



# **Honduras: la peligrosa ruta del endeudamiento**

Diagnóstico de las finanzas públicas  
2010-2013, y perspectivas para 2014



## **Honduras: la peligrosa ruta del endeudamiento**

**Diagnóstico de las finanzas públicas 2010-2013,  
y perspectivas para 2014**

Tegucigalpa, Honduras, Centroamérica  
Mayo de 2014



## Créditos

**Coordinación:**

Hugo Noé Pino – Economista de país, Honduras, Icefi

**Investigación y redacción:**

Hugo Noé Pino  
Claudio Salgado

**Colaboraron también:**

Ricardo Barrientos  
Abelardo Medina

**Supervisión:**

Jonathan Menkos Zeissig – Director Ejecutivo, Icefi

**Producción y supervisión editorial:**

Adelma Bercian – Coordinadora de Comunicación, Icefi

**Diseño y diagramación:**

Diana De León

**Edición:**

Isabel Aguilar Umaña

**Administración:**

Iliana Peña – Coordinadora Administrativa y Financiera, Icefi

Tegucigalpa, Honduras, mayo de 2014

Se permite la reproducción total o parcial de este documento siempre y cuando se cite la fuente.  
Cualquier comentario es bienvenido a la dirección electrónica [comunicacion@icefi.org](mailto:comunicacion@icefi.org)

Con el apoyo de:



National Endowment for Democracy  
*Supporting freedom around the world.*



El contenido y las opiniones de este documento son responsabilidad del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, y no representan necesariamente la opinión de las instituciones cooperantes antes mencionadas.

## Siglas y acrónimos

APP	Alianza público-privada
Banhprovi	Banco Hondureño para la Producción y la Vivienda
BCH	Banco Central de Honduras
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BVM	Bono Vida Mejor
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CN	Congreso Nacional
CNBS	Comisión Nacional de Banca y Seguros
Coalianza	Comisión para la Promoción de Alianzas Público-Privadas
Cohep	Consejo Hondureño de la Empresa Privada
Copemh	Colegio de Profesores de Educación Media de Honduras
DEI	Dirección Ejecutiva de Ingresos
Enee	Empresa Nacional de Energía Eléctrica
ENP	Empresa Nacional Portuaria
ERP	Estrategia de reducción de la pobreza
EVM	Estrategia Vida Mejor
Ficohsa	Banco Financiera Comercial Hondureña, S.A.
Fhis	Fondo Hondureño de Inversión Social
FMI	Fondo Monetario Internacional
FNH	Ferrocarril Nacional de Honduras
FOB	Free on Board
Honducor	Empresa de Correos de Honduras
Hondutel	Empresa Hondureña de Telecomunicaciones
Icefi	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
ICTSI	International Container Terminal Services Inc.
Ihnfa	Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia
Ihss	Instituto Hondureño de Seguridad Social
IHT	Instituto Hondureño de Turismo
ISV	Impuesto sobre ventas
IVA	Impuesto sobre el valor agregado
Mipyme	Micro, pequeña y mediana empresa
OEA	Organización de los Estados Americanos
OPC	Operadora Portuaria Centroamericana
Pani	Patronato Nacional de la Infancia
PIB	Producto Interno Bruto
Praf	Programa de Asignación Familiar
RED	Región Especial de Desarrollo
RIT	Régimen de Importación Temporal
Sanaa	Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados
SECMCA	Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano
Sefin	Secretaría de Finanzas
SDS	Secretaría de Desarrollo Social
Siafi	Sistema Integrado de Administración Financiera
SPNF	Sector público no financiero
SIC	Secretaría de Industria y Comercio
TMC	Transferencia monetaria condicionada
TPM	Tasa de Política Monetaria
Unah	Universidad Nacional Autónoma de Honduras
Unitec	Universidad Tecnológica Centroamericana
Upeg	Unidad de Planeamiento y Evaluación de Gestión
Zede	Zona de Empleo y Desarrollo Económico



## Resumen

El presente diagnóstico analiza el comportamiento de las finanzas públicas de Honduras durante los años 2010-2013, así como las perspectivas para 2014. El documento muestra el escaso dinamismo de los ingresos, pese a las múltiples reformas tributarias emprendidas desde 2010; ello se explica, principalmente, por el comportamiento de la economía internacional, las generosas exoneraciones y las deficiencias de la administración tributaria. En cambio, el gasto público ha tenido una tendencia al alza, en especial durante los dos últimos años, lo cual tiene estrecha vinculación con el ciclo político electoral del país.

El resultado ha sido un creciente déficit fiscal que, por dos años consecutivos, ha sido el más alto de la región (7.9% del PIB, en 2013), lo cual ha propiciado un preocupante endeudamiento público que reclama enorme cantidad de recursos para ser pagado. En este ámbito, los pasos iniciales realizados por el nuevo gobierno, aunque mejoran el nivel de ingresos tributarios, lo hacen a costa de la equidad tributaria. Adicionalmente, el ajuste en los gastos (fusión o eliminación de entidades con duplicidad de funciones, principalmente) no parece ser suficiente como para reducir el alto nivel del déficit, por lo cual se corre el riesgo de continuar el ciclo vicioso de contratar deuda para pagar deuda y llegar a un punto de insostenibilidad en el corto plazo.

Especial mención se asigna a los retrocesos en materia de transparencia presupuestaria expresados en la falta de publicación y discusión del presupuesto 2014 y de los contratos y concesiones realizadas en el marco de las alianzas público-privadas.

Ante una situación tan compleja, el diagnóstico apoya la propuesta presentada por diversos sectores en la búsqueda de un pacto fiscal que permita que las finanzas públicas se conviertan en un verdadero instrumento de desarrollo.

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

## Abstract

This work analyzes the behavior of Honduran public finances during 2010-2013 period and its perspectives for 2014. It shows the scarce dynamism of revenues despite multiple tax reforms approved since 2010. This is mainly explained by the behavior of the international economy, generous tax exonerations, and the deficiencies in tax administration. However, public expenditures have steadily increased in the last two years and were closely related to the electoral process. The result has been an increase in the fiscal deficit which for two consecutive years has been highest in the region (7.9% of GDP in 2013) causing serious public debt increase that requires enormous resources for its payment. The initial steps taken by the new government have improved the amount of revenues, but this has been done at the expense of tax equality.

Additionally, the adjustment in expenditures does not seem enough to reduce the high deficit and has a risk of continuing the vicious cycle of acquiring debt to pay debt that would lead to unsustainability of the debt in the medium term. Special mention deserves the deterioration of budget transparency issues due to the lack of publication and discussion of the 2014 budget and the contract and concessions given in the public-private alliances.

It is due to this complex situation that this document supports the proposal presented by diverse sectors in search of a fiscal pact that would allow Honduran fiscal policy to be a real development tool.

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

Honduras

Población (2014): 8.7 millones

PIB en millones de lempiras (2014, proyección): 408,285

PIB en millones de US\$ (2014, proyección): 19,789

Tipo de cambio: L 20.74 x US\$ 1 (al 31 de diciembre 2013)

Fuentes: Instituto Nacional de Estadísticas, Banco Central de Honduras y Secretaría de Finanzas

---



## Índice

Resumen ejecutivo	8
<b>I. Introducción</b>	<b>12</b>
<b>II. Comportamiento de los ingresos públicos</b>	<b>13</b>
a. Crecimiento económico, carga tributaria y dinámica reciente de los ingresos	13
b. Una estructura impositiva poco progresiva, con alto sacrificio fiscal y sometida al vaivenes del ciclo económico	14
c. Significativo sacrificio fiscal	17
<b>III. Gasto público</b>	<b>19</b>
a. Un gasto público en ascenso, no compensado con mayores ingresos	19
b. Cambios en la orientación del gasto	21
c. Transparencia y rendición de cuentas	25
<b>IV. Déficit fiscal y deuda pública</b>	<b>26</b>
a. Evolución del déficit fiscal	26
b. El déficit y su financiamiento	30
c. Desenvolvimiento de la deuda	31
d. Una nueva y peligrosa ruta de endeudamiento	34
<b>V. Política fiscal en el nuevo gobierno, ¿continuidad o cambio? Perspectivas 2014</b>	<b>36</b>
a. Los prolegómenos de la política fiscal y los cambios en la administración pública	36
b. Marco económico proyectado	37
c. La naturaleza de la política tributaria en una transición inédita	38
d. El presupuesto 2014	40
<b>VI. Conclusiones y recomendaciones</b>	<b>47</b>
a. Conclusiones	47
b. Recomendaciones	49
<b>Referencias</b>	<b>50</b>
<b>Anexos</b>	<b>52</b>

## Índice de tablas

Tabla 1	Gobierno Central: ingresos corrientes (en porcentajes)	15
Tabla 2	Contribución especial de seguridad poblacional (en millones de lempiras y porcentajes)	16
Tabla 3	Gobierno Central: ingresos no tributarios (en porcentajes)	17
Tabla 4	Gobierno Central: gastos totales (en porcentajes)	20
Tabla 5	Gobierno Central: cuenta financiera (en millones de lempiras y porcentajes)	27
Tabla 6	Sector público no financiero: resultado por niveles de gobierno (en porcentajes del PIB)	28
Tabla 7	Gobierno Central: déficit y su financiamiento (en porcentajes)	31
Tabla 8	Indicadores de la deuda pública (en porcentajes, excepto se indique lo contrario)	33
Tabla 9	Gobierno Central: ingresos corrientes presupuestados y ejecutados en 2013, y presupuestados en 2014 (en millones de lempiras y porcentajes)	41
Tabla 10	Gobierno Central: cuenta financiera presupuestada en 2014 (en millones de lempiras y porcentajes)	43
Tabla 11	Gobierno Central: pago del servicio de la deuda pública en 2014 (en millones de lempiras)	45

## Índice de gráficas

Gráfica 1	Presión tributaria y crecimiento económico (porcentaje del PIB y tasa de crecimiento)	13
Gráfica 2	Estructura de los ingresos tributarios	14
Gráfica 3	Deuda pública externa e interna (saldo en millones de dólares)	32
Gráfica 4	Gobierno Central: deuda pública por tenedores (en porcentajes)	32
Gráfica 5	Deuda pública: vencimientos 2014-2020 (en millones de dólares)	44



## Resumen ejecutivo

Para las finanzas públicas de Honduras, 2013 fue un mal año. La reducción del crecimiento económico y su efecto sobre los ingresos, el aumento del gasto extrapresupuestario en el año electoral, y los resultados negativos de las empresas públicas se conjugaron para generar un déficit fiscal del 7.9% del PIB, el mayor de la región centroamericana. Esto contribuyó al crecimiento acelerado de la deuda pública.

