobierno respecto a la gestión de la política fiscal, mediante el establecimiento de reglas que buscan asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas a través del tiempo. Esta meta está contemplada para el primer trimestre de 2016.

Por tal razón, el Congreso Nacional aprobó la *Ley de Responsabilidad Fiscal*, mediante el Decreto 25-2016 del 7 de abril de 2016, publicado en *La Gaceta* el 4 de mayo del mismo año. Este marco legal impone reglas fiscales al gobierno, siendo las más relevantes:

- ▶ Establece un techo máximo de déficit fiscal para el Sector Público Combinado<sup>11</sup> igual al 1% del PIB, que debe aplicarse gradualmente de la forma siguiente:
  - No podrá ser mayor al 1.6% en el año 2016;
  - No podrá ser mayor al 1.5% en 2017;
  - No podrá ser mayor al 1.2% en 2018; y,
  - No podrá ser mayor de 1% para el año 2019 en adelante.
- ▶ Se impone también que el crecimiento del gasto corriente no podrá ser mayor que el promedio anual de los últimos 10 años del crecimiento real del PIB más la proyección de la inflación promedio para el siguiente año.
- ▶ La deuda flotante del Gobierno al cierre del año fiscal no deberá ser mayor al 0.5% del PIB nominal.

En esta Ley se establecen reglas de excepción, cuando se dan casos de emergencia nacional, recesiones y otras vicisitudes. Sin embargo, de acuerdo con dichas reglas, la ley no permite que el déficit sobrepase un techo de 2.5% del PIB, y es obligatorio regresar a la regla del déficit fiscal equivalente al 1% del PIB en un lapso de dos años.

Asimismo, la ley obliga al registro de los beneficiarios de exenciones, exoneraciones y franquicias aduaneras. La Sefín, a partir del período fiscal 2017, debe iniciar con

11 Sector Público Combinado se entiende como el gobierno central y el resto del sector público (entes autónomos, descentralizados, financieros, etc.).

la publicación en el portal *web* de las exenciones y exoneraciones que correspondan al período fiscal anterior. Igualmente, obliga a la inclusión, en el Presupuesto Nacional de Ingresos y Egresos de la República, de los fondos públicos administrados mediante la figura de fideicomisos, sin que el objeto de estos se vea afectado.

Para blindar el gasto social, se podría establecer porcentajes mínimos que deben destinarse a los gastos en educación, salud y seguridad social.

Valga apuntar que las reglas fiscales son el complemento idóneo para centrar la política económica en metas de inflación, implementadas por la política monetaria. Los esquemas basados en metas de inflación consideran que toda inflación tiene un origen monetario. En consecuencia, para tener control sobre la inflación, es necesario que el Gobierno no se exceda de ciertos parámetros. **El mayor problema de concentrar la política económica en metas de inflación reside en que el logro de otras variables, como el crecimiento económico, el empleo y la inversión, pasa a un segundo plano. Todo se reduce a mantener una inflación baja y estable.**

La experiencia de otros países que han implementado reglas fiscales, señala que para el éxito de estas se requiere una institucionalidad fuerte. En Honduras, las disposiciones del presupuesto de ingresos y egresos, así como la Constitución de la República, ya establecen que, además de las sanciones pecuniarias, todo aquel empleado público que se exceda del presupuesto asignado, será objeto de demanda civil, penal y administrativa; sin embargo, hasta ahora, ningún funcionario estatal ha sido procesado por extralimitarse en sus funciones en estas áreas.

Pese a que el objetivo de disciplina fiscal es necesario, las reglas fiscales restan capacidad a la política fiscal en su accionar anti-cíclico. Adicionalmente, para blindar el gasto social, se podría establecer porcentajes mínimos que deben destinarse a los gastos en educación, salud y seguridad social. Usualmente, son estos sectores y la inversión pública los que más sufren recortes en ajustes fiscales.

## f) Nuevo Código Tributario

El Congreso Nacional, mediante Decreto 170-2016 con fecha 15 de diciembre de 2016, publicado en *La Gaceta* el 28 de diciembre del mismo año, aprobó un nuevo *Código Tributario*. Este instrumento jurídico propicia el surgimiento de esquemas de administración tributaria más eficientes a través del mejoramiento del sistema nacional de cobro y recaudación de ingresos tributarios, con procedimientos menos interpretativos y personales de las leyes vigentes. A diferencia de la normativa anterior, el nuevo Código no tiene un carácter confiscatorio. Además, las sanciones no se aplicarán de forma general, sino en función del tamaño de la empresa y la infracción cometida. El cierre de negocios se hará de forma gradual y siguiendo un proceso.

Dos de los cambios a destacar son el paso de renta universal a renta territorial, y la despenalización del pago de impuestos. Entre las novedades están la figura del monotributo y la creación de una defensoría especial de protección al obligado tributario.

Además, regula el otorgamiento y aplicación de las exoneraciones fiscales. El *Código Tributario* crea la Superintendencia Tributaria Aduanera, la Administración Tributaria y la Administración Aduanera como entidades desconcentradas de la Presidencia de la República, con autonomía funcional, técnica, administrativa y de seguridad nacional, con personalidad jurídica propia y con responsabilidad del control, verificación, fiscalización y recaudación de los tributos y asuntos aduaneros, así como la tramitación y resolución de los recursos administrativos a su cargo.

El monotributo o tributo único se regirá por los principios constitucionales de legalidad, proporcionalidad, generalidad y equidad, atendiendo a la capacidad económica del contribuyente. Este sustituye la obligación de pago de cualquier tributo a los ingresos directos o conexos en el régimen tributario nacional. Este impuesto recaerá sobre las organizaciones del sector social de la economía, otros sectores económicos y profesionales que determina la ley, y los que desarrollan actividades económicas y civiles no lucrativas.

La discusión y aprobación del nuevo Código fue muy peculiar; el proyecto original se presentó en enero de 2016 a diferentes sectores de la sociedad, entre ellos, agrupaciones empresariales y academia. Sin embargo, posteriormente, se estableció una comisión con el Consejo Hondureño de la Empresa Privada (Cohep) y el Consejo Hondureño del Sector Social de la Economía (Cohdesse). El resultado fue que el proyecto original tuvo importantes cambios que, como se mostrará líneas abajo, significan retrocesos en el fortalecimiento de la administración tributaria. La explicación plausible es que este marco legal fue sujeto al ciclo político electoral como una concesión al sector empresarial. El *Código Tributario* entró en vigencia el 1 de enero de 2017.

### 2.3 Avances y retrocesos en el marco legal: una vista preliminar

Las modificaciones en el marco institucional recién descritas comportan avances en algunos casos y, en otros, significan retrocesos para la política fiscal hondureña. La reducción del déficit fiscal, como se observará en detalle en el siguiente capítulo, constituye una acción de política fiscal positiva desde el punto de vista macroeconómico; sin embargo, ha tenido efectos negativos en la equidad.

**El fortalecimiento de la administración tributaria, iniciado en los primeros años, se ha visto debilitado por la aprobación del nuevo *Código Tributario* y la separación de aduanas de la autoridad tributaria.** Las exoneraciones, cuya regulación se consideró en un primer momento, han sido extendidas a otros sectores y son consideradas por el Gobierno como el principal mecanismo de atracción de inversión nacional y extranjera.

Ejemplo de ello es el cambio de renta universal a renta territorial en el nuevo *Código Tributario*. Este cambio sujeta a Honduras a la pérdida actual y potencial de importan-

tes recursos, dada la forma en que las empresas transnacionales y nacionales manejan los flujos financieros para evadir impuestos. Asimismo, el nuevo *Código Tributario* hace más engorrosa, en vez de directa, la posibilidad de sancionar a aquellos contribuyentes que buscan evadir el fisco nacional.

Pero uno de los aspectos más preocupantes del nuevo *Código Tributario* es el artículo 167, que establece la responsabilidad por cumplimiento voluntario, al determinar que

[...] se debe formular acusación a quien hubiere omitido el pago de tributo u obtenido el beneficio indebido, salvo cuando pague el tributo con sus multas e intereses legales, antes que el Ministerio Público presente requerimiento fiscal, ya sea por pago realizado en sede fiscal, ante la Autoridad Tributaria o ante la Autoridad Aduanera correspondiente.

Cabe realizar dos consideraciones preliminares sobre este artículo: primero, que la costumbre generalizada en diferentes gobiernos de otorgar amnistías tributarias haría tentador el incumplimiento de las obligaciones tributarias y las dispensas de las sanciones correspondientes expresadas en multas, intereses y recargos. Al mismo tiempo, y proveniente de lo anterior, se extingue la sanción penal y, por tanto, aumenta el riesgo de evadir impuestos o pagarlos en forma tardía.

Otro ejemplo es la ampliación del régimen de exoneraciones sin haber cumplido el compromiso de revisarlo. En efecto, el Decreto 30-2016, aprobado el 7 de abril de 2016 y publicado en *La Gaceta* el 16 de abril de 2016, exonera del pago de todo impuesto a los proyectos del Centro Cívico Gubernamental y del Aeropuerto Internacional Palmerola, estructurados bajo esquemas de APP. La exoneración comprende el diseño, financiación, operación, construcción, administración y mantenimiento durante la vida de ambos proyectos.

El decreto también amplía la exoneración a todos los proyectos organizados dentro del régimen de APP del pago de impuestos indirectos, impuesto sobre la renta, tasas creadas en la *Ley de Seguridad Poblacional*, y disposiciones contenidas en la *Ley de Regulación de Precios de Transferencia*. Además, permite gozar de los beneficios establecidos en la *Ley de Aduanas* en relación con la importación de maquinaria y equipos necesarios para la construcción, prestación de servicios y mantenimiento durante la vida del proyecto. Uno de los aspectos más controvertidos de estas exoneraciones es que se otorgaron después de haber negociado y firmado los contratos, y aun después de que estos fuesen aprobados por el Congreso Nacional.

En resumen, las reformas a la política fiscal iniciadas a finales del Gobierno anterior, y continuadas y profundizadas por el Gobierno actual, son bastante amplias y con repercusiones no solo en el corto plazo (reducción del déficit fiscal), sino también en el mediano y largo plazo. Sus efectos en la equidad, el crecimiento económico, la deuda pública y en el papel del Estado en la economía, serán el motivo de análisis en los próximos capítulos.



# Efectos principales de las reformas fiscales en Honduras

## 3.1 Los desequilibrios fiscales perjudican a todos

En el contexto hondureño actual, *de jure*, la institución encargada de diseñar e implementar las reformas fiscales es la Sefín, mediante la Dirección de Política Macrofiscal<sup>12</sup> (DPMF). Sin embargo, *de facto*, existen otras instancias que pueden, indirectamente, generar efectos en la política fiscal, como se determina en la *Ley de Responsabilidad Fiscal* (artículo 3, inciso 2).

Esta Secretaría de Estado, durante el proceso, elabora un informe analítico u opinión técnica que contiene la cuantificación de los rendimientos esperados en términos de recaudación de impuestos o de ejecución de gastos. Esta documentación es la justificación técnica para realizar una reforma. Esta información analítica no es de carácter público y se presenta a los tomadores de decisiones, representados por autoridades del Poder Ejecutivo, liderados por el gabinete económico, y posteriormente al Congreso Nacional, que finalmente aprueba, modifica o rechaza la propuesta de reforma fiscal.

La justificación técnica elaborada por la DPMF-Sefín es exhaustiva en determinar los efectos cuantitativos de las reformas fiscales sobre las finanzas públicas, es decir, su rendimiento. Sin embargo, queda en un segundo plano el análisis relacionado con los efectos colaterales que tienen estas reformas sobre la economía en general.