En 2013, los ingresos tributarios se mantuvieron estancados como proporción del PIB, aunque presentaron algunas variantes en su composición. Por ejemplo, la recaudación real del impuesto sobre la renta (ISR) creció, pues pasó del 4.4% del PIB, en 2012, al 4.8%, en 2013. Los impuestos indirectos, por su parte, redujeron su crecimiento. En efecto, su principal componente, el impuesto a la producción y ventas (35% de los ingresos corrientes del gobierno Central en los últimos cuatro años), apenas creció un 1.6%, en 2013, decreciendo su participación en el PIB: de 6.4%, en 2011, a 6.1%, en 2013. Los impuestos indirectos mantuvieron su participación de 8.8% del PIB durante los últimos cuatro años. Esto muestra la importante relación entre el ritmo de la actividad económica y la recaudación basada en el consumo.

Los ingresos tributarios, pese a la intensa actividad de reformas aprobadas en los años 2010-2013, se mantuvieron en alrededor del 14.5% del PIB. Durante este período, el crecimiento económico real fue bajo (3.5%, en promedio) y con un nivel de únicamente el 2.6%, en 2013. Esta menor actividad económica redujo el crecimiento del consumo de la población, lo cual se reflejó en los ingresos tributarios.

Por su parte, el gasto público entre 2010 y 2013 registró un incremento del 2.9% del PIB, pasando del 21.5%, en 2010, al 24.4%, en 2013. Solamente en el año electoral el aumento del gasto fue del 2.2% del PIB. Los principales rubros del gasto público que registraron incremento fueron el pago de intereses, principalmente de la deuda interna, las transferencias a las municipalidades y el aumento de las transferencias privadas, representadas por los programas de transferencias condicionadas en efectivo (Programa Bono 10,000).

Los intereses sobre la deuda interna pasaron de representar un 3.4% del gasto total (0.7% del PIB), en 2010, a representar un 6.9% (1.7% del PIB), en 2013, mientras que las transferencias de capital a las municipalidades y a entidades privadas representaron un 7.9 (1.7% del PIB) y un 10.9% del gasto total (2.7% del PIB), respectivamente, para los mismos años.

El rubro que mostró una tendencia diferente en 2013 fue el de inversión en infraestructura que, después de tener una fuerte caída los primeros tres años (2010-2012), en los cuales disminuyó del 9.5% del gasto total, en 2010 (2.0% del PIB), al 6.9%, en 2012 (0.5%), aumentó en 2013 al alcanzar un 10.1% del gasto total (2.5% del PIB). Este cambio en la tendencia se explica por los mayores desembolsos recibidos de parte de los organismos multilaterales, bilaterales y del mercado financiero internacional.

De acuerdo con la trayectoria de todo el período gubernamental anterior, el gasto público mostró, en 2013, varios aspectos que es importante resaltar: en primer lugar, es indudable que la gran recesión internacional de 2008-2009 y la incierta y lenta recuperación de los principales socios comerciales, en especial, los Estados Unidos, ha tenido un impacto importante en el crecimiento económico y, por ende, en los ingresos tributarios de Honduras. Sin embargo, el necesario ajuste que se requiere ante una tendencia creciente del gasto no fue una prioridad del gobierno anterior.

En segundo lugar, y pese a lo que se acaba de señalar, sí hubo importantes ajustes en la composición del gasto, pues se mermaron algunos rubros y se privilegiaron otros. Por una parte, se redujeron los beneficios otorgados a los empleados públicos en los estatutos respectivos, también los subsidios a amplias capas de la población; asimismo, con excepción de 2013, se redujo sustancialmente el nivel de la inversión pública.



Por otra parte, se privilegió el aumento gradual de las transferencias aprobadas a las municipalidades, las cuales pasaron del 5 al 11% de los ingresos tributarios netos (aunque ello se dio sin que mediara ninguna planificación en cuanto al uso de recursos y la descentralización de funciones y competencias). También se privilegió con aumentos la concesión del Bono 10,000, programa de transferencias condicionadas en efectivo. Mientras tanto, se mantuvo y, en algunos casos, se amplió el alto nivel de gasto tributario.

En tercer lugar, se adoptó una política general de concesiones y traspaso de la administración no solo de bienes públicos, sino también del manejo de ingresos del Estado. En otras palabras, las inversiones de infraestructura que tradicionalmente realizaba el Gobierno ahora pasan a concesiones privadas por un período de veinte y treinta años. De esta manera, la administración de carreteras, puertos, aeropuertos, empresas de electricidad, comunicaciones y otras actividades similares será realizada por la empresa privada. Pero también se delega en manos privadas funciones como emisión de pasaportes, matrículas, registro de la propiedad de vehículos y el Registro de la Propiedad.

En cuarto lugar, varias de las actividades mediante las cuales se otorgan concesiones se manejan a través fideicomisos con la banca privada. Algunos de estos fideicomisos son de administración, pero también los hay de garantías que hace incurrir al Gobierno en contingencias fiscales. Además de los detalles económicos que esto implica (lo cual es motivo de una investigación aparte), cabría destacar el aumento del poder político que estas operaciones traen para los bancos. Aunque el sistema financiero siempre ha tenido fuerte influencia sobre las decisiones del sector público, se podría decir que con estos compromisos tendrá mucha más y se ubicará por encima de otros segmentos de las élites económicas.

Se puede concluir, entonces, que la reorientación del gasto público que se ha dado en los últimos años no solo desconoce las limitaciones de ingresos, sino que constituye una redefinición de muchas de las labores que tradicionalmente ha venido realizando el Gobierno. Es curioso que cuando muchos países de América Latina han seguido un camino contrario en la última década, Honduras continúa profundizando las medidas implementadas en los años ochenta y, principalmente, en los noventa (liberalización, privatización y desestatización de la economía).

Obviamente, estos cambios en los ingresos y egresos del Gobierno Central han empeorado los desequilibrios fiscales. Como se señaló, en 2013 el déficit fiscal ascendió al 7.9% del PIB, después de haber finalizado el año anterior con un porcentaje del 5.9. Lo acontecido en 2013 parece reafirmar la tendencia de los Gobiernos a extralimitarse en el presupuesto con más fuerza durante el año en que se realizan elecciones generales.

Como era de esperarse, el comportamiento del déficit fiscal se tradujo en un rápido incremento del endeudamiento público. En 2013, el saldo de la deuda pública llegó a US\$ 8,006 millones (43% del PIB), monto significativamente superior a los US\$ 3,677 millones registrados en 2009. Se prevé que el saldo alcance el 50% del PIB en 2014. Es decir, en un período de cuatro años el saldo de la deuda pública se duplicó. Solamente en 2013 la deuda aumentó en alrededor de US\$ 1,500 millones.

En el financiamiento externo destaca la colocación, en 2013, de bonos soberanos. Ello se realizó en dos tramos de US\$ 500 millones cada uno, con el primer tramo a una tasa de interés del 7.5% y un vencimiento a once años, mientras que el segundo se colocó a 8.75% y a siete años plazo. Si se las compara, estas son condiciones más duras que para cualquier otro país de la región. De esta manera, la deuda externa incrementó su participación porcentual en la deuda total de un 55.3%, en 2012, a un 63.2%, en 2013. Mientras, la deuda interna se redujo de un 44.7%, en 2012, a un 36.8%, en 2013.

El servicio de la deuda representa para el presupuesto 2014 cerca de 28 mil millones de lempiras (27.3% del gasto incurrido), lo cual lo convierte en el mayor gasto, duplicando el presupuesto destinado a los servicios públicos de salud en Honduras. De continuar manteniendo altos déficits fiscales —como el que se prevé para 2014— no será posible la reducción de la deuda en el mediano plazo y Honduras puede enfrentar problemas de sostenibilidad de su deuda. Aunque no los tenga en el corto plazo, el alto nivel del



servicio de la deuda actual priva a la población de la provisión de servicios básicos como salud, educación, seguridad, agua y saneamiento, con todo lo que esto representa para el bienestar de la ciudadanía y el desarrollo general del país.

El resultado es un círculo vicioso de mayor endeudamiento para poder cubrir el creciente servicio de la deuda, el cual pasó de 2,507.3 millones de lempiras (0.9% del PIB), en 2008, a 22,214.7 millones de lempiras (5.9% del PIB), en 2013. Es tal el peso de la deuda dentro de las finanzas públicas que para 2014 se tiene que dedicar más del 40% de los ingresos tributarios para pagarla.

En estas condiciones difíciles fue que asumió el nuevo gobierno, en enero de 2014. El panorama económico general no es el más halagador, dado que se proyecta un crecimiento económico de alrededor del 3% del PIB, ligeramente superior al 2.6% del año anterior; mientras, la inflación sería superior a la del año pasado (4.9%) y estaría en una banda de  $6.5 \pm 1$ . La proyección de crecimiento toma en cuenta la recuperación económica de Estados Unidos, principal socio comercial, pero también advierte la incertidumbre de otras zonas importantes como la Unión Europea y los países emergentes, en especial China.

La producción se vería favorecida por el alza en el precio internacional del café; sin embargo, persiste la amenaza del fenómeno climático de «El Niño», que traería la disminución en el régimen de lluvias, así como el continuado efecto de la roya sobre la producción agrícola (en especial, el cultivo del café). Estos aspectos condicionan la política fiscal en función de la proyección de ingresos gubernamentales.

El nuevo gobierno realizó una reforma tributaria en espera de que sea una de las más productivas de los últimos tiempos, con el objetivo de reducir el déficit fiscal del Gobierno Central: del 7.9 % del PIB el año anterior, al 4.7%, en 2014 (de acuerdo con el presupuesto aprobado para el presente año).

La reforma tributaria siguió patrones similares a otras anteriores al concentrarse en los impuestos indirectos, ampliando, igualmente, las ya generosas exoneraciones. Estas reformas pretenden aumentar los ingresos en aproximadamente un 3% del PIB, pero enfrentan los retos del bajo crecimiento económico y de serias deficiencias en la administración tributaria.

La reforma tributaria, por lo tanto, coloca la carga del ajuste sobre los sectores asalariados y populares, manteniendo los privilegios a sectores de altos ingresos. Ello es claramente contrario a los principios de equidad tributaria, acentúa la exclusión social en el país y cuestiona la naturaleza de su democracia. Adicionalmente, la reforma aprobada en Honduras es contradictoria al pretender reactivar la economía afectando el nivel de consumo privado con sus repercusiones inmediatas sobre la demanda agregada, al presentar un enfoque de redistribución por medio del gasto.

Las pláticas con el Fondo Monetario Internacional (FMI) se han iniciado y se espera que, de alcanzar un arreglo, este se dé en el segundo semestre del año, aplicable a partir de 2015. El FMI (2014) ha dejado entrever que la negociación estará centrada en la reducción de la masa salarial y las transferencias a las municipalidades, el ajuste gradual de las tarifas de electricidad, la revisión de las garantías estatales otorgadas por las alianzas público-privadas y un régimen monetario más flexible.

Otro aspecto a resaltar es el serio retroceso que ha tenido la transparencia presupuestaria. El presupuesto de 2014 no fue enviado al Congreso Nacional en septiembre de 2013, como correspondía, con el pretexto de que no se quería que fuese motivo de campaña electoral; en su lugar se envió el mismo presupuesto de 2013. En enero del presente año se aprobó, con mucha rapidez, el presupuesto 2014, sin hacerlo público y sin discusión en la Cámara Legislativa. De no corregirse esta tendencia, la sociedad hondureña se verá privada de la información necesaria que le permita evaluar las actividades del Gobierno, e igualmente importante, se le dificultará incidir en la asignación de los recursos que manejan las autoridades.



El documento presenta las siguientes recomendaciones:

- Retomar el informe de la Comisión que revisó las exoneraciones fiscales en 2013, el cual fue entregado a las autoridades del Congreso Nacional. El objetivo sería eliminar aquellas exoneraciones que no tienen ninguna justificación y que son producto de intereses económicos particulares.
- Nombrar una comisión conformada por el Gobierno y la sociedad civil para que analice la sostenibilidad de la deuda pública y proporcione recomendaciones sobre su reestructuración (principalmente en el caso de la deuda interna), con el fin de que sus propuestas puedan ser discutidas y adoptadas en el corto plazo.
- Realizar un estricto cumplimiento de las medidas de control del gasto establecidas en el presupuesto de 2014, con el fin de evitar que se sigan realizando gastos sin asignación presupuestaria y, de esta manera, cumplir con la meta del déficit fiscal programada.
- Establecer mecanismos que fortalezcan la transparencia, no solo en la calidad de la publicación de información, sino en el combate a la corrupción, así como en la rendición periódica de cuentas.
- Fortalecer la institucionalidad de supervisión de los contratos de las alianzas público-privadas para que estos se cumplan y no representen cargas adicionales al Estado. En caso de ser necesario, proceder a su revisión y renegociación.
- Buscar que los organismos contralores del Estado ejerzan eficazmente sus funciones en el área fiscal.
- Promover un pacto fiscal para los próximos años que se caracterice por un abordaje integral de las finanzas públicas y en el que todos los sectores aporten su cuota igualitaria en la búsqueda de soluciones. Para ello se requerirá el establecimiento de prioridades nacionales, una estructura tributaria equitativa, así como un gasto público más eficiente y transparente.
- Analizar y discutir las recomendaciones del Grupo Promotor del Diálogo Fiscal que, conformado por ex funcionarios de diferentes gobiernos, ha hecho propuestas constructivas para resolver la crisis fiscal del país. Entre sus aportes medulares, este Grupo plantea la convocatoria a un pacto fiscal con responsabilidad social para un desarrollo sostenible, liderado por el Gobierno de la República y en el que todos los sectores y agentes económicos se comprometan, en lo posible, a aportar y asumir compromisos con el fin de asegurar la gobernabilidad y contribuir a la estabilidad económica y social del país.



## I. Introducción

Para las finanzas públicas de Honduras, 2013 fue un mal año. La reducción del crecimiento económico y su efecto sobre los ingresos, el aumento del gasto extrapresupuestario en el año electoral, y los resultados negativos de las empresas públicas se conjugaron para generar un déficit fiscal del 7.9% del PIB, acompañado de un rápido crecimiento de la deuda pública. A esto cabe agregar los recurrentes problemas de la fiscalidad hondureña, tales como las abundantes y generosas exoneraciones fiscales, así como la rigidez del gasto público.

Este diagnóstico tiene como objetivo principal presentar los resultados fiscales de 2013, así como mostrar las perspectivas para 2014, que coinciden con el inicio de un nuevo gobierno. Esto se hace recurriendo también a los datos correspondientes al período 2010-2013 con el objetivo de ver en mejor forma las tendencias recientes. En la primera sección se muestra el comportamiento de los ingresos, destacando su escaso dinamismo pese a la serie de reformas fiscales que se han venido adoptando desde 2010. Este comportamiento puede ser atribuido, en parte, a la desaceleración de la economía en los últimos años, pero también influye la estructura tributaria basada principalmente en impuestos indirectos, característica que, además de hacerla inequitativa, la hacen ser una estructura bastante vulnerable al ciclo económico. Especial atención se asigna al gasto tributario, pues constituye una fuente de renuncia de ingresos públicos altamente generosa e inequitativa.

La segunda sección presenta la estructura y dinámica del gasto público, destacando no sólo su fuerte aumento en el período de elecciones generales (2013), sino también el cambio en su composición en los últimos años. El análisis reconfirma la tendencia prevaleciente en los últimos años: los gastos en infraestructura se realizan mediante alianzas público-privadas. Estas alianzas no siempre han sido transparentes y conllevan riesgos para el Tesoro Nacional. También se señalan las rigideces del gasto público; la descentralización de recursos sin asignación de funciones, con el aumento a las transferencias a las municipalidades; y las crecientes sumas asignadas a programas de transferencias en efectivo como punto central de la política social.

La tercera sección presenta la dinámica del déficit fiscal y los mecanismos para su financiamiento; advierte sobre la peligrosa ruta de endeudamiento público de Honduras y la enorme cantidad de recursos que el país tiene que destinar para su servicio. Como novedad en el proceso de endeudamiento público, se señala la emisión de bonos soberanos para captar un millardo de dólares en el mercado internacional privado, lo cual sucede por primera vez en la historia del país. El trabajo finaliza con dos secciones: la primera muestra las perspectivas fiscales para 2014 en función de las medidas adoptadas por el nuevo gobierno y la dinámica de la economía; la segunda presenta algunas conclusiones y recomendaciones.

La evolución de la política fiscal muestra que esta sigue careciendo de los elementos que la hagan un verdadero instrumento de desarrollo mediante un sistema tributario equitativo, un gasto público de calidad y transparente, y una participación activa de la ciudadanía en la toma de decisiones. Es por ello que diversos sectores de la sociedad han propuesto la convocatoria a un pacto fiscal que arribe a un consenso general sobre el mejor funcionamiento de los componentes de la fiscalidad hondureña.

## II. Comportamiento de los ingresos públicos

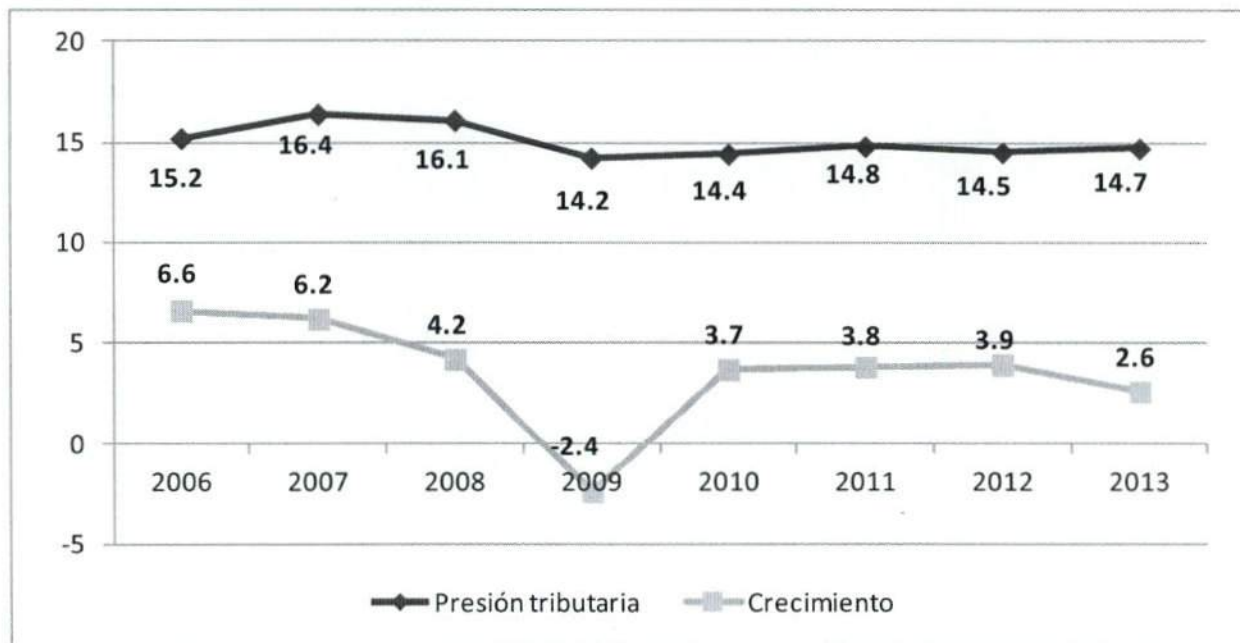
### a. Crecimiento económico, carga tributaria y dinámica reciente de los ingresos