Sumado a lo anterior, no ha constituido una práctica habitual realizar un seguimiento posreforma encaminado a evaluar el desempeño económico y los efectos en las condiciones económicas y sociales que tienen estos cambios de política fiscal. Cuantificar los efectos y la duración de los cambios de política económica no ha sido un tema relevante en los debates entre el Gobierno, ciudadanía y academia, a pesar de tratarse de un aspecto trascendental para comprender los resultados que se obtienen en términos de bienestar general de la población y de estabilidad macroeconómica.

Evidencia de lo anterior es la poca o nula existencia de ejercicios de cuantificación de efectos de reformas fiscales para Honduras, que sean de acceso público y que se

---

12 Anteriormente esta actividad la realizaba la Unidad de Planificación y Evaluación de la Gestión (UPEG), pero esta función fue modificada por medio del Decreto Ejecutivo PCM-35-2015.

realicen de forma regular. Esta situación podría ser causa de los obstáculos que debe sortear un investigador para obtener datos con la desagregación, longitud y periodicidad necesarias.

En general, la intuición económica indicaría que las reformas tributarias que aumentan la carga impositiva tienen efectos negativos en la actividad productiva, derivados de la reducción en el consumo y la formación de capital. Asimismo, se esperaría que la compensación mediante políticas de gasto público tenga un efecto contrario, sirviendo como una fuerza para contrarrestar la presión que ejercen los impuestos sobre los ingresos de la población o para reactivar la actividad productiva.

En teoría, las políticas de gasto con tintes expansivos deberían estar priorizadas hacia los quintiles de menor capacidad económica o de mayor rendimiento en términos de producción y generación de empleo, lo cual es coherente con la función de distribución del ingreso por parte del Gobierno. Este constituye un primer momento en el que se deducen los resultados esperados sin establecer las relaciones cuantitativas que se presentarán posteriormente, como son la duración y la intensidad de los efectos.

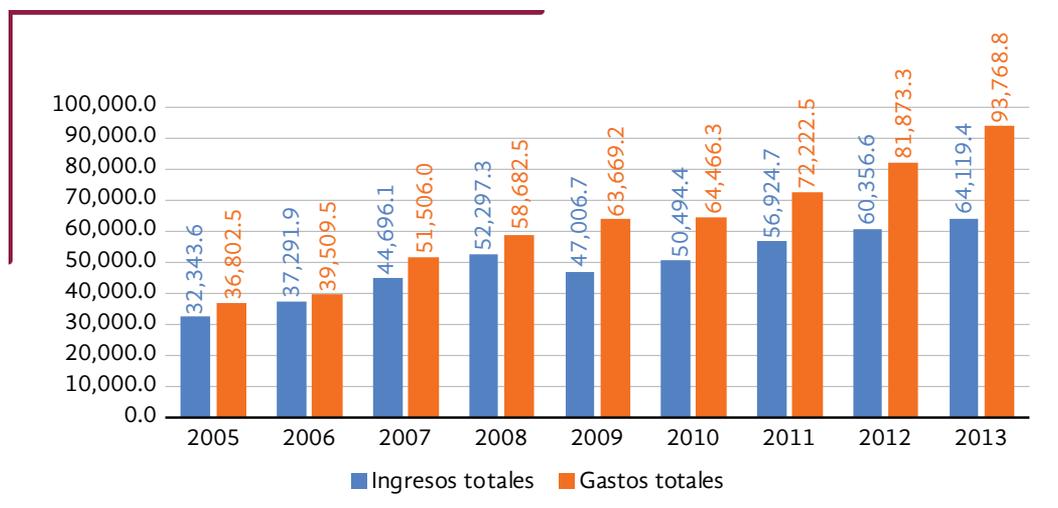
Antes de realizar un proceso de análisis cuantitativo de una reforma fiscal es necesario determinar, en primer lugar, cuál es su origen. Lo más importante es establecer el o los objetivos de una reforma fiscal, los cuales están directamente relacionados con el contexto económico; es decir, con el desempeño de la economía en general y con las prioridades gubernamentales. Al respecto, existe la posibilidad de dos situaciones iniciales distintas.

La primera situación es aquella en que predomina la estabilidad macroeconómica en general (lo cual incluye finanzas públicas sanas), pero hay presión social debido a demandas sociales insatisfechas. En este caso existe la posibilidad de promover crecimiento económico de manera sostenible en el tiempo, con sus respectivos efectos en cuanto a generación de empleo y aumento de ingresos. En este escenario, impulsar una reforma fiscal tendría como objetivos aumentar el crecimiento económico y mejorar las condiciones de vida de la población con menores ingresos; esto se logra mejorando las oportunidades de acceso a educación, salud o seguridad social (Marcel, 1997). En esta primera situación, los objetivos de la reforma están encaminados a mejorar el desempeño de la economía y el bienestar de la población.

Una segunda situación se da cuando existe vulnerabilidad macroeconómica que se manifiesta en los efectos de fenómenos como desastres naturales, paralización en los flujos de capitales, *shocks* en precios de materias primas o derivados del petróleo, por mencionar algunos, o en el caso de una política fiscal errática. En estas situaciones se debilitan las posibilidades de los gobiernos de ejercer sus funciones de prestación de servicios y bienes públicos a la población. Este contexto adverso, ocasionado por situaciones estructurales o estacionales, es causal de una reforma fiscal enfocada en recuperar estabilidad económica (James, Davis, Fouad & Rijckeghem, 2006), que tendría como primer punto fortalecer las finanzas públicas.

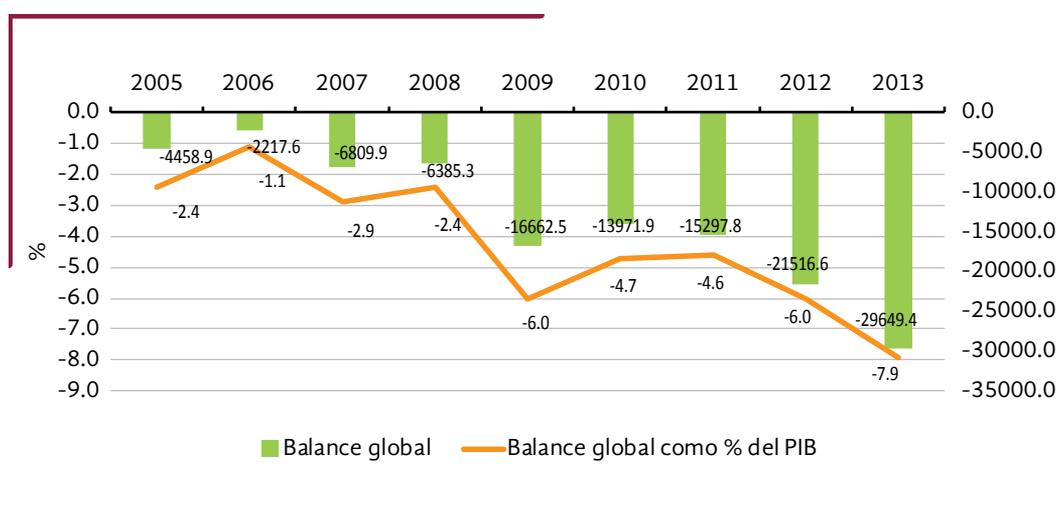
En relación con lo anterior, el segundo contexto es afín a la situación fiscal que imperó en Honduras en 2013. Como se puede constatar en las gráficas 1 y 2, se observa un severo deterioro en las finanzas públicas, en particular para 2012 y 2013. Por tanto, partiendo de esta premisa, se puede deducir que la reforma tributaria a partir de 2014 llevó un objetivo claro de estabilización a corto plazo.

**Gráfica 1**  
**INGRESOS VERSUS GASTOS TOTALES DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL 2005-2013**  
**(EN MILLONES DE LEMPIRAS)**



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

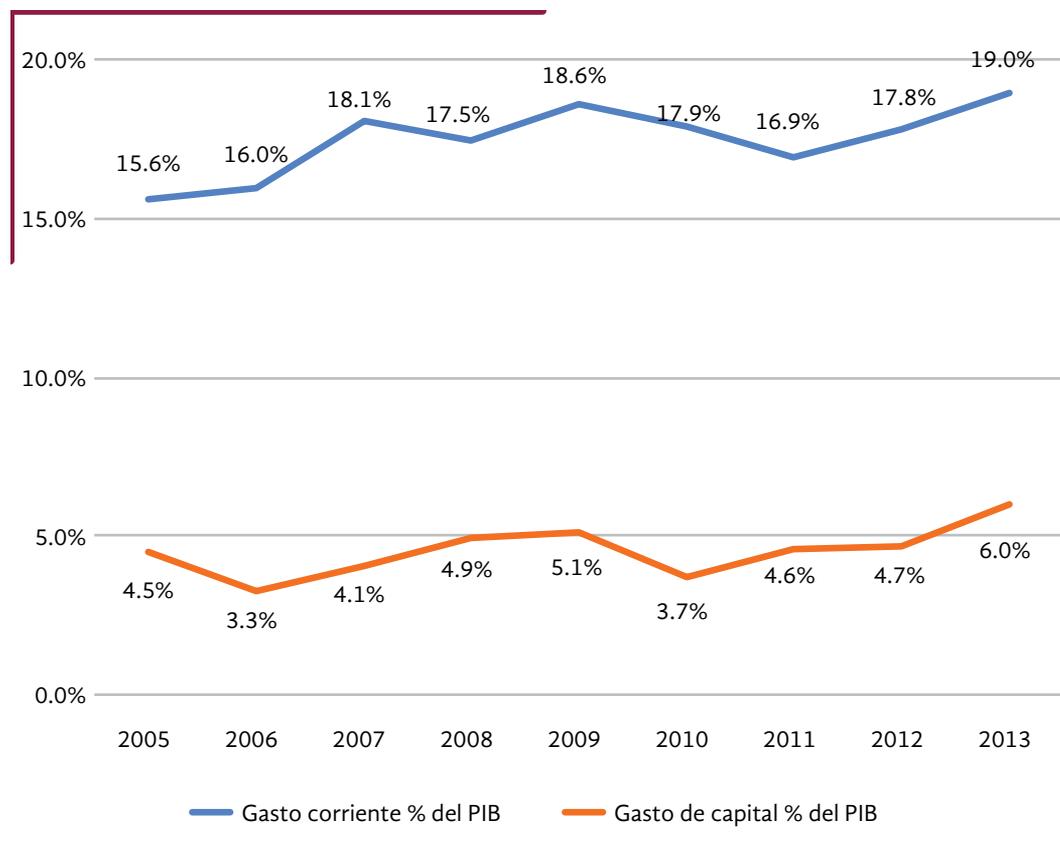
**Gráfica 2**  
**BALANCE GLOBAL DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL 2005-2013**  
**(EN MILLONES DE LEMPIRAS)**



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

El déficit de la Administración Central<sup>13</sup> pasó de 1.1% del PIB en 2006 a 7.9% para 2013, evidenciando la brecha creciente entre gastos e ingresos a partir de la crisis del año 2009<sup>14</sup>. El aumento de los gastos totales estuvo impulsado principalmente por los gastos corrientes, que pasaron de representar el 16% del PIB al 19% entre 2006 y 2013<sup>15</sup>.

**Gráfica 3**  
**GASTO CORRIENTE VERSUS GASTO DE CAPITAL DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL**  
**(COMO PORCENTAJE DEL PIB)**



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

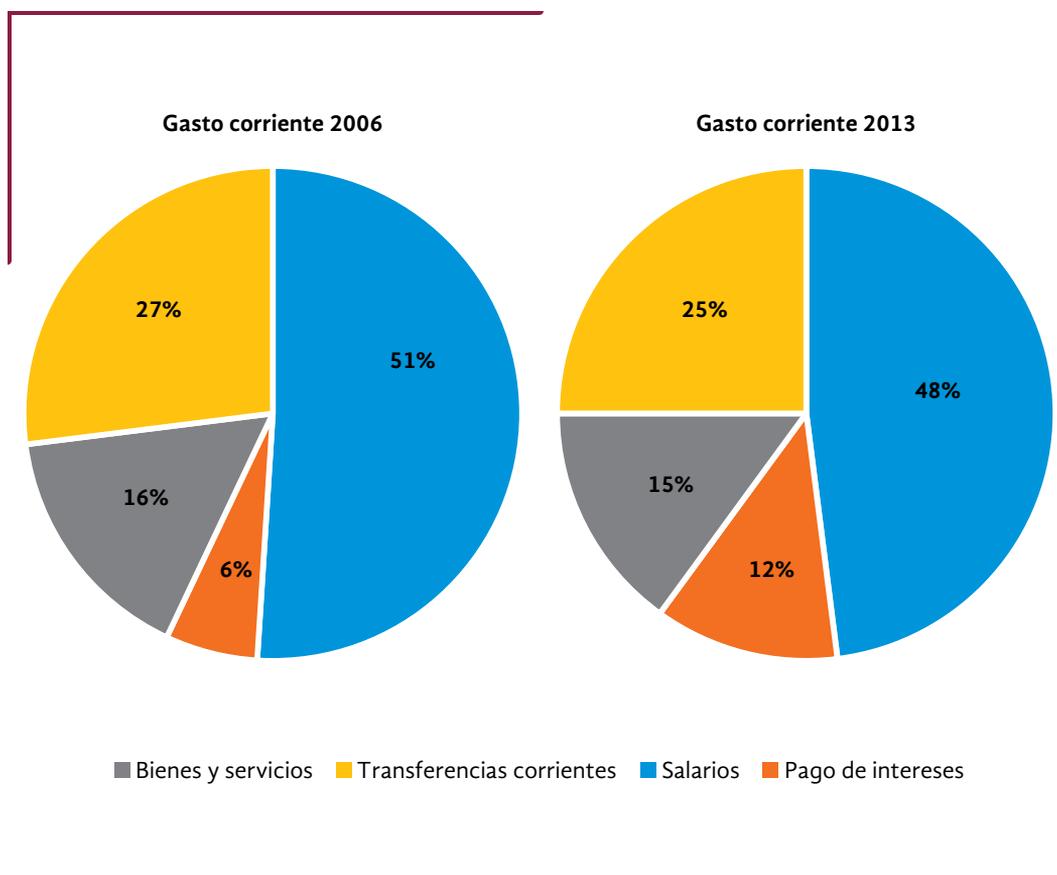
Este aumento en el gasto corriente se explica por el crecimiento de la masa salarial y, en parte, por el crecimiento acelerado del pago de intereses. Como se observa en la gráfica 4, el peso del pago de intereses se ha duplicado, y se ha reducido la participación de las transferencias corrientes y salarios.

13 Incluye los tres poderes del Estado, así como instituciones desconcentradas.

14 Crisis financiera mundial y crisis política interna.

15 Es de hacer notar que los gastos de capital no solo incluyen gastos en infraestructura, sino también gastos de asistencia social, que en otros países son considerados gastos corrientes.

**Gráfica 4**  
**ESTRUCTURA DEL GASTO CORRIENTE POR OBJETO DEL GASTO.**  
**ADMINISTRACIÓN CENTRAL 2006 Y 2013**



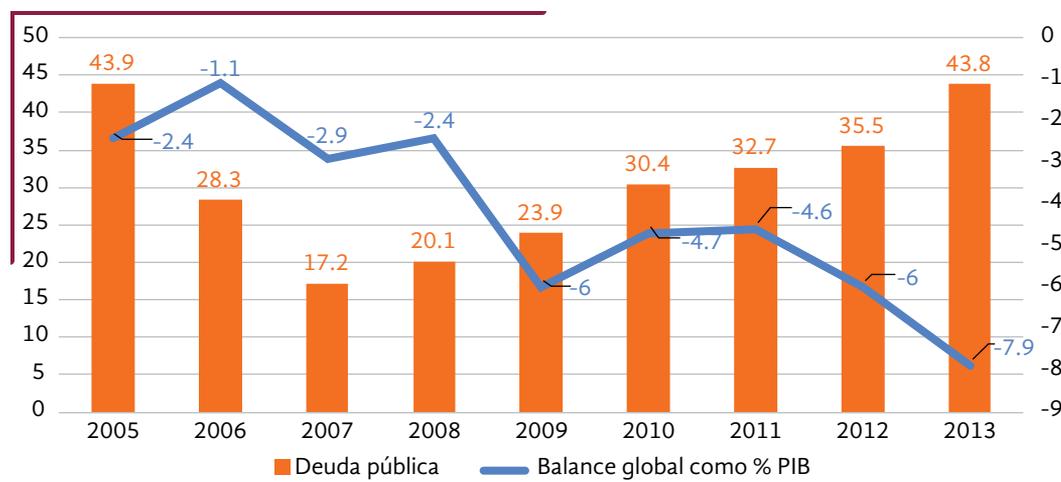
Fuente: Icefi, con base en datos de la Sefín

Durante el período 2006-2013 se registró un crecimiento acelerado de los gastos, una recaudación tributaria poco dinámica y la reducción de flujos de capital blando, lo cual generó una situación que erosionó las finanzas públicas de manera sistemática, propiciando una tendencia creciente en el saldo de la deuda pública. Esto obliga al gobierno a destinar cada vez más recursos para el pago de la misma, generando un efecto de bola de nieve<sup>16</sup>, que se evidencia en el peso que tienen los recursos destinados al pago de intereses, como se mencionó en párrafos anteriores. Así, la deuda pública pasó de 17.2% del PIB en el año 2007<sup>17</sup> a 43.8% del PIB en 2013 (gráfica 5).

16 Situación de bajo crecimiento, altas tasas de interés y depreciación con pasivos en moneda extranjera que, sumado a déficits crónicos, generan un comportamiento divergente en la deuda pública (Martner & Tromben, 2004).

17 Como resultado de diversos esquemas de alivio de deuda, entre ellos: la Iniciativa para Países Pobres Altamente Endeudados (HIPCA) y la Iniciativa Multilateral de Alivio de la Deuda (MDRI).

**Gráfica 5**  
**BALANCE GLOBAL VERSUS DEUDA TOTAL DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL**  
**(COMO PORCENTAJE DEL PIB)**



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

Las finanzas públicas, por tanto, estaban en una situación difícil que requería que el Gobierno tomara una decisión inmediata sobre un ajuste fiscal; de lo contrario, el escenario más probable implicaría enfrentar una nueva crisis económica similar a la de 2009. Esta mezcla de ingredientes, asociada a desequilibrios macroeconómicos, propició la reforma fiscal que inició en diciembre del año 2013.

## 3.2 Una reforma tributaria efectiva, pero inequitativa

### a) El aumento de los ingresos

«Todo impuesto debe salir de lo superfluo, y no de lo necesario».

GASPAR MELCHOR DE JOVELLANOS (1744-1811)

La reforma fiscal iniciada en 2013 tuvo como punto de partida acrecentar los ingresos públicos, principalmente los tributarios. Entre 2013 y 2016, los ingresos totales aumentaron en L 31,111.8 millones, lo cual se explica en un 84.0% por el aumento de impuestos que generaron un rendimiento de L 26,168.6 millones; es decir, un incremento del 46.1% en la recaudación durante el período en mención, equivalente a un aumento promedio anual de L 8,722.9 millones (tabla 1).

**Tabla 1**  
**COMPORTAMIENTO DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL**  
**(EN MILLONES DE LEMPIRAS)**

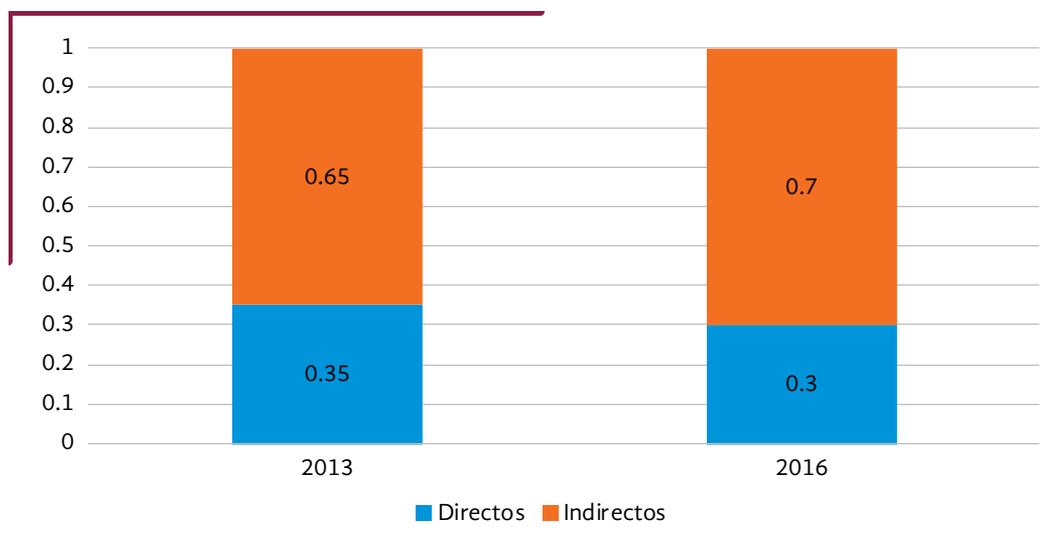
Concepto	2013	2014	2015	Proyección 2016	Δ absoluta 2016/2013	Δ porcentual 2016/2013
Ingresos tributarios	56,726.8	68,598.5	79,863.1	82,895.4	26,168.6	46.1%
Directos	19,894.8	21,997.1	25,622.4	25,172.9	5,278.0	26.5%
Indirectos	34,173.1	43,620.4	50,691.4	57,722.5	23,549.4	68.9%

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

A pesar del éxito obtenido en cuanto al aumento en la recaudación en términos monetarios, los datos encierran otras realidades. El incremento de los ingresos tributarios se fundamentó en una agudización de la regresividad de la estructura impositiva, lo cual se evidencia al revisar el aumento de los impuestos indirectos por L 23,549.4 millones durante el período 2013-2016; de esa cuenta, creció la participación de los impuestos indirectos, que pasaron del 65.0% del total, en 2013, al 70.0% en 2016 (gráfica 6).

En resumen, del aumento total en la recaudación de impuestos, el 80.0% se obtuvo a partir de la mayor aportación al fisco de actividades de consumo y comercialización de bienes y servicios. **La deducción que se deriva del análisis de los resultados numéricos indica que ha aumentado la recaudación mediante una estructura impositiva que ha restado poder adquisitivo a la población de menor nivel de ingresos.**

**Gráfica 6**  
**ESTRUCTURA TRIBUTARIA 2013 VERSUS 2016**

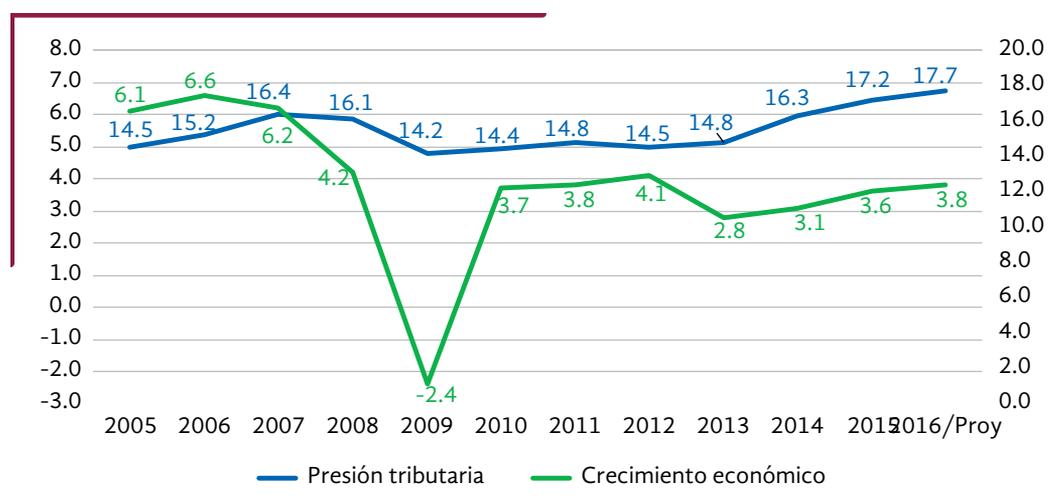


Fuente: Icefi, con base en datos de la Sefín.