Después de la gran recesión internacional de 2008-2009, la recuperación económica de Honduras ha sido lenta e incierta. Pese a promediar un 3.8% de crecimiento con relación al PIB entre 2010 y 2012, su impacto en los ingresos tributarios ha sido pequeño, mientras que la desaceleración del crecimiento en 2013, del 2.6%, sí afectó las recaudaciones para el fisco hondureño (gráfica 1). Todo ello, aun con la adopción de una serie de reformas tributarias durante el mismo período<sup>1</sup>.

El escaso dinamismo de los ingresos tributarios en los últimos años se muestra en el comportamiento de la carga tributaria. Durante el período 2010-2013, la carga impositiva se mantuvo, en promedio, en alrededor de 14.6%<sup>2</sup>. El bajo crecimiento de la tributación condujo a que los ingresos resultaran insuficientes para atender el mayor gasto público y las necesidades de inversión, aun cuando entre los años 2010 y 2012 entraron en vigencia nueve reformas tributarias. El único año que no se aprobaron medidas tributarias fue 2013, por tratarse de un año electoral.

Según la Secretaría de Finanzas (Sefin, 2012), la aplicación de la reforma tributaria de mayor magnitud —Ley de Fortalecimiento de los Ingresos, Equidad Social y Racionalización del Gasto Público (Decreto 17-2010)—, en 2010, tuvo un rendimiento de 3,894.8 millones de lempiras (1.3 puntos del PIB), y de 3,296.0 millones de lempiras (1.0 puntos del PIB), un año más tarde. La menor carga impositiva denota la existencia de otras fuerzas que contrarrestan las medidas gubernamentales de mayor recaudación real, como el otorgamiento de exoneraciones a sectores con mayor dinamismo y el carácter «cedular» del impuesto sobre la renta.

Gráfica 1  
Presión tributaria y crecimiento económico  
(Porcentaje del PIB y tasa de crecimiento)



Fuente: Icefi, con base en datos de la Secretaría de Finanzas (Sefin) y el Banco Central de Honduras.

1 Icefi (2013a y 2013b).

2 Si se incluye la tasa de seguridad, la carga tributaria sería de alrededor de 15.0% para 2013. Cfr. infra p.

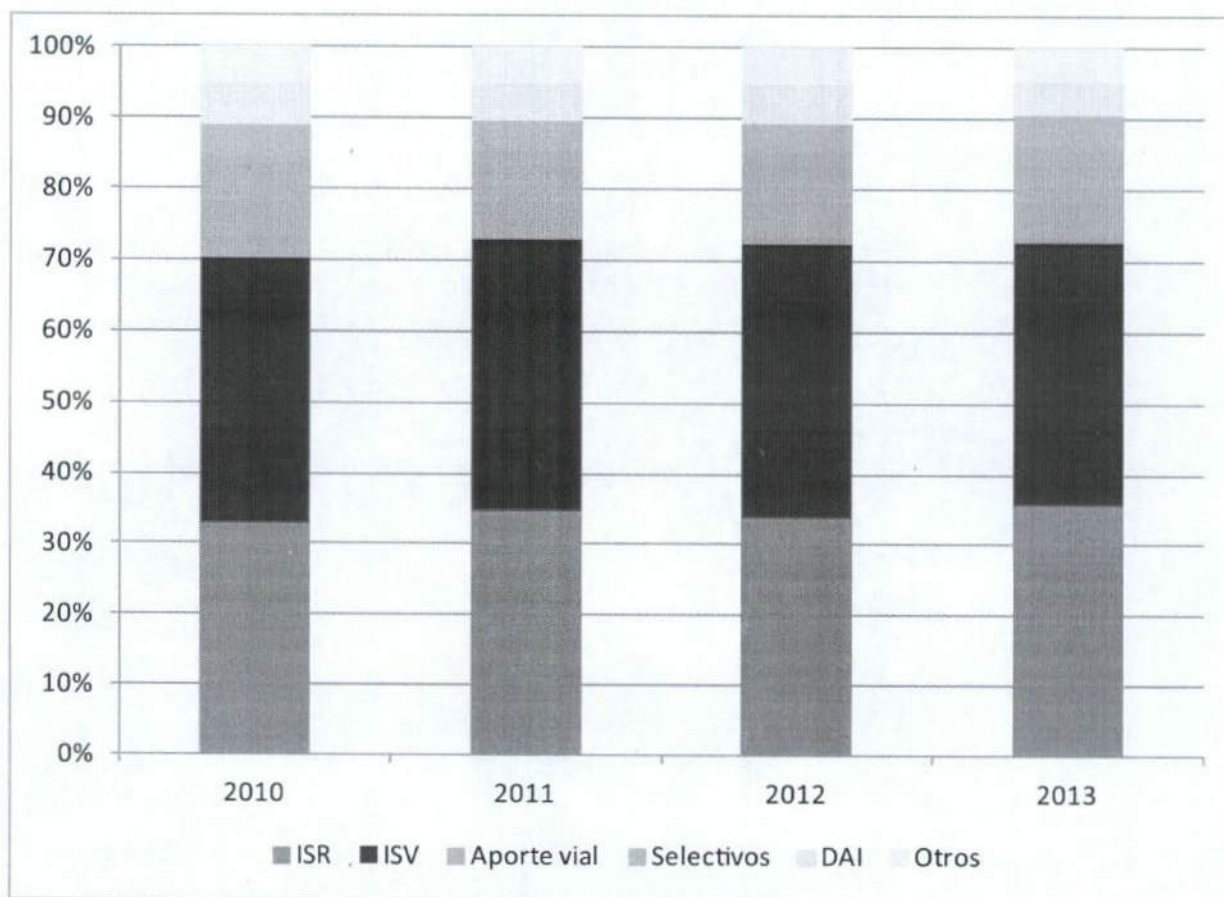


## b. Una estructura impositiva poco progresiva, con alto sacrificio fiscal y sometida a los vaivenes del ciclo económico

En Honduras, la estructura de los ingresos corrientes gubernamentales está sustentada en los ingresos tributarios (92.3%, en promedio, en los últimos cuatro años), la tasa de seguridad<sup>3</sup> y los ingresos no tributarios. Los ingresos tributarios se subdividen, a la vez, en directos e indirectos. Los primeros (alrededor del 32% de los ingresos corrientes y del 35.8% de los ingresos tributarios) gravan el ingreso proveniente de la renta y la propiedad, mientras los indirectos gravan básicamente el consumo.

En orden de importancia, la tributación descansa en el impuesto sobre ventas, el impuesto sobre la renta y en el aporte social y vial (impuesto a los derivados del petróleo), como puede apreciarse en la gráfica 2. En conjunto, los tres impuestos representan alrededor del 83% de los ingresos tributarios y el 80% de los ingresos corrientes. En cuanto a los ingresos no tributarios, estos representan aproximadamente el 6.9% del total de los ingresos corrientes.

**Gráfica 2**  
**Estructura de los ingresos tributarios**  
 (En porcentaje)



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

<sup>3</sup> En Honduras, la recaudación por concepto de la tasa de seguridad no se clasifica como parte de los ingresos tributarios ni de los no tributarios, puesto que no entra al fondo común que representa la Tesorería General de la República. Los recursos captados bajo esta modalidad son separados y transferidos para que sean administrados por el fideicomiso creado para el efecto.

Aunque los ingresos tributarios se mantuvieron con escaso dinamismo como proporción del PIB, sí varió su comportamiento por tipo de impuesto. La recaudación real en el ISR, por ejemplo, creció del 4.4% del PIB, en 2012, al 4.8%, en 2013 (tabla 1).