Los aumentos en la recaudación tributaria pueden provenir de tres factores principales: aumento de impuestos, mejoras en la administración tributaria y crecimiento económico. Los resultados de la reforma tributaria en Honduras han provenido, en gran medida, de los dos primeros; es decir, de un mayor esfuerzo de los contribuyentes proveniente del aumento de impuestos y de mejoras en la autoridad recaudadora. Esto contrasta con el crecimiento de los ingresos para el período 2004-2007, cuyo aumento provino, en su mayor parte, del crecimiento económico, dado que no se establecieron nuevas cargas tributarias.

Lo anterior se puede evidenciar mediante la observación de la data precrisis y pos-crisis; por ejemplo, para el año 2007, la economía hondureña registraba una presión tributaria de 16.4% del PIB, relacionada con un crecimiento económico de 6.2%, mientras que para 2016 se registrará una presión tributaria aproximada de 17.7%, frente a un crecimiento económico esperado de 3.8%.

**Gráfica 7**  
**PRESIÓN TRIBUTARIA VERSUS CRECIMIENTO ECONÓMICO (PORCENTAJES)**



Fuente: Icefi, con base en datos de la Sefín y Banco Central de Honduras (BCH).

A pesar de que la carga tributaria aumentó significativamente —principalmente por el aumento de los impuestos indirectos—, se siguieron otorgando exoneraciones fiscales a empresas y consorcios con capacidad de tributación; entre otros, los centros de llamada o *call centers* y las empresas generadoras de energía térmica y eólica (Decreto 278-2013); las empresas ligadas a los proyectos de asociación público privada del aeropuerto de Palmerola y el Centro Cívico Gubernamental (Decreto 30-2016), y a los agentes ligados con la agroindustria (Decreto 119-2016).

Los incentivos otorgados bajo esos decretos legislativos son coherentes con los planes de estímulo de inversión privada, principalmente extranjera, que ha manifes-

tado el Gobierno, y cuya concretización se da mediante la ejecución del Plan 20/20<sup>18</sup>; este plan tiene como componente principal la atracción de inversión por medio de incentivos fiscales<sup>19</sup>.

Adicionalmente al aumento de las exoneraciones, las tasas efectivas del pago del ISR son bajas:

A manera de ejemplo puedo decirle que de una tasa de 25% del Impuesto sobre la Renta, las tasas efectivas son: el sector de Banca y Seguros apenas está pagando 4%; el sector de agricultura y ganadería 3.19%; si nos vamos a la industria manufacturera, 1.46%; hoteles y restaurantes 1.59%; el comercio 1.23%; el sector construcción 1.77%<sup>20</sup>.

Esto se explica, en su mayor parte, por la evasión y elusión fiscal existente en el país. Ambos elementos se conjugan para afectar no solamente la equidad vertical del sistema tributario, sino también la equidad horizontal. Mientras algunos empresarios cumplen con sus obligaciones tributarias tal y como lo establecen las leyes, otros gozan de exoneraciones injustificadas o evaden el fisco fácilmente.

Esto último requiere que el país logre avances en la cuantificación de la evasión fiscal, contrabando y gasto tributario, lo cual es indispensable para la toma de decisiones. En este sentido, la unidad técnica que establece la *Ley de Responsabilidad Fiscal* en la Sefín para elaborar análisis de costo/beneficio de las exoneraciones deberá ser fortalecida técnica y presupuestariamente. Lo mismo sucede con unidades de prevención de la evasión y contrabando del SAR y las aduanas.

## **b) La regresividad del sistema tributario hondureño**

El Icefi y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) llevaron a cabo un estudio sobre la incidencia de la política fiscal en la reducción de la pobreza y la desigualdad en Honduras, utilizando la metodología de «Compromiso por la Equidad» (CEQ, por sus siglas en inglés), con datos de 2011.

Esta metodología consiste en un análisis estándar de incidencia realizado a partir de los datos que proporcionan las encuestas de hogares de propósitos múltiples y las cuentas nacionales. El ejercicio, además de evaluar la incidencia, genera una serie de indicadores que permiten medir la progresividad de la política fiscal en Honduras (Icefi/FIDA, 2016).

---

18 Es una iniciativa lanzada en febrero de 2016 con el apoyo técnico de la firma McKinsey que, mediante una unidad transformadora, tratará de desarrollar inversiones para crear 600 mil empleos para el año 2020.

19 La atracción de inversión extranjera con base en incentivos fiscales es cuestionada en estudios como: Medina Bermejo (2016).

20 Declaraciones de la Ministra-Directora de la DEI en el programa de televisión Frente a Frente, 26 de marzo 2015. <https://www.youtube.com/watch?v=dxXpXOTnKAM>

Los resultados muestran que Honduras es el país del denominado CA4 (El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) donde la política fiscal tiene menor incidencia en la reducción de la desigualdad, medida por el coeficiente de Gini.

En Honduras, este indicador apenas cae en un 3.6%, mientras que en Guatemala la disminución es del 5.3%, en Nicaragua del 9.2%, y en El Salvador del 10.4%. La reducción de la desigualdad en todos los países viene por el lado del gasto público, no por los impuestos.

Adicionalmente, se debe resaltar que luego de que las personas pagan sus impuestos y reciben del Estado subsidios y transferencias monetarias y en especie, la pobreza total en Honduras se incrementa en un 7.8%; este porcentaje es superior al aumento en Nicaragua (5.9%), Guatemala (4.6%) y El Salvador (3.6%). Esto implica que, luego de la incidencia de la política fiscal, en Honduras existen más personas pobres de las que había antes de que esta actuara (Icefi/FIDA, 2016).

Tanto la menor incidencia en la reducción de la desigualdad como el mayor incremento de la pobreza, se explican por la regresividad del sistema tributario hondureño, lo cual se demuestra al estimar el índice de progresividad de Kakwani (kt).

A través de la estimación de este índice se evalúa si la carga como proporción del ingreso disminuye en la medida que se consideran estratos de menor ingreso; por lo que este índice sirve para comparar la concentración del impuesto con respecto a la distribución del ingreso. Si el índice es mayor que cero, quiere decir que la distribución del impuesto está más concentrada que el ingreso y, por tanto, es progresivo. Por el contrario, si el índice de Kakwani es menor que cero, se considera que el impuesto es regresivo.

Los resultados muestran que Honduras es el país del denominado CA4 (El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) donde la política fiscal tiene menor incidencia en la reducción de la desigualdad, medida por el coeficiente de Gini.

Los datos para Honduras reflejaban que los impuestos directos eran progresivos, con un valor de 0.38, tanto a nivel nacional como por áreas geográficas, pues produce que la carga o presión tributaria relativa se eleva de manera progresiva en la medida que el nivel de ingreso es mayor, y decrece en la medida que el nivel de ingreso es menor.

Sin embargo, los impuestos indirectos son regresivos, tal como lo demuestra el valor negativo del índice, lo que implica que al gravar alimentos, bebidas o bienes durables, se afecta más, proporcionalmente hablando, a aquellas personas con los ingresos más bajos. Esta situación sucede tanto en el área rural como urbana, pero es en esta última donde se evidencia una mayor regresividad.

Al depender en mayor proporción de los impuestos indirectos, el sistema tributario hondureño en su conjunto se convierte en regresivo, tal como denota el índice de Kakwani de todos los impuestos, directos e indirectos. Y esto sucede tanto a escala nacional como en las áreas urbanas y rurales.

**Tabla 2**  
**HONDURAS: ÍNDICE DE PROGRESIVIDAD DE LOS IMPUESTOS,**  
**POR ÁREA GEOGRÁFICA (2011)**

Tipo de impuestos	Índice de Kakwani		
	Nacional	Rural	Urbano
Impuestos directos	0.318	0.318	0.341
Impuestos indirectos	-0.008	-0.008	-0.024
Todos los impuestos	-0.005	-0.005	-0.001

Fuente: Icefi/FIDA, con base en la EPHPM 2011, acorde con la metodología del CEQ.

Lo anterior se reafirma al observar la incidencia de los impuestos por decil de ingreso. Por ejemplo, al analizar el comportamiento de los impuestos directos, se puede apreciar que a los primeros 7 deciles los ingresos se les reducen en menos de 0.1%, lo cual se explica por los altos grados de informalidad y por los precarios salarios que estos reciben. Es a partir del decil 8 donde los impuestos tienen mayor incidencia, mostrando su progresividad. Aun así, en términos generales, la incidencia de los impuestos directos a nivel nacional ha sido muy baja.

En tanto, los impuestos indirectos muestran una tendencia contraria a los impuestos directos pues, en la medida que los niveles de ingresos crecen, la incidencia disminuye. Por ejemplo, mientras que al 10% más pobre se le reduce su ingreso en un 13.4%, al decil 10, es decir al 10% con más ingresos, apenas se le reduce en 11.5%. Esto evidencia el carácter regresivo de los impuestos indirectos.

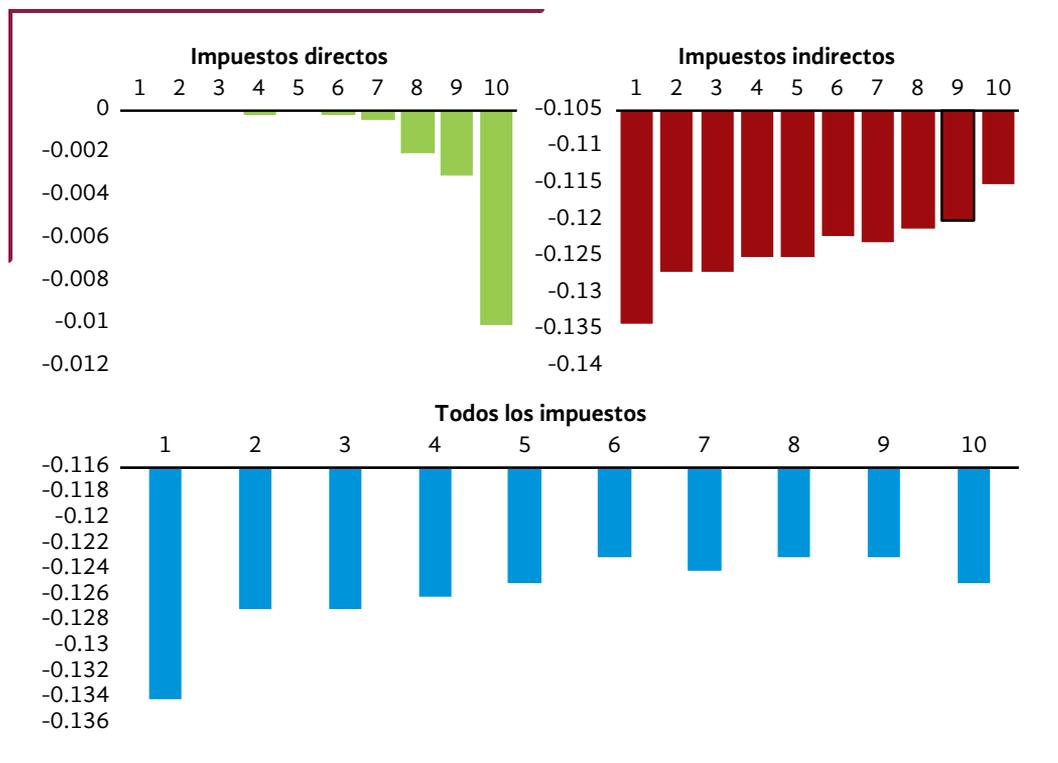
Al sumar la incidencia de los impuestos directos con los indirectos, se puede apreciar que el efecto total, por decil, hacía que el sistema tributario hondureño fuera regresivo, como ya lo mostraba el índice de Kakwani, por la poca incidencia de los impuestos directos y por el gran peso que representan los impuestos indirectos, especialmente el impuesto sobre ventas.