**Tabla 1**  
**Gobierno Central: ingresos corrientes**  
**(En porcentajes)**

	Estructura porcentual				Porcentaje del PIB				Tasa de crecimiento		
	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013	2011	2012	2013
<b>Ingresos</b>	100.0	100.0	100.0	100.0	15.5	15.9	15.7	16.2	14.6	6.9	7.7
<b>Tributarios</b>	93.0	93.1	92.3	90.8	14.4	14.8	14.5	14.7	14.7	6.0	6.0
<b>Directos</b>	30.6	32.5	31.4	32.5	4.8	5.2	4.9	5.3	21.4	3.4	11.4
Renta	25.7	27.6	27.8	29.4	4.0	4.4	4.4	4.8	23.1	7.9	13.7
Aporte solidario temporal	2.8	3.7	2.6	2.2	0.4	0.6	0.4	0.4	52.5	-26.2	-7.9
Propiedad	0.5	0.5	0.6	0.5	0.1	0.1	0.1	0.1	-13.6	-25.7	6.2
Activos netos	0.8	0.6	0.4	0.4	0.1	0.1	0.1	0.1			
Revaluación de activos	0.8	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0			
<b>Indirectos</b>	56.9	55.7	55.7	54.0	8.8	8.8	8.7	8.8	12.1	6.9	4.4
Productos y ventas	39.3	40.3	40.0	37.8	6.1	6.4	6.3	6.1	17.8	6.1	1.6
Servicios y actividades específicas	4.1	3.7	3.6	3.8	0.6	0.6	0.6	0.6	3.0	2.8	13.5
Aporte social y vial	13.5	11.6	12.1	12.4	2.1	1.8	1.9	2.0	-1.8	11.2	10.8
<b>Comercio exterior</b>	5.4	4.9	5.2	4.3	0.8	0.8	0.8	0.7	4.8	11.7	-9.6
<b>Tasa de seguridad</b>	0.0	0.0	1.4	1.8	0.0	0.0	0.2	0.3		4,046.5	34.5
<b>Ingresos no tributarios</b>	7.0	6.9	6.3	7.4	1.1	1.1	1.0	1.2	12.5	-1.7	26.0

Fuente: Icefi, con base en datos de la Secretaría de Finanzas (Sefin) y el Banco Central de Honduras.

Los impuestos indirectos, por su parte, han reducido su crecimiento. En efecto, su principal componente, el impuesto a la producción y ventas (35% de los ingresos corrientes del Gobierno Central en los últimos cuatro años), apenas creció un 1.6% en 2013; debe notarse, además, que su participación en el PIB decreció de 6.4%, en 2011, a 6.3%, en 2012, y mantuvo la proporción total de los impuestos indirectos en un 8.8% del PIB durante los últimos cuatro años. Esto muestra la importante relación entre el ritmo de la actividad económica y la recaudación basada en el consumo.

El aporte social y vial, constituido por los impuestos a los derivados del petróleo, es la tercera fuente generadora de ingresos tributarios. Creció un 10.8% en 2013, manteniendo el dinamismo de 2012. Este comportamiento se debió al aumento de los precios del petróleo en el mercado internacional. Vale la pena señalar que, cuando fue aprobado, la justificación de este impuesto fue que los recursos obtenidos se dedicarían al mantenimiento de la red vial del país y para programas sociales específicos.

Como se explica más adelante, el mantenimiento de parte de la red vial del país está en proceso de ser concesionado a empresas privadas con la autorización de cobrar el peaje respectivo. Esto constituye, en la práctica, un aumento de impuestos para la población, ya que los costos no solo los absorben los carros particulares, sino toda la carga de bienes que se moviliza a través de carreteras, elevando precios finales de dichos bienes al consumidor.



Otros impuestos indirectos, como los selectivos al consumo y la producción (14.6% de los impuestos indirectos y 8.7% de los ingresos tributarios), no reportan un alto rendimiento en la recaudación debido en parte a que gravan, mediante un impuesto específico, la cantidad física producida y no el valor de esta, lo cual los hace inelásticos al comportamiento de la producción nominal. Para el período analizado, estos impuestos apenas representan una recaudación media del 1.2% del PIB, destacando los gravámenes a las bebidas alcohólicas, bebidas gaseosas, producción forestal y cigarrillos.

En cuanto al comercio exterior, durante el período analizado los derechos arancelarios a la importación (DAI) se han estacionado en 0.8 puntos del PIB, aproximadamente, lo cual responde a la política de desgravación arancelaria asumida con la suscripción de tratados de libre comercio entre Honduras y otros países. En consecuencia, la importancia de los aranceles es mínima dentro de la estructura impositiva hondureña.

Desde su entrada en vigencia en 2012, el cobro del tributo de apoyo al programa de seguridad poblacional, más conocido como tasa de seguridad, está cobrando fuerza como fuente recaudadora de ingresos tributarios<sup>4</sup>. Este se integra mediante aportes de las empresas de telefonía móvil (1% de los ingresos brutos mensuales), los restaurantes de comida rápida (0.5% de los ingresos brutos mensuales), del sector minero (2% del valor FOB de exportación), del sector cooperativo (3.6% del excedente neto anual) y de los casinos (1% de los ingresos brutos mensuales). Tiene el objeto de respaldar las actividades de seguridad ciudadana<sup>5</sup>.

También comprende el aporte por las transacciones financieras, que incluye el pago de 2 lempiras por cada retiro de 1,000 lempiras en cuentas de cheques de personas jurídicas y naturales. Para ser gravadas, estas cuentas deben tener un saldo promedio igual o mayor a 120,000 lempiras. Asimismo, la tasa de seguridad incluye el cobro de una tarifa específica, de acuerdo con el límite de crédito autorizado por la renovación de la membresía anual del titular de las tarjetas de crédito. El aporte por las transacciones financieras representa el 82% de la recaudación por la tasa de seguridad poblacional (tabla 2).

**Tabla 2**  
**Contribución especial de seguridad poblacional**  
**(En porcentajes)**

	Millones en lempiras			Estructura porcentual			Porcentaje del PIB		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013	2011	2012	2013
Transacciones financieras	0.0	658.9	903.0	0.0	80.3	81.8	0.0	0.2	0.2
Telefonía móvil	12.2	74.9	65.9	61.6	9.1	6.0	0.0	0.0	0.0
Medio ambiente	3.6	61.6	101.5	18.2	7.5	9.2	0.0	0.0	0.0
Comidas rápidas	3.1	13.8	17.9	15.7	1.7	1.6	0.0	0.0	0.0
Casinos y máquinas tragamodenas	0.8	3.4	2.7	4.0	0.4	0.2	0.0	0.0	0.0
Sector cooperativo	0.0	8.3	13.5	0.0	1.0	1.2	0.0	0.0	0.0
<b>Total</b>	<b>19.8</b>	<b>821.0</b>	<b>1,104.5</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>0.0</b>	<b>0.2</b>	<b>0.3</b>

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

<sup>4</sup> Con la aprobación de la tasa de seguridad se rompe con el principio de caja única, puesto que se crea un impuesto con un destino específico y administrado fuera del sistema presupuestario. Es más, la ley ordena la rendición de cuentas ante la ciudadanía, en forma trimestral. Tras dos años de vigencia, esta obligación no se ha cumplido.

<sup>5</sup> Es de hacer notar que la mayor parte de estos sectores goza de generosas exoneraciones fiscales o de concesiones con muchos beneficios.



El otro gran componente de los ingresos corrientes es los ingresos no tributarios, los cuales no tienen un peso significativo: apenas constituyen el 7% del total de los ingresos corrientes y equivalen a 1.1 puntos del PIB. Los ingresos más representativos provienen de la tasa de cobro por llamadas al exterior, emisión de pasaportes y licencias de conducir, cánones y regalías por concesiones otorgadas, transferencias de otras instituciones del sector público y del cobro por registro de propiedad (tabla 3).

**Tabla 3**  
**Gobierno Central: ingresos no tributarios (en porcentajes)**  
**(En millones de lempiras y porcentajes)**

	Estructura porcentual				Porcentual del PIB			
	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
Ingresos no tributarios	100.0	100.0	100.0	100.0	1.1	1.1	1.0	1.2
Tasas y tarifas	17.2	26.2	25.8	20.6	0.2	0.3	0.3	0.2
Transferencias del sector público	10.4	8.8	9.2	11.3	0.1	0.1	0.1	0.1
Derechos por identificación y registro	10.6	11.5	13.2	11.7	0.1	0.1	0.1	0.1
Cánon por concesiones	38.7	33.9	29.6	35.6	0.4	0.4	0.3	0.4
Multas	6.7	8.0	6.9	6.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Venta de bienes y servicios	1.9	2.0	4.4	3.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Otros	10.9	6.2	7.1	8.4	0.1	0.1	0.1	0.1
Bono «Cupón Cero»	3.6	3.4	3.7	3.3	0.0	0.0	0.0	0.0

Fuente: Icefi, con base en datos de la Secretaría de Finanzas (Sefin) y el Banco Central de Honduras.

En resumen, las reformas tributarias introducidas han aumentado la recaudación indirecta, que representa las dos terceras partes del total de la recaudación. Así, el impuesto sobre ventas se ha convertido en el principal instrumento de recaudación. Es de suponer que el predominio de los intereses y presiones de grupos de élites, por medio del control del proceso legislativo, ha imposibilitado llevar a cabo reformas significativas del impuesto sobre la renta de las personas.

El Fondo Monetario Internacional (FMI, 2014), al analizar la composición de la tributación en economías en desarrollo, señala que los impuestos al consumo representan una proporción mucho mayor y tienden a ser menos redistributivos que los impuestos sobre la renta. Más aún, los impuestos al consumo (como el IVA) no son tan eficientes como los impuestos directos en el logro de metas de redistribución. Gómez Sabaini y Martner (2008) sostienen que la extensión de la desigualdad de ingresos en la región ha influenciado el diseño y la implementación del sistema tributario, generando círculos viciosos de desigualdad de ingresos e insuficiencia y regresividad tributaria, en lugar de un círculo virtuoso que posibilite a través del esquema tributario la corrección de los grandes desequilibrios de ingreso.

### c. Significativo sacrificio fiscal

Es importante resaltar que en Honduras se utiliza ampliamente el otorgamiento de la exoneración al pago del ISR para promover la inversión y el empleo, sobre todo para la inversión extranjera directa o para la exportación. Esto, además de reducir la capacidad de recaudación gubernamental, crea subsidios o ventajas competitivas artificiales y numerosas, cuyo control se escapa a la autoridad tributaria.

Un informe de la Sefin<sup>6</sup> señala que durante el período 2010-2012 el gasto tributario o sacrificio fiscal por impuestos directos fue de 14,903.2 millones de lempiras (equivalentes a US\$ 745.2 millones dólares,

<sup>6</sup> Sefin (2013a).



aproximadamente, y a 4.1 puntos del PIB de 2012). De este monto, el 48.1% corresponde al ISR, el 33% al pago de activos netos, y el restante 18.9% al aporte solidario temporal.

Otro dato revela que de 3,048.4 millones de lempiras (US\$ 152.4 millones) exonerados en 2012 en el pago del ISR, el 70.5% correspondió a los regímenes especiales o zonas francas. Con relación al gremio docente, el referido informe de la Sefin estima que en 2011 el Gobierno dejó de percibir 30 millones de lempiras (casi US\$ 1.5 millones) debido a la exoneración del ISR de que gozan los maestros de educación primaria, secundaria y universitaria.

En 2013, el Presidente de la República nombró la Comisión Especial para el Análisis y Control de Exenciones, Exoneraciones y Franquicias Aduaneras. Con base en un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), esta Comisión estimó el monto anual del gasto tributario: «Para fines de cuantificar el monto de exoneraciones fiscales, denominado también como “gasto tributario”, se dispuso de estimaciones realizadas recientemente por el BID, según las cuales para el año 2012 dicho [gasto] era de 23 mil millones de lempiras, equivalentes al 6.57% del PIB y al 42% de la recaudación total de impuestos»<sup>7</sup>.

Por otra parte, al aprobar la Ley para la Protección, Beneficios y Regularización de la Actividad Informal, aprobada mediante Decreto 318-2013 del 15 de enero de 2014 y publicada en el diario oficial La Gaceta el 26 de mayo de 2014, Honduras renunció a reducir la evasión tributaria que se genera en el sector informal al eximir a las personas que se desempeñan en la actividad informal del pago de todo impuesto a los gobiernos central y municipal.

Por lo descrito, se torna difícil el diseño de estructuras progresivas. Es decir, el sistema impositivo hondureño continúa caracterizándose por el alto gasto tributario, la baja fiscalidad progresiva y la sujeción de su dinámica a los vaivenes del ciclo económico.

<sup>7</sup> Comisión Especial para el Análisis y Control de Exenciones, Exoneraciones y Franquicias Aduaneras (2013).

### III. Gasto público

#### a. Un gasto público en ascenso no compensado con mayores ingresos

Uno de los aspectos relevantes en el período analizado es que el gasto público no se ajustó a las limitaciones de ingresos que el nuevo contexto económico le planteaba. Así, entre 2010 y 2013, el gasto público hondureño registró un incremento de 2.9% del PIB, pasando de 21.5%, en 2010, a 24.4%, en 2013 (tabla 4)<sup>8</sup>. Solamente en el año electoral, 2013, el aumento del gasto fue de 2.2% del PIB.

Los principales rubros del gasto público que registraron incremento fueron el pago de intereses, principalmente de la deuda interna, las transferencias a las municipalidades y el aumento de las transferencias privadas, representadas por los programas de transferencias condicionadas en efectivo (Programa Bono 10,000). Los intereses sobre la deuda interna pasaron de representar el 3.4% del gasto total (0.7% del PIB), en 2010, a rondar el 6.9% (1.7% del PIB), en 2013, mientras que las transferencias de capital a las municipalidades y a entes privados representaron un 7.9 (1.7% del PIB) y un 10.9% del gasto total (2.7% del PIB), respectivamente, para los mismos años.

El rubro que mostró una tendencia diferente en 2013 fue el de inversión en infraestructura. Durante los primeros tres años (2010-2012) este rubro tuvo una fuerte caída, pues disminuyó del 9.5% del gasto total, en 2010 (2.0% del PIB), al 6.9%, en 2012 (0.5% del PIB). Un año después aumentó, alcanzando el 10.1% del gasto total (2.5% del PIB). Este cambio en la tendencia se explica por los mayores desembolsos recibidos de parte de los organismos multilaterales, bilaterales y del mercado financiero internacional. El crecimiento de los rubros antes descritos obedece a la dinámica del endeudamiento interno y al año electoral, ambos inscritos en el ciclo político del gasto público que ha caracterizado a la mayoría de los Gobiernos de Honduras<sup>9</sup>.

El rubro de gastos que mostró una tendencia decreciente en 2013 y en años anteriores fue el de sueldos y salarios que, de representar el 49.5% del gasto total, en 2010, se redujo al 39.5%, en 2013. Esto debido al congelamiento de los principales beneficios aprobados mediante estatutos laborales, principalmente a los maestros. No obstante, los sueldos y salarios siguen siendo una proporción muy elevada del PIB, pues representaron el 9.7% de este en 2013, muy por encima del promedio para la región centroamericana, que es de 6.4%.

El margen de maniobra del gasto público hondureño ha mermado a lo largo del tiempo, entre otros, como consecuencia de la fuerte rigidez proveniente de las transferencias preasignadas y calculadas como porcentaje de los ingresos gubernamentales. Entre las principales asignaciones se tienen las transferencias a las municipalidades, con el 11% de los ingresos tributarios netos; a la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (Unah), con el 6% de los ingresos totales netos; y a la Corte Suprema de Justicia, con una asignación del 3% de los ingresos corrientes brutos. Otros compromisos de tipo contractual que han agregado rigidez al gasto presupuestario, principalmente en los años recientes, son aquellos que obedecen a la creciente cantidad de recursos que tiene que dedicar el país al pago del servicio de la deuda pública.

El Banco Mundial (2013), basado en datos de la Sefin, estima que alrededor del 85% del presupuesto del Gobierno Central corresponde a gastos predeterminados, cifra que supera (en más de 20 puntos porcentuales) la rigidez del presupuesto promedio de otros países de América Latina con programas de ayuda social de gran envergadura (por ejemplo, Brasil). Los principales factores que explican niveles tan altos de gasto son: aumento sostenido en el pago de intereses sobre la deuda interna; costos salariales

<sup>8</sup> Conviene comparar que durante el mismo período los ingresos solamente crecieron un 0.4% del PIB.

<sup>9</sup> Para 2013, el peso relativo de cada componente del gasto fue: sueldos y salarios, 33.1%; bienes y servicios, 10.1%; intereses, 7.7%; transferencias corrientes, 16.6%; inversión, 8.6%; transferencias de capital, 9.3%; amortización de deuda, 14.9%; y concesión neta de préstamos, -0.3%.



de los empleados públicos, particularmente en los sectores de educación y salud; y transferencias fiscales a los municipios luego de la aprobación de la Ley de Descentralización, de 2009.

Ante la falta de nuevas fuentes de financiamiento, las alzas legales tanto en los sueldos como en las transferencias intergubernamentales se han transformado en gastos difíciles de revertir políticamente. Estos factores restringen de manera considerable los esfuerzos del Gobierno para mejorar la priorización de gastos, encarar las necesidades sociales y seguir ejecutando el presupuesto de manera eficiente durante el transcurso de un ejercicio económico.

Además de las rigideces señaladas, según el Banco Mundial (2013) la principal restricción proviene de límites máximos no obligatorios fijados por la Sefin para los gastos, los cuales son trasgredidos rutinariamente por los organismos sectoriales. Además, debido a la falta de controles ex-ante de los compromisos, se contraen compromisos de gasto que no cuentan con financiamiento asignado vía presupuesto. Como resultado de las modificaciones presupuestarias, el racionamiento del efectivo se ha tornado una constante, y el nivel y la composición de las actuales asignaciones de recursos a menudo se desvían considerablemente del presupuesto aprobado.

**Tabla 4**  
**Gobierno Central: gastos totales**  
**(En porcentajes)**

	Estructura porcentual				Porcentaje del PIB			
	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
Gasto total	100.0	100.0	100.0	100.0	21.5	21.6	22.6	24.8
Gasto corriente	83.3	78.6	78.6	79.4	17.9	16.9	17.8	19.7
Gasto de consumo	61.0	55.7	54.4	50.9	13.1	12.0	12.3	12.6
Sueldos y salarios	49.5	44.5	42.3	39.0	10.7	9.6	9.6	9.7
Bienes y servicios	11.5	11.2	12.0	11.9	2.5	2.4	2.7	3.0
Intereses deuda	4.5	6.3	7.5	9.1	1.0	1.3	1.7	2.3
Internos	3.4	4.9	6.0	6.9	0.7	1.1	1.3	1.7
Externos	1.1	1.3	1.5	2.2	0.2	0.3	0.3	0.5
Transferencias	17.8	16.7	16.7	19.5	3.8	3.6	3.8	4.8
Gasto corriente primario	78.8	72.3	71.1	70.4	17.0	15.6	16.1	17.5
Gasto de capital	16.7	21.4	21.4	20.6	3.6	4.6	4.8	5.1
Inversión	9.5	7.7	6.9	10.1	2.0	1.7	1.5	2.5
Transferencias de capital	7.9	13.7	14.0	10.9	1.7	3.0	3.2	2.7
Concesión neta de préstamos	-0.6	0.0	0.6	-0.5	-0.1	0.0	0.1	-0.1

Fuente: Icefi, con base en datos de la Secretaría de Finanzas (Sefin) y el Banco Central de Honduras.



## b. Cambios en la orientación del gasto

En 2010-2013, el comportamiento del gasto del Gobierno Central se vio caracterizado por su propio proceso de reorientación. En efecto, durante el período analizado es evidente la ruta declinante en los subsidios destinados a gran parte de la población y de los beneficios contenidos en leyes dirigidas a los gremios de empleados públicos. En el nivel institucional, se observa un mayor gasto en defensa y seguridad ciudadana; también, un menor dinamismo de instituciones vinculadas con el gasto social.