En síntesis, en el sistema tributario hondureño, quienes tienen menos ingresos pagaban más como porcentaje de sus ingresos, lo que ha tenido implicaciones severas en la equidad y la lucha contra la pobreza.

En el sistema tributario hondureño, quienes tienen menos ingresos pagaban más como porcentaje de sus ingresos, lo que ha tenido implicaciones severas en la equidad y la lucha contra la pobreza.

A pesar de que no se ha realizado una evaluación de las nuevas reformas tributarias en términos de progresividad o regresividad, es de esperar que si la mayor recaudación —80.0%— provino de los cambios en los impuestos indirectos, la regresividad de la estructura tributaria hondureña se haya agudizado, afectando principalmente a los estratos con menores ingresos, tanto del área rural como de la urbana.

**Gráfica 8**  
**HONDURAS: INCIDENCIA DEL SISTEMA TRIBUTARIO EN EL INGRESO DE LAS PERSONAS**  
**(POR TIPO DE IMPUESTOS, 2011)**



Fuente: Icefi/FIDA, con base en la EPHPM 2011.

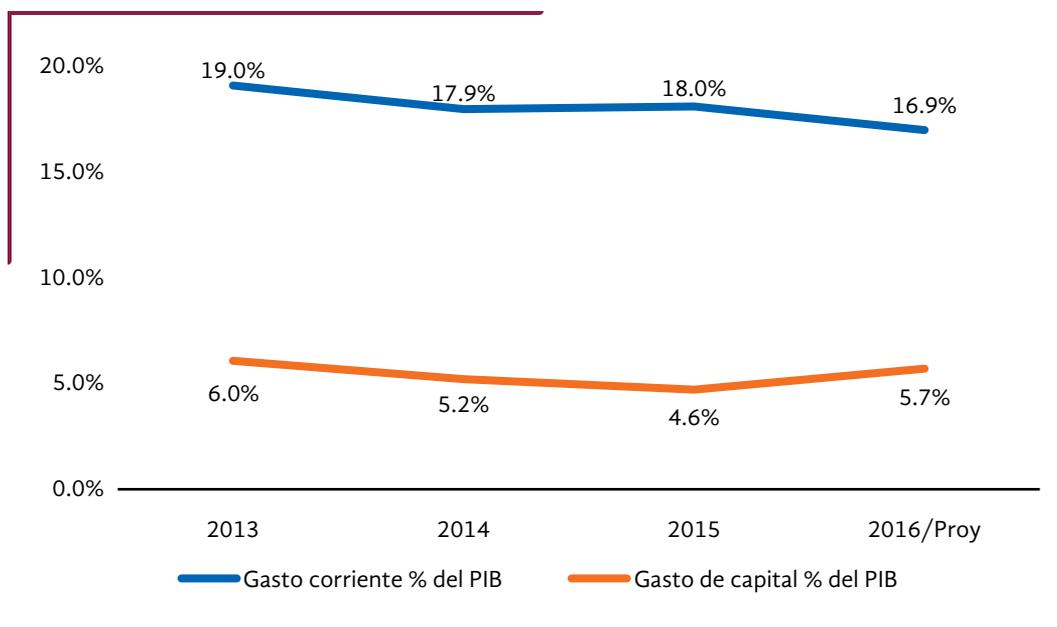
### c) Las orientaciones del gasto y el déficit fiscal

«El déficit significa aumento de impuestos, así de simple. El gasto deficitario debe ser visto como un impuesto sobre las generaciones futuras, y los políticos que crean déficits deben ser expuestos a los cobradores de impuestos».

RON PAUL

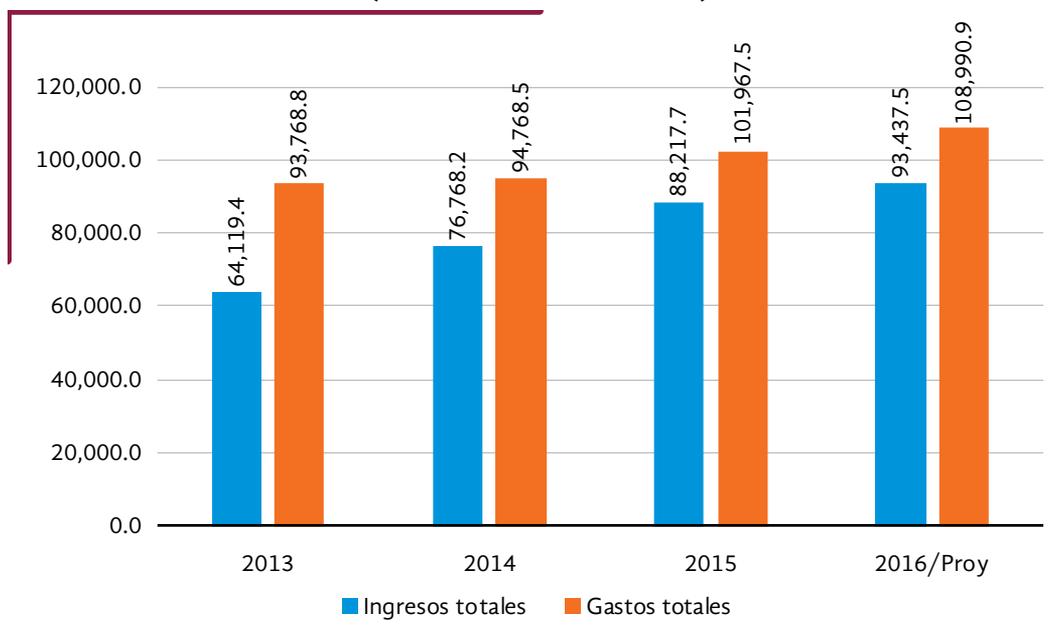
En el período bajo análisis, el aumento en los ingresos públicos, principalmente tributarios, fue acompañado por mayor control en algunos rubros del gasto público como salarios, bienes y servicios. Se podría decir que la presente Administración ha sido una de las mejores en cuanto al control del gasto público, en los últimos gobiernos, independientemente de si la asignación del mismo es la más adecuada o eficiente. Esto permitió revertir la tendencia que registraba el déficit fiscal de la Administración Central, pasando de un déficit de 7.9% del PIB en 2013 a 3.6% estimado para 2016 (gráfica 11).

**Gráfica 9**  
**GASTO CORRIENTE VERSUS GASTO DE CAPITAL DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL**  
**(EN MILLONES DE LEMPIRAS)**



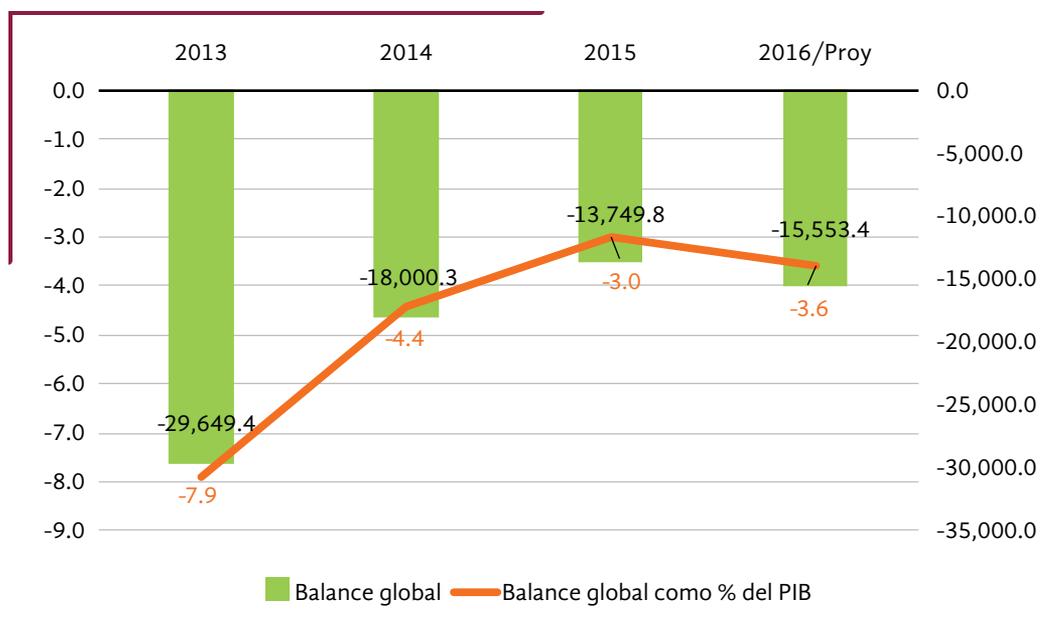
Fuente: Icefi, con base en datos de la Sefín.

**Gráfica 10**  
**INGRESOS VERSUS GASTOS TOTALES DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL 2013-2016**  
**(EN MILLONES DE LEMPIRAS)**



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

**Gráfica 11**  
**BALANCE GLOBAL DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL 2013-2016**  
**(EN MILLONES DE LEMPIRAS)**



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

Entre 2013 y 2016, los salarios se redujeron sistemáticamente al pasar del 9.3% del PIB al 8.3%; esto obedeció, en parte, al congelamiento de aumentos salariales que se dio entre los años 2013 y 2015, así como a la reducción de personal mediante despidos de funcionarios públicos.

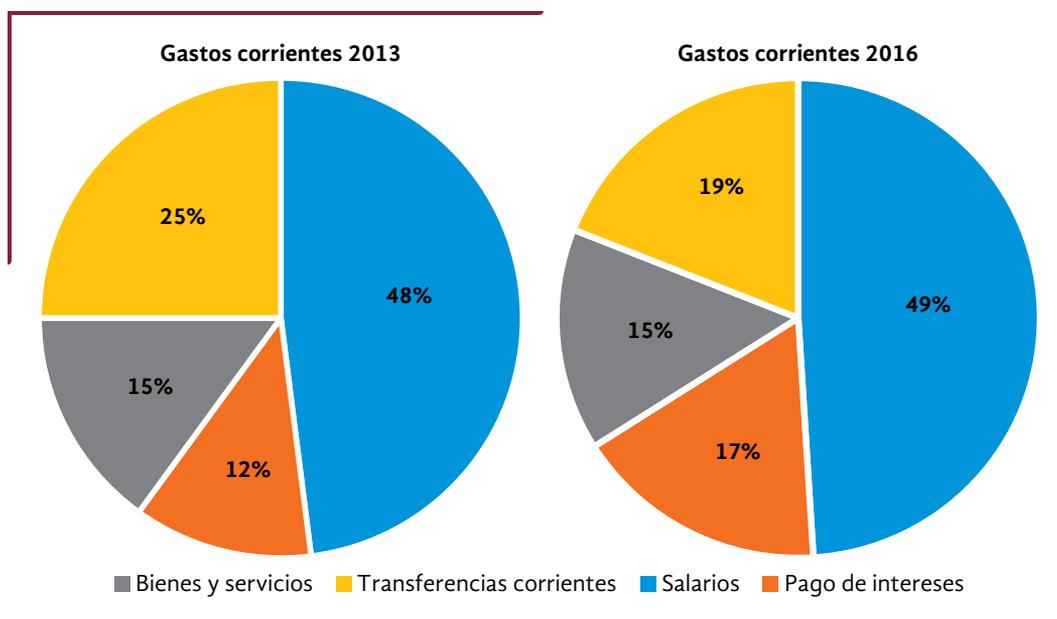
El gasto en bienes y servicios también disminuyó como porcentaje del PIB, ya que pasó de 3% a 2.4%; además, las transferencias corrientes se redujeron de 4.9% a 3.3% para el mismo período. El único gasto corriente que ha tenido un comportamiento creciente ha sido el pago de intereses sobre la deuda pública, que en 2013 representaba el 2.3% del PIB, mientras que para 2016 se calcula que llegará al 3%.