Todo parece indicar que la política social se ha centralizado en el otorgamiento de las transferencias monetarias condicionadas (TMC) a través del Programa Bono 10,000. Además, ha surgido un nuevo mecanismo para la construcción de infraestructura mediante la promoción de las alianzas público-privadas, ligado con el uso de la figura del fideicomiso para la administración de los recursos de los proyectos generados en esta modalidad.

Los cambios a destacar en el gasto público son los siguientes:

- *Recortes o eliminación de los subsidios dirigidos a la mayoría de la población, como el subsidio a los abonados de bajo consumo de energía eléctrica y el subsidio al transporte público.* Antes de 2010, Honduras tenía cuatro programas importantes de subsidios: combustibles, electricidad, transporte urbano y servicio de taxi; sin embargo, a partir de ese año comenzaron a disminuir. Las rebajas en los precios internacionales de los combustibles y requisitos de admisibilidad más rigurosos contribuyeron a la caída en el gasto en subsidios. En 2010, el Gobierno eliminó el subsidio al servicio de taxis. Las autoridades también quitaron el subsidio a los combustibles en 2009, pero un año más tarde lo hicieron aplicable solo al gas licuado de petróleo (LPG) para uso residencial. Los subsidios al transporte urbano en Tegucigalpa y Comayagüela se pagan directamente a los proveedores de servicio a cambio de cobrar una tarifa fija de 3.5 lempiras a los usuarios regulares y brindar transporte gratuito a la tercera edad y a los discapacitados. El costo de estos subsidios al transporte se ha limitado a 0.1 - 0.2% del PIB. Por último, el Gobierno comenzó a reducir gradualmente la cobertura de los subsidios a la electricidad que, en 2008, era de hasta 500 kilovatios al mes para la tarifa residencial, pasando a 150, en 2013, y a 75 kilovatios, en 2014. Según datos de la Sefin (2012), en 2008 los subsidios ascendieron a 4,313.5 millones de lempiras (equivalentes al 7.2% del gasto total bruto y al 1.6% del PIB), mientras en 2012 alcanzaron un monto de 1,376.3 millones de lempiras (equivalentes al 1.5% del gasto total bruto y al 0.4% del PIB).
- *Suspensión o no pago de los beneficios salariales para los gremios de trabajadores públicos amparados en estatutos laborales.* Antes de 2010, los gremios de empleados públicos (docentes, médicos, enfermeras profesionales, odontólogos, microbiólogos, químicos-farmacéuticos y trabajadores sociales) gozaban de aumentos y beneficios salariales de acuerdo con los estatutos laborales aprobados. Estas prebendas estaban en función de los años de servicio y eran referenciadas con relación a los incrementos en el salario mínimo. Sin embargo, desde 2010 cualquier aumento salarial está basado en el índice de precios al consumidor reportado por el Banco Central de Honduras. Y, quizá más importante, a partir de ese año se suspendieron los ajustes salariales aplicados según los estatutos y leyes especiales. Otra medida adoptada ha sido la eliminación gradual de la jornada plena en el sector de educación media, priorizando la jornada completa, con lo cual se redujo el número máximo de horas-clase que puede impartir semanalmente un maestro, pasando de 72 a 36 horas-clase. Como ya se mencionó, todo esto ha permitido que la masa salarial disminuya. Efectivamente, en 2009 los sueldos y salarios del Gobierno Central representaban el 47.0% del gasto total (10.9% del PIB), en cambio este porcentaje aminoró en 2013 a una proporción equivalente al 39.0% del gasto total (9.7% del PIB). Otro dato revela que, en 2009, los sueldos y salarios del Gobierno Central representaban el 76.7% de los ingresos tributarios; luego, este porcentaje disminuyó a 66.0%, en 2012. A pesar de ello, y como se señaló líneas arriba, el tamaño de la masa salarial sigue siendo un problema a resolver.



- *Aumento de plazas en el área militar y policial*<sup>10</sup>. El Observatorio de Seguridad Ciudadana de la OEA (2014) señala que en 2008 había 9,039 elementos policiales en Honduras (equivalente a una tasa de 126.0 por cada 100,000 habitantes), mientras que para 2011 el número creció a 13,197 (equivalente a una tasa de 170.2 por cada 100,000 habitantes). Es importante destacar que, según la Sefin (2012), solo en 2012 se crearon 860 nuevas plazas de policías y 1,500 de militares, lo cual tuvo un impacto económico de 155.5 millones de lempiras. Por otra parte, el sector de seguridad y defensa ha sido objeto de ajustes salariales. En 2011 el incremento salarial generó una erogación de 352.5 millones de lempiras, mientras para 2012 el efecto presupuestario fue de 168.3 millones de lempiras.
- *Significativo incremento en el pago del servicio de la deuda*. Hasta 2008, la deuda pública ascendía a US\$ 2,980.7 millones (21.5% del PIB) y el pago por concepto del servicio de tal deuda ascendió, en ese mismo año, a 2,507.3 millones de lempiras (4.2% del gasto bruto y 0.9% del PIB). Tal como se detalla más adelante, a partir de 2009, ante el lento crecimiento de los ingresos tributarios y el aumento de los gastos entre 2009-2012, el país se vio envuelto en una espiral de endeudamiento, sobre todo de origen interno. En 2013, Honduras siguió con el incremento vertiginoso de endeudamiento, solo que este año fue el financiamiento externo el de mayor auge. Este mayor ritmo en la contratación de deuda trajo consigo un aumento en el pago del servicio de la deuda. En efecto, en 2013 el pago del servicio de la deuda fue de 22,214.7 millones de lempiras (20.7% del gasto bruto y 5.9% del PIB). De este monto, 19,029.3 millones de lempiras (85.7%) corresponden al servicio de la deuda interna. Este último monto se subdivide, a la vez, en 12,526.2 millones de lempiras en pago de intereses; mientras los restantes 6,503.1 millones de lempiras se destinan a amortización del principal. De esta manera, el servicio de la deuda está absorbiendo una fuerte cantidad en detrimento del resto de componentes del gasto. Más aún, este pago tan elevado es quizá la principal causa para no liberar recursos destinados a gastos de infraestructura que apoyen el crecimiento futuro.
- *La reforma de los institutos públicos de previsión social, ampliando la edad de jubilación y los años de cotización para tener derecho al retiro*. Antes de 2013 la edad de jubilación de los maestros era 50 años, y la de los empleados públicos, 58. En ambos casos se requería un mínimo de 36 cotizaciones mensuales para causar derecho. Con las reformas introducidas a partir de ese año, los trabajadores públicos y los maestros deberán haber cotizado al sistema durante 120 meses y, además, tener una edad mínima de 62 años para los primeros y 56 los segundos. Con esta medida el Gobierno se ve favorecido con el alargamiento del plazo para el pago por concepto de indemnizaciones y prestaciones laborales. Sin embargo, las finanzas públicas se verán afectadas con el incremento de la cuota patronal, la cual pasa del 12 al 12.5%.
- *Sustancial aumento en las transferencias de capital*. Hasta 2010, el gasto de capital en concepto de transferencias venía mostrando una ruta decreciente, llegando a significar el 1.7% del PIB en ese año. Esta tendencia, sin embargo, cambió sustancialmente en 2011 como resultado de dos medidas. Primero, el incremento gradual de las transferencias a las municipalidades del 5 al 11% sobre los ingresos tributarios netos, comenzando con el 7%, en 2010, y concluyendo en 2014 con el 11%. En 2010, las transferencias a los gobiernos locales fueron de 2,766.4 millones de lempiras (4.3% del gasto total y 0.9% del PIB); en 2013 este monto presentó un incremento sustancial al alcanzar 5,951.4 millones de lempiras (6.3% del gasto total y 1.6% del PIB). En segundo lugar, la entrega de las transferencias monetarias condicionadas (TMC) a través del Programa Bono 10,000. En 2010, estas TMC ascendieron a 469.4 millones de lempiras, monto ampliamente inferior a los 2,892.4 millones de lempiras (3.0% del gasto total y 0.7% del PIB) erogados en 2013.

10 Icefi (2014) revela que, en 2012, el Gobierno de Honduras destinó 1.1 puntos del PIB en gastos presupuestarios de defensa, siendo el país centroamericano con el mayor egreso en este sector. Si se totalizan para ese mismo año los gastos presupuestarios en las fuerzas armadas y la policía, Honduras suma 2.0 puntos del PIB, constituyendo, de esta manera, el monto más alto de Centroamérica. En las naciones restantes, el gasto en las fuerzas de represión se mueve entre 0.7 y 1.4 puntos del PIB. Debe tenerse en cuenta que Costa Rica y Panamá no cuentan con fuerzas armadas.



El Banco Mundial (2013), al evaluar las transferencias a las municipalidades, considera que los planes para profundizar la descentralización fiscal no se sustentan en una evaluación de las ventajas comparativas de los municipios a la hora de prestar servicios sociales y de infraestructura. En el caso de sectores en los que hay economías de escala y beneficios secundarios evidentes, la descentralización hacia los municipios no es aconsejable. Además, es poco probable que se materialicen las ventajas esperadas de la descentralización en términos de mayor rendición de cuentas, producción y eficiencia en las asignaciones en un contexto de escasa capacidad institucional. La asignación de recursos tiene que ser coherente con la distribución de las responsabilidades («el financiamiento sigue a la función»). Los actuales debates sobre políticas se han concentrado exclusivamente en la distribución de los recursos financieros, sin prestar atención a aquellas funciones que, en términos realistas, podrían llevar a cabo los municipios.