Desde el punto de vista de la finalidad del gasto,

Al comparar la estructura presupuestaria del año 2010 con la de 2017 se observa que, en la primera, los presupuestos asignados a educación y salud representaban el 47.5% del presupuesto total, mientras que el servicio de la deuda pública absorbía recursos equivalentes al 10.9%. Sin embargo, la proyección para 2017 es que la participación de educación y salud se reduce al 30.8% del presupuesto, y el pago de la deuda sube a un 23.5% (Icefi, 2016b).

Adicionalmente, los gastos en defensa y seguridad, y en asistencia social, han aumentado significativamente.

**Gráfica 12**  
**ESTRUCTURA DEL GASTO CORRIENTE POR OBJETO DEL GASTO.**  
**ADMINISTRACIÓN CENTRAL 2013 Y 2016**



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

#### **d) El peso de la deuda**

A pesar del mejoramiento en los ingresos y del mayor control en algunos rubros de gasto —lo cual devino en una reducción significativa del déficit fiscal—, la deuda pública mantuvo un comportamiento creciente, aunque a un menor ritmo, pasando de 43.8% del PIB en 2013, a 48.1% proyectado para 2016.

A pesar del mejoramiento en los ingresos y del mayor control en algunos rubros de gasto, la deuda pública mantuvo un comportamiento creciente, aunque a un menor ritmo, pasando de 43.8% del PIB en 2013, a 48.1% proyectado para 2016.

Esto implica un aumento de unos L 66,000 millones en el período mencionado. La principal consecuencia de ello ha sido el mayor espacio presupuestario que roba el servicio de la deuda pública, disminuyendo la participación de otros gastos relevantes para el desarrollo socioeconómico, como educación, salud e inversión pública. Además, el aumento en la contratación de deuda se ha llevado a cabo en condiciones de mercado:

En cuanto a los resultados de evolución económica favorable del país, esto le amplía el acceso al financiamiento externo al Gobierno, pero disminuye las ventanillas concesionales; de este modo la concesionalidad ponderada de la cartera de deuda externa se ha reducido en los últimos años; pasando de 51.5% en 2010 a 29.8% en 2015, disminución influenciada en mayor medida por la colocación de bonos soberanos en 2013 (Gobierno de Honduras, Sefín, 2016: 11).

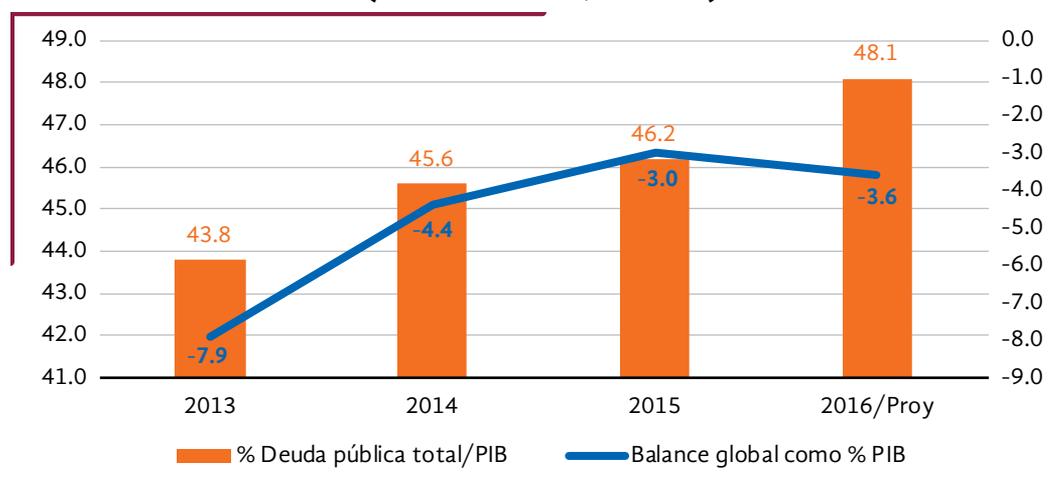
El bono soberano emitido por un monto total de USD 1,000 millones en 2013, en dos tramos, fue bajo términos puramente comerciales, que pagan tasas de interés del 7.5% y 8.75%<sup>21</sup>, frente a deuda concesional que se había obtenido en años anteriores.

Según Paz Lázarus (2016),

Honduras cuenta con una calificación de riesgo de Grado Especulativo, lo cual eleva la tasa de interés que debemos pagar por los bonos. Si Honduras tuviera una calificación Grado de Inversión, colocaría sus bonos a una tasa alrededor de 4% anual. La diferencia de tasas es la prima que pagamos los hondureños por el mayor Riesgo País. Las implicaciones financieras de las emisiones del 2013 son significativas. Por la primera emisión, los hondureños debemos pagar USD 375 millones únicamente en intereses durante la vida de los bonos soberanos, mientras que por la segunda debemos en intereses USD 306 millones.

Esto muestra la condición actual de los costos financieros en que incurre el Gobierno, los cuales impactan principalmente en el pago de intereses, generando mayor presión sobre el servicio de la deuda externa, sumado al riesgo cambiario inherente a estas transacciones<sup>22</sup>.

**Gráfica 13**  
**BALANCE GLOBAL VERSUS DEUDA TOTAL DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL**  
**(COMO PORCENTAJE DEL PIB)**



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

21 Ver: [http://www.hondurasysueconomia.com/wp-content/uploads/2013/06/bono\\_soberrano.pdf](http://www.hondurasysueconomia.com/wp-content/uploads/2013/06/bono_soberrano.pdf)

Ver: [http://www.sefin.gob.hn/wp-content/uploads/2014/01/segunda\\_colocacionn1.pdf](http://www.sefin.gob.hn/wp-content/uploads/2014/01/segunda_colocacionn1.pdf)

22 A comienzos de enero de 2017 el Gobierno de Honduras ha anunciado un aumento de deuda externa con bonos soberanos por USD 700 millones a una tasa de 6.25% y en un período de diez años.

Destinar una enorme cantidad de recursos al servicio de la deuda (cerca de un tercio de los ingresos tributarios en 2017) reduce los recursos para el desarrollo; así, los niveles de pobreza en los hogares no registran cambios significativos, como se evidencia en las cifras del Instituto Nacional de Estadística (INE). Entre 2013 y 2016, los hogares en situación de pobreza se mantienen por encima del 60%. Estos presupuestos con menor espacio de acción debido a la carga de la deuda, son el mayor lastre para que los beneficios que obtiene la población, mediante programas de educación y salud, sean mayores.

La situación actual de la política fiscal en Honduras, lejos de ser un factor de desarrollo, se desenvuelve en crisis recurrentes de déficits fiscales, ajustes tributarios y recortes de gasto. A esto se suman factores estructurales como la ineficiencia del gasto y una injusta composición de impuestos. Para superar esta situación, no solo se requiere de medidas de estabilidad macroeconómica, sino también un consenso nacional que tenga como líneas generales una mayor equidad en la aplicación de los impuestos, una administración tributaria eficiente e independiente de influencias políticas, y un gasto público en función de las prioridades básicas de la población. Además, mecanismos que permitan la transparencia y la rendición de cuentas, base importante para el combate a la corrupción e impunidad.

Estos objetivos se pueden alcanzar mediante un pacto fiscal entre autoridades gubernamentales y sociedad civil. En tal sentido, la propuesta de Pacto Fiscal para un Desarrollo Sostenible, presentada el año pasado por el Grupo Promotor del Diálogo Fiscal (GPDF), y las propuestas del Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo de Honduras (Fosdeh), han sido retomadas como una contribución a la discusión de tan importante tema por la Alianza por un Pacto Fiscal en Honduras, conformada por un conjunto de organizaciones de la sociedad civil.

Destinar una enorme cantidad de recursos al servicio de la deuda (cerca de un tercio de los ingresos tributarios en 2017) reduce los recursos para el desarrollo; así, los niveles de pobreza en los hogares no registran cambios significativos, como se evidencia en las cifras del INE.

# La política fiscal y la situación social en Honduras

## IV

«No es suficiente, entonces, enumerar las medidas sociales deseables que podrían aliviar los sufrimientos de los pobres, ya sea aumentando su nivel de vida (redistribución monetaria), ya sea mejorando sus capacidades para salir de la trampa de la pobreza (aumentando los gastos públicos en salud, educación, vivienda e infraestructura). Estas medidas, tomadas una a una, pueden resultar eficaces, a condición de que sean también el fruto de una participación de los pobres en las decisiones y que no conduzcan a un acto de caridad que los reduzca a un estado de pasividad».

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA.  
*Sistemas de protección social:  
entre la volatilidad y la vulnerabilidad social.*

**L**a política social en Honduras durante el período bajo análisis presenta un fuerte desequilibrio; por una parte se ha privilegiado el gasto en asistencia social, mientras que el gasto en educación, salud y seguridad social se ha estancado en términos reales, como se ha visto líneas arriba.

Este capítulo se acerca a la relación entre las reformas fiscales y algunos indicadores sociales como la pobreza y el empleo. Ambos fenómenos tienen dimensiones múltiples para considerar y requieren un período de tiempo más amplio de análisis. Sin embargo, se presentan algunas consideraciones preliminares.

## 4.1 El aumento del gasto en asistencia social y la reducción de pobreza

A partir de la reforma fiscal efectuada en diciembre de 2013, las transferencias monetarias y no monetarias continuaron y se ampliaron mediante una estrategia consolidada de piso de protección social, cuyo programa insigne lleva el nombre de «Vida Mejor». Este rubro está compuesto por todo tipo de gasto no retributivo, monetario o en especie, dirigido a aquellas personas que se encuentran en los quintiles más bajos de ingresos y, por consiguiente, no pueden hacer frente a necesidades básicas (Díaz & Marín, 2017). Se insertan en este formato, por ejemplo, los programas de entidades públicas como el Programa de Asignaciones Familiares (PRAF), el Fondo Hondureño

de Inversión Social (FHIS), el Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (Pro-naders), y el actual programa «Vida Mejor», que incluye bono de vida mejor, así como mejoras de pisos y techos, entre otros<sup>23</sup>.

Algunos de estos programas fueron absorbidos por la Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social (Sedis), como parte del nuevo engranaje institucional. Entre las funciones más relevantes de esta dependencia se encuentra la implementación del programa «Vida Mejor». El gasto en asistencia social aumentó significativamente, pues de 2013 a 2016 pasó del 1.8% del PIB al 3.4%.

Gran parte de este aumento se explica por la creación de un fondo de solidaridad y protección social para la reducción de la pobreza extrema, por un monto de L 4,500 millones (alrededor de USD 200 millones) colocados en un fideicomiso. Esta iniciativa busca ampliar el número de familias beneficiarias del «Bono 10,000» (ahora «Bono de la Vida Mejor») y otros programas gubernamentales (Decreto 278-2013, artículo 45).

Para analizar algunos efectos de estos programas se utilizará información proveniente de las Encuestas Permanentes de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM), que registran datos relacionados con los ingresos obtenidos por los hogares, incluyendo transferencias y bonos otorgados por el gobierno. En este caso se registran, por ejemplo, el «Bono 10,000», «Bono Praf», «Bono Escolar» merienda escolar y becas escolares. La información recabada mediante las EPHPM permite cuantificar los beneficiarios y la situación económica y social en que se encuentran, por ejemplo el caso del «Bono 10,000», como se muestra en la tabla 3.

**Tabla 3**

**TRANSFERENCIA MONETARIA CONDICIONADA BONO DIEZ MIL. NÚMERO DE HOGARES**

Recibe	Pobreza extrema	Pobreza relativa	No pobre	Total
Sí	608	201	176	985
No	1,600	1,096	1,877	4,573
<b>Total</b>	<b>2,208</b>	<b>1,297</b>	<b>2,053</b>	<b>5,558</b>

Fuente: Icefi, con base en datos del INE.

La tabla anterior indica que, de los hogares encuestados, el 17.7% (985) recibe este beneficio; el 61.7% está dirigido a pobreza extrema, 20.4% a pobreza relativa y 17.9% a hogares no pobres. Esto indica que la cobertura de estos programas no es tan amplia y, en algunos casos, podría estar mal focalizada.

Retomando a Díaz & Marín (2017), gran parte de los esfuerzos del Gobierno destinados a asistencia social no han tenido los efectos deseados en la reducción de la pobreza. Los autores concluyen que:

El piso de protección social es una medida paliativa que permite temporalmente hacer frente a una situación de pobreza, sin tener el efecto permanente que

23 Se ha identificado alrededor de 25 programas similares (Icefi, 2016b).

se obtiene mediante aumento de ingresos que proviene de la creación de empleos y aumento en la producción. Por lo tanto, este gasto debe ser un complemento a una política general de generación de empleo (p. 44).

A partir de lo anterior, pareciera que la reforma fiscal no ha tenido, hasta ahora, efectos tangibles en cuanto a la reducción de pobreza, a pesar de los aumentos significativos que han mostrado los rubros de gasto destinados asistencia social, para compensar la reducción del poder adquisitivo de las personas por el aumento de las cargas tributarias sobre bienes de consumo. El mayor peso de la deuda en el presupuesto ha restado espacio fiscal al gasto social de alto impacto sobre la pobreza, como las coberturas educativas, de salud, seguridad social y la inversión pública generadora de empleo.

La información disponible parece respaldar lo anterior; en los dos primeros años del ajuste fiscal, la pobreza se redujo el primer año de 64.5% a 62.8%, pero volvió a aumentar a 63.8%, mientras que para 2016 se presenta una pequeña reducción a 60.9%. Igual comportamiento presenta la pobreza extrema. Por lo tanto, hay dos aspectos que se puede destacar: por una parte, el efecto reducido de los programas de asistencia social sobre la pobreza; por la otra, el aspecto estructural de los altos y persistentes niveles de pobreza en Honduras. En la tabla 4 se puede observar que los niveles de pobreza de 2016 son similares a los de 2010.

El mayor peso de la deuda en el presupuesto ha restado espacio fiscal al gasto social de alto impacto sobre la pobreza, como las coberturas educativas, de salud, seguridad social y la inversión pública generadora de empleo.

**Tabla 4**  
**POBREZA Y POBREZA EXTREMA EN HONDURAS (PORCENTAJES DE FAMILIAS)**

Concepto	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Pobreza	60.00%	61.90%	66.50%	64.50%	62.80%	63.80%	60.90%
Pobreza extrema	39.10%	41.60%	46.00%	42.60%	39.70%	40.00%	38.40%

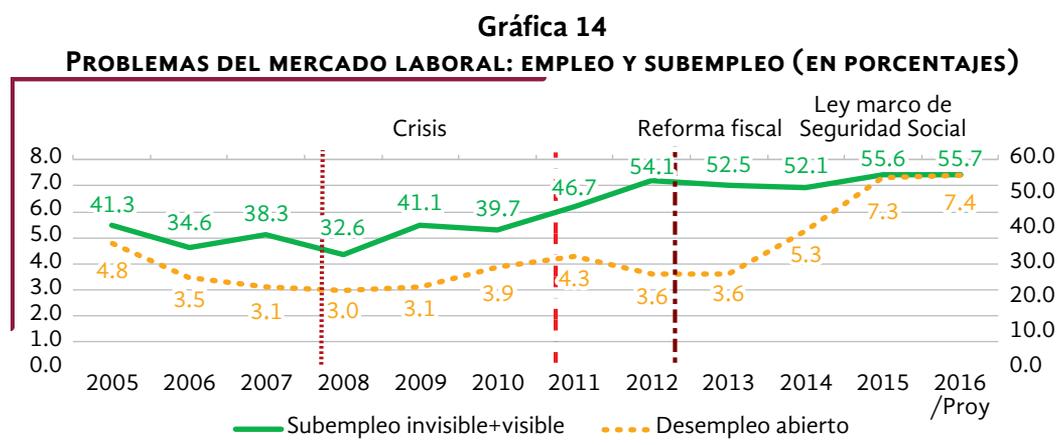
Fuente: Icefi, con base a datos del INE.

## 4.2 Reforma fiscal y empleo

La combinación de aumento de impuestos y reducciones en el gasto público tiene generalmente efectos recesivos sobre la economía. En el caso de Honduras, en el corto plazo, estos efectos no parecen haber sido muy fuertes dado el crecimiento promedio del 3.5% del PIB en los últimos tres años. Esto puede explicarse por el comportamiento positivo de otras variables de la demanda agregada, como el consumo —proveniente de las remesas familiares— y la reducción del déficit externo.

Sin embargo, pese a este crecimiento, la situación del empleo se ha deteriorado, tanto cuantitativa como cualitativamente. Según se muestra en la gráfica 14, a partir

del ajuste fiscal, tanto el desempleo abierto como el subempleo han aumentado. El primero pasó de 3.6% en 2013, a 7.3% en 2015, con una proyección de 7.4% para 2016. El subempleo, por su parte, se mantuvo en 52% en 2014, pero aumentó a 55.6% en 2015, con una proyección similar para el siguiente año. Lo anterior significa que seis de cada diez hondureños tienen algún problema de empleo, bien sea desempleo abierto o subempleo.



Fuente: Icefi, con base en datos del INE.

Aparte del efecto recesivo de la reforma fiscal a nivel macroeconómico, también existen otros efectos sobre el crecimiento económico y la consecuente generación de empleo, a través de incentivos tributarios y tasas efectivas de pago de impuestos. Al analizar los sectores principales que han estado impulsando el crecimiento económico en los últimos años, destacan el sistema financiero, el sector telecomunicaciones, y el sector energía. Estos tienen como característica una escasa contribución al erario público, bien sea por niveles bajos de tasas efectivas del pago del ISR y/o porque gozan de exoneraciones fiscales.

Los sectores mencionados tienen, además, otra característica: su poca generación de empleo. En efecto, como lo muestra la tabla 5, para el empleo urbano (propio de estos sectores) el sistema financiero incorporó, en promedio entre 2010 y 2015, solamente al 5.9% de la población ocupada; mientras que el sector electricidad, gas y agua, al 0.8%, y el transporte, almacenamiento y comunicaciones, al 5.3%.

Esto sugiere dos elementos de política fiscal que reforzar: el primero llama la atención sobre el fortalecimiento de la administración tributaria que se requiere para establecer mejores mecanismos que permitan aumentar las tasas efectivas del pago del ISR; el segundo, modificar la política de incentivos tributarios hacia aquellos sectores que más empleo generan.

**Tabla 5**  
**POBLACIÓN OCUPADA POR RAMA DE ACTIVIDAD, SEGÚN SEXO (EN PORCENTAJES)**

	Total	Agricultura pesca y minas	Electrici- dad, gas y agua	Industria manufactu- rera	Construcción	Comercio	Transporte, al- macenamiento y comunicaciones	Establecimientos financieros	Servicios comunales, sociales y personales	Actividades no especifi- cadas
<b>2010</b>	<b>Total</b>	<b>8.1</b>	<b>0.7</b>	<b>17.1</b>	<b>7.2</b>	<b>32.4</b>	<b>5.8</b>	<b>6.4</b>	<b>21.7</b>	<b>0.6</b>
	Hombre	13.4	1.1	15.7	12.7	27.6	9.2	6.8	13.1	0.5
	Mujer	1.6	0.3	18.9	0.5	38.4	1.6	5.8	32.2	0.6
<b>2011</b>	<b>Total</b>	<b>7.2</b>	<b>0.7</b>	<b>19.0</b>	<b>6.8</b>	<b>32.7</b>	<b>4.9</b>	<b>5.5</b>	<b>23.1</b>	<b>0.1</b>
	Hombre	12.0	1.0	17.9	11.7	29.1	7.5	5.9	14.8	0.0
	Mujer	1.2	0.3	20.4	0.5	37.3	1.5	4.9	33.6	0.3
<b>2012</b>	<b>Total</b>	<b>8.7</b>	<b>0.7</b>	<b>19.0</b>	<b>7.1</b>	<b>32.0</b>	<b>5.7</b>	<b>5.4</b>	<b>21.3</b>	<b>0.1</b>
	Hombre	14.6	1.0	16.0	12.3	27.4	9.0	6.1	13.6	0.1
	Mujer	1.2	0.4	22.7	0.6	37.8	1.5	4.5	31.2	0.2
<b>2013</b>	<b>Total</b>	<b>8.6</b>	<b>0.8</b>	<b>17.0</b>	<b>6.9</b>	<b>34.2</b>	<b>5.2</b>	<b>5.5</b>	<b>21.6</b>	<b>0.1</b>
	Hombre	14.7	1.1	15.3	12.3	28.7	8.4	6.3	13.1	0.1
	Mujer	1.3	0.4	19.0	0.4	41.0	1.4	4.5	31.9	0.1
<b>2014</b>	<b>Total</b>	<b>8.1</b>	<b>0.7</b>	<b>18.7</b>	<b>6.4</b>	<b>33.3</b>	<b>4.9</b>	<b>5.7</b>	<b>21.7</b>	<b>0.3</b>
	Hombre	13.2	1.1	17.2	10.9	29.9	7.9	6.3	13.1	0.4
	Mujer	1.7	0.3	20.6	0.7	37.6	0.9	5.1	32.7	0.3
<b>2015</b>	<b>Total</b>	<b>7.1</b>	<b>1.1</b>	<b>18.5</b>	<b>6.6</b>	<b>30.7</b>	<b>5.0</b>	<b>7.1</b>	<b>23.9</b>	<b>0.0</b>
	Hombre	12.0	1.7	16.7	11.9	26.4	8.4	7.8	15.2	0.0
	Mujer	1.3	0.5	20.6	0.2	35.8	0.9	6.3	34.3	0.1

Fuente: Icefi, basado en datos de la OIT (2016)

Finalmente, también es importante mencionar que la calidad del empleo se ha reducido; esto obedece, en parte, a la aprobación del Decreto No. 354-2013, *Ley de Empleo por Hora*, que tuvo como objetivo incrementar las plazas de trabajo. No obstante, se detectó en varios casos que algunas empresas sustituyeron empleados permanentes por empleados por hora<sup>24</sup>; esto lo prohíbe la ley, pero de forma limitada, ya que no establece sanciones ni los procesos para revisar estas situaciones.

En resumen, el tipo de crecimiento económico —apoyado en parte por incentivos tributarios o por bajo pago efectivo de impuestos— tiene un efecto reducido en la creación de empleo, y más bien las políticas complementarias laborales, como el trabajo por hora, han tendido a precarizar la situación del empleo.

A partir del ajuste fiscal, tanto el desempleo abierto como el subempleo han aumentado.

El primero pasó de 3.6% en 2013, a 7.3% en 2015, con una proyección de 7.4% para 2016.

El subempleo, por su parte, se mantuvo en 52% en 2014, pero aumentó a 55.6% en 2015.

---

24 Declaración de Ramón Espinoza, exdirector del Instituto Nacional de Estadística, en diario *El Heraldo*, 22 de enero de 2015 <http://www.elheraldo.hn/pais/802136-214/revisar%C3%A1n-ley-de-empleo-por-hora>

## Consideraciones finales

**E**l presente documento examina la reforma fiscal implementada en el período 2013-2016. Al analizar las modificaciones realizadas en el marco legal, se puede colegir varias cosas: la primera, que los cambios efectuados tienden a beneficiar a élites económicas a través del mantenimiento o aumento de exoneraciones tributarias y la leve modificación de su carga tributaria, pese a las evidencias de que muchas de estas, más que incentivos tributarios, son privilegios a grupos económicos. Segundo, que las modificaciones positivas en el actuar de la administración tributaria a comienzos del Gobierno se han ido diluyendo en el tiempo y enfrentan serios desafíos con la aprobación del nuevo *Código Tributario*. Tercero, derivado de lo anterior, los sectores dinámicos de la economía tienen una tasa efectiva de tributación baja o reciben incentivos tributarios.

El ajuste fiscal realizado en el período bajo análisis descansó en un aumento significativo de los ingresos tributarios, principalmente indirectos, con repercusiones negativas en la equidad tributaria y en la desigualdad. A pesar del mayor esfuerzo y sacrificio que ha enfrentado la mayoría de la población, persisten y/o se aumentan los beneficios fiscales otorgados a agentes económicos con suficiente capacidad para hacer frente a sus responsabilidades tributarias.

Las decisiones sobre qué impuestos aumentar, y sobre qué exoneraciones fiscales mantener, así como otras concesiones a grupos empresariales determinadas en el *Código Tributario*, no son neutras. Estos comportamientos provienen de la conjunción de intereses de élites económicas y políticas del país, en lo cual la consigna parece ser el pago mínimo de impuestos, mientras el Gobierno carga al resto de sectores, en especial al consumidor, los costos del ajuste.

En materia de gasto público se enfatiza que las prioridades han estado en el pago de la deuda, la cual absorbe fuerte cantidad de recursos; también, en el gasto en defensa y seguridad, y el gasto en asistencia social. Mientras tanto, los gastos en educación reducen su participación en el gasto total, pasando del 32.8%, en 2010, al 20.0% en lo presupuestado para 2017; igual sucede con el gasto en salud, que reduce su participación para los mismos años del 14.7% al 11.7%, respectivamente.

El aumento del gasto público en asistencia social —es decir, las transferencias monetarias y no monetarias— pareciera no compensar los efectos de las modificaciones tributarias y de la falta de generación de empleo; además, muestra ciertos problemas en cuanto a su focalización, ya que en algunos casos estos beneficios son obtenidos por hogares que no se encuentran en situación de pobreza.

A pesar del esfuerzo que ha implicado la implementación de la reforma fiscal, el tema del comportamiento de la deuda aún tiene repercusiones importantes. El ajuste que ha logrado reducir el déficit gubernamental no ha tenido el mismo efecto en la deuda pública, la cual ha seguido aumentando, aunque a un ritmo menor.

Lo anterior se explica por la naturaleza cada vez más comercial que ha adquirido la deuda externa, encareciendo los costos financieros asociados con las tasas de interés que enfrenta el gobierno para acceder a recursos. A pesar de las mejoras en las calificaciones de riesgo, el gobierno aún mantiene una calificación especulativa; por ende, la prima de riesgo que enfrenta genera altas tasas de interés.

Lo anterior no quiere decir que el problema de la deuda pública sea únicamente por el aumento de su saldo o su relación con respecto al PIB, sino que su composición es cada vez más en términos no concesionales, lo que implica condiciones más duras de pago. Asimismo, resta espacio presupuestario para salud, educación, seguridad social e infraestructura.

El aumento del gasto público en asistencia social pareciera no compensar los efectos de las modificaciones tributarias y de la falta de generación de empleo; además, muestra ciertos problemas en cuanto a su focalización.

En conclusión, la reforma fiscal ha tenido efectos mixtos: positivos a nivel macroeconómico en cuanto a la estabilización de ciertas variables, pero negativos en términos de equidad y provisión de servicios públicos.

El cómo hacer que la política fiscal constituya un instrumento de desarrollo, requiere de amplios diálogos y consensos a nivel nacional. Es decir, alcanzar un pacto fiscal.

Un contrato social sobre política 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 cambios de servicios suministrados por el Estado es una base fundamental para un contrato social de política fiscal (GPDF, 2016:15).

Esta propuesta de pacto fiscal del GPDF incluye recomendaciones en el ámbito de los ingresos, el gasto, y la transparencia y lucha contra la corrupción. Estas recomendaciones pueden ser enriquecidas por diversas organizaciones de la sociedad hondureña, y presentadas y discutidas con las autoridades nacionales. Se cuenta, por consiguiente, con una contribución que discutir, un camino que recorrer, una sociedad democrática por alcanzar.

# Referencias bibliográficas

- Banco Central de Honduras (BCH) (2016). *Programa Monetario 2016-2017*. Consultado el 10 diciembre de 2016. Disponible en [http://www.bch.hn/download/programa\\_monetario/programa\\_monetario\\_2016\\_2017.pdf](http://www.bch.hn/download/programa_monetario/programa_monetario_2016_2017.pdf)
- Blanchard, O., & Perotti, R. (1999). *An empirical characterization of the dynamic effects of changes in government spending and taxes on output*. National Bureau of Economic Research, 52.
- Cerda, R. A. (2005). *Efectos Dinámicos de la Política Fiscal*. Santiago de Chile: Cuadernos de Economía, 42(125), 63-77.
- Díaz, W., & Marín, C. (2017). *Ley Marco de Seguridad Social. Impacto presupuestario y de reducción de pobreza extrema*. Tegucigalpa: Instituto de Investigación de Políticas Públicas (IIPP).
- Ebeke, C., & Ölser, D. (2013). *Votación y Volatilidad. Finanzas y Desarrollo Fondo Monetario Internacional*.
- Fondo Monetario Internacional (FMI) (2014). *Honduras: request for a stand-by arrangement and an arrangement under the standby credit facility-staff report; press release*. IMF Country Report No. 14/361
- \_\_\_\_\_. (FMI) (2016). *Honduras: 2016 article IV consultation, third and fourth reviews under the stand-by arrangement and the arrangement under the standby credit facilit-press release and staff report*. IMF Country Report No. 16/362. Consultado el 15 de diciembre de 2016. Disponible en <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=44423.0>
- García Rodríguez, F. (2014a). *Las ciudades burbujas: Zonas de Empleo y Desarrollo Económico (ZEDE) en Honduras*. Disponible en <https://bibliotecafnrpmdc.files.wordpress.com/2015/08/ciudades-burbuja-fernando-garcc3ada-final-agosto-2014.pdf>
- \_\_\_\_\_. (2014b). *Análisis Técnico Jurídico de Legislación relativa a la Administración Pública*. Disponible en [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PA00K4GM.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00K4GM.pdf)
- Grupo Promotor del Diálogo Fiscal (2016). *Pacto Fiscal para un Desarrollo Sostenible*. Tegucigalpa, marzo.

- Hernández, Marco, Liliana Sousa y Humberto López (2016). *Honduras: Desatando el potencial económico para mayores oportunidades*. Diagnóstico sistemático de país. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi) (2015). *Honduras: Una política fiscal que no mejora el presente ni construye el futuro*. Disponible en: [http://icefi.org/sites/default/files/\\_honduras-\\_una\\_politica\\_fiscal\\_\\_0.pdf](http://icefi.org/sites/default/files/_honduras-_una_politica_fiscal__0.pdf)
- \_\_\_\_\_ (Icefi) (2016a). *Honduras: Incidencia de la política fiscal en la desigualdad y pobreza*. Ciudad de Guatemala: Icefi.
- \_\_\_\_\_ (Icefi) (2016b). *Honduras: Análisis y recomendaciones al proyecto de presupuesto público 2017*. Consultado el 20 de diciembre de 2016. Disponible en [http://www.icefi.org/sites/default/files/honduras-\\_analisis\\_y\\_recomendaciones\\_al\\_proyecto\\_de\\_presupuesto\\_publico\\_2017.pdf](http://www.icefi.org/sites/default/files/honduras-_analisis_y_recomendaciones_al_proyecto_de_presupuesto_publico_2017.pdf)
- \_\_\_\_\_ (Icefi) y Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) (2016). *Honduras: Incidencia de la política fiscal en la desigualdad y la pobreza*. Disponible en [http://icefi.org/sites/default/files/incidencia\\_de\\_la\\_politica\\_fiscal\\_en\\_la\\_desigualdad\\_y\\_la\\_pobreza\\_-honduras\\_-pdf](http://icefi.org/sites/default/files/incidencia_de_la_politica_fiscal_en_la_desigualdad_y_la_pobreza_-honduras_-pdf)
- Instituto Nacional de Estadística (INE). *Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM)*. Disponible en <http://www.ine.gob.hn/index.php/component/content/article?id=87>
- Daniel, J., Davis, J., Fouad, M. y Rijckeghem, C. (2006). *Fiscal Adjustment for stability and growth*. Fondo Monetario Internacional, serie de folletos, No. 55.
- Martner, R. y Tromben, V. (2004). *La sostenibilidad de la deuda pública, el efecto bola de nieve y el pecado original*. Santiago de Chile: Cepal.
- Marcel, M. (1997). *Políticas Públicas en Democracia: el caso de la reforma tributaria en Chile 1990*. Santiago de Chile: Colección de estudios Cieplan, 45.
- Medina Bermejo, A. (2016). *La eficacia de los incentivos tributarios a la inversión en Centroamérica*. Disponible en [http://icefi.org/sites/default/files/icefi\\_ints\\_la\\_eficacia.pdf](http://icefi.org/sites/default/files/icefi_ints_la_eficacia.pdf)
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2008). *Panorama Laboral 2008*. Lima: OIT / Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Disponible en [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_179577.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_179577.pdf)
- \_\_\_\_\_ (OIT) (2016). *Panorama Laboral 2016*. Lima: OIT / Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Disponible en [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_537803.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_537803.pdf)
- Paz Lázarus, H. (1 de diciembre de 2016). “Bonos soberanos”. *La Tribuna*.

- Perroti, R. (2004). *Estimating the effects of fiscal policy in OECD countries*.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2015). *Informe sobre Desarrollo Humano 2015*. Consultado el 18 de diciembre de 2016. Disponible en [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_2015\\_report\\_sp.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2015_report_sp.pdf)
- Sami, B. (1998). *Sobre el impacto de las reformas tributarias laborales en el desempleo en Túnez*. Foro de Investigación Económica (ERF, siglas en inglés), serie de documentos de trabajo, 18.
- Secretaría de Finanzas (Sefín) (2016). *Política de Endeudamiento Público 2017-2020*. Disponible en: <http://www.sefin.gob.hn/wp-content/uploads/2016/09/PoliticaEndeudamientoPublico2017-2020.pdf>
- \_\_\_\_\_ (Sefín) (2016). *Marco Macro Fiscal de Mediano Plazo 2017-2020*. Consultado el 15 de diciembre de 2016. Disponible en <http://www.sefin.gob.hn/wp-content/uploads/Presupuesto/2017/aprobado/Marco%20Fiscal%20de%20Mediano%20Plazo%202017-2020.pdf>

*La política fiscal reciente en Honduras (2013-2016)*  
*y sus efectos económicos y sociales*  
se terminó de imprimir en los talleres de  
Editorial Guaymuras, Tegucigalpa, Honduras,  
en el mes de marzo de 2017.  
Su tiraje es de 1000 ejemplares.