- *Menor protagonismo de instituciones vinculadas con el gasto social.* Durante la década de los noventa se creó una serie de instituciones públicas con el propósito de compensar a los sectores de menor ingreso por los ajustes estructurales económicos implementados. Entre estas instituciones están el Fondo Hondureño de Inversión Social (Fhis), el Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia (Ihnfa) y el Programa de Asignación Familiar (Pras). Hasta 2009 fue notorio el protagonismo de estas dependencias estatales. Sin embargo, durante el período 2010-2012 estas dependencias mostraron un menor dinamismo tanto en su monto nominal como al relacionarlo con el gasto total y con el PIB. En efecto, en 2009 las transferencias corrientes del Gobierno Central para el funcionamiento de estas instituciones ascendieron a 904.3 millones de lempiras (1.4% del gasto total y 0.3% del PIB), mientras para 2012 las transferencias corrientes a estos entes alcanzaron 561.7 millones de lempiras (0.7% del gasto total y 0.2% del PIB). Todo parece indicar que en 2010-2013 la política social se ha centralizado en la entrega del Bono 10,000, financiado con deuda externa.
- *Creación de la Comisión para la Promoción de Alianzas Público-Privadas (Coalianza) para la generación de infraestructura de apoyo a la producción.* Debido a la crisis financiera del Estado, durante décadas Honduras ha experimentado una caída en los gastos de inversión pública de apoyo a la producción nacional. El mayor porcentaje de los egresos ha sido destinado a la rehabilitación, más que a la creación de nuevo capital público. Por ejemplo, durante el período 2010-2012 la inversión real fue, en promedio, 1.7 puntos del PIB, cifra que no logró superar a la registrada en 2009, que fue del 2.8 del PIB. Ante esta situación, el Gobierno decidió la creación de Coalianza, mediante la Ley para la Promoción y Protección de Inversiones, aprobada a través del Decreto 51-2011 del 3 de mayo de 2011 y publicada en el diario oficial La Gaceta el 15 de julio del mismo año. La Ley tiene el objetivo de generar atracción, promoción y protección de la inversión, tanto extranjera como nacional que sea interés del Estado; establece el otorgamiento de todas las facilidades y garantías para fomentar el crecimiento y desarrollo de inversiones. El presupuesto de Coalianza está basado en el cobro del 2% del monto de los proyectos administrados, no forma parte del presupuesto general de la República y sus operaciones no están sujetas a la Ley de Contratación del Estado, entre otros. Con la creación de Coalianza el Gobierno de Honduras reconoce su difícil y compleja situación financiera y renuncia a un ordenamiento de las finanzas públicas dirigido a la generación de ahorro para cubrir los gastos de inversión para un futuro desarrollo.

La percepción de opacidad en las operaciones del sector público hondureño se ha convertido en un factor estructural. Debe tenerse en consideración que, de acuerdo con el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC)<sup>11</sup> que presenta anualmente Transparencia Internacional, el país se ubica en la penúltima escala, de 20-29, por lo cual su sector público es percibido como muy corrupto. Ello ha sido así desde que el IPC comenzó a publicarse. Por ejemplo, en 2001 obtuvo una puntuación de 27, ocupando el lugar 71 de un total de 91 países encuestados. En 2005 desmejoró su puntuación a 26, ocupando el lugar 107 entre 159 países. En 2013 mantuvo su puntuación, pero subió al puesto 140 de un total de 177 países.

<sup>11</sup> La puntuación del IPC correspondiente a un país o territorio indica el grado de corrupción en el sector público según la percepción de empresarios y analistas de país, entre 100 (percepción de ausencia de corrupción) y 0 (percepción de muy corrupto). De 2011 para atrás la escala era entre 10 y 0, con los mismos criterios enunciados.



Sobre las operaciones de Coalianza, el FMI (2013) instó a las autoridades hondureñas a reforzar el monitoreo y evaluación de los riesgos relacionados con las asociaciones público-privadas. En abril de 2014 esto fue reiterado por el mismo organismo internacional, al expresar que el fortalecimiento del marco de las asociaciones público-privadas también es necesario para limitar las contingencias y efectos fiscales asociados con estas operaciones.

A las medidas anteriores se suma, dentro del modelo de Coalianza, el empleo del sistema financiero como administrador (fiduciario) de los ingresos de varios entes públicos, mediante la figura del fideicomiso establecida en el Código de Comercio<sup>12</sup>. Esta es una intervención permanente a la tesorería de las instituciones públicas. Hasta ahora este mecanismo solo había sido utilizado por la municipalidad del Distrito Central como una manera de garantizar a los bancos comerciales el pago de la deuda contraída con ellos.

A partir de 2014 esta será lo constante en la administración en materia de inversión pública. Mediante la figura del fideicomiso se manejarán los ingresos de suministro, recuperación de pérdidas e iluminación pública de la empresa estatal de energía eléctrica; los recursos financieros de la nueva empresa de telecomunicaciones; los cobros de nuevos patrones y de los morosos del instituto de seguridad social; los ingresos de la empresa pública de aguas y alcantarillado y de la empresa pública de puertos; los ingresos de algunos cobros del ente recaudador de impuestos como la matrícula anual de los carros, entre otros.

En resumen y siguiendo la trayectoria de todo el gobierno anterior, el gasto público mostró, en 2013, varios aspectos que es importante resaltar: en primer lugar, es indudable que la gran recesión internacional de 2008-2009 y la incierta y lenta recuperación de los principales socios comerciales, en especial, los Estados Unidos, ha tenido un impacto importante en el crecimiento económico y, por ende, en los ingresos tributarios de Honduras. Sin embargo, el necesario ajuste que se requiere ante una inercia creciente del gasto no fue una prioridad del gobierno anterior. Es más, los fuertes déficits fiscales de 2012 y 2013, como se verá en la siguiente sección, se dieron con el objetivo de retener el poder de cara a las elecciones de noviembre.

En segundo lugar, y pese a lo que se acaba de señalar, hubo importantes ajustes en la composición del gasto mediante los cuales se beneficiaron algunos rubros y se privilegiaron otros; por una parte, se redujeron los beneficios otorgados a los empleados públicos en los estatutos respectivos, también los subsidios a amplias capas de la población. En tercer lugar, se adoptó una política general de concesiones y de administración no solo de bienes públicos, sino también de manejo de ingresos del Estado.

En cuarto lugar, varias de las actividades mediante las cuales se otorgan concesiones se manejan vía fideicomisos con la banca privada. Algunos de estos fideicomisos son de administración, pero también los hay de garantías, que hacen incurrir al Gobierno en contingencias fiscales.

Puede concluirse, entonces, que la reorientación del gasto público que se ha venido dando en los últimos años no solo no reconoce las limitaciones de ingresos, sino constituye una redefinición de muchas de las labores que tradicionalmente ha venido realizando el Gobierno.

12 En Honduras, la banca comercial está empleando los fideicomisos de garantía para requerir al Gobierno y sus instituciones que las garantías aportadas para el otorgamiento de un préstamo queden bajo propiedad fiduciaria. Le siguen los fideicomisos de administración, principalmente porque el Gobierno utiliza cada vez más la figura fiduciaria para el manejo de los fondos provenientes de entidades multilaterales para programas gubernamentales, principalmente proyectos de infraestructura.

### c. Transparencia y rendición de cuentas

En relación con este tema, el informe presentado en 2013 por el Icefi sobre la política fiscal hondureña señalaba<sup>13</sup>:

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

No obstante, los hechos de 2013 evidencian un fuerte retroceso en lo relacionado con la transparencia de la información presupuestaria. El Gobierno saliente se negó a presentar el presupuesto de 2014 aduciendo razones electorales y envió el mismo presupuesto de 2013, buscando que no se abriera una discusión pública en el marco de la campaña electoral. Casi todos los estándares de la Asociación Internacional de Presupuestos en relación con información presupuestaria fueron incumplidos. Adicionalmente, el acceso a información periódica de las finanzas públicas en general se ha vuelto más difícil.

---

<sup>13</sup> Icefi (2013: 15).



## IV. Déficit fiscal y deuda pública

### a. Evolución del déficit fiscal

En 2013, el déficit fiscal ascendió a 7.9% del PIB, el más alto desde 1993, cuando se registró un porcentaje de 9.9. Lo acontecido en 2013 parece reafirmar, como se indicó en párrafos anteriores, la tendencia de los Gobiernos a extralimitarse en el presupuesto con más fuerza durante el año en que se celebran elecciones generales.

El monto de ingresos y donaciones por 64,119.4 millones de lempiras (17.0% del PIB) resultó insuficiente para afrontar un gasto total de 93,768.8 millones de lempiras (24.9% del PIB). El resultado del año electoral se sumó a la ya preocupante situación de 2012, cuando el déficit fue de 5.9% del PIB (tabla 5). Esta situación de declive ya había sido advertida por el Icefi (2013a) y por el FMI (2013).

El comportamiento de 2012-2013 contrasta con lo ocurrido en el bienio anterior, cuando las cuentas fiscales parecían enrumbarse por la senda de la disciplina fiscal, mostrando un déficit con relación al PIB de 4.7 y 4.6% en 2010 y 2011, respectivamente, contrarrestando el déficit de 6.0% de 2009. Como se ha señalado, los ingresos corrientes del Gobierno de Honduras han resultado insuficientes para cubrir sus gastos de funcionamiento. Esto se evidencia en la brecha deficitaria entre el ingreso y el gasto corriente y el gasto primario, lo cual ha impulsado a las autoridades a contratar deuda incluso para afrontar el creciente servicio de la deuda.

En 2013 el ahorro corriente registró un monto negativo de 13,247.3 millones de lempiras (3.5% del PIB) y un gasto primario corriente de 65,971.2 millones de lempiras (17.5% del PIB). El desbalance entre los ingresos y gastos corrientes muestra una trayectoria creciente desde 2011. Esto significa que el Gobierno disminuye año tras año su capacidad para cubrir gastos administrativos, pago de intereses y transferencias corrientes, lo cual tiene impacto desfavorable en el financiamiento de los gastos de capital (pues al no generar ahorro corriente estos gastos deben cubrirse mediante la contratación de mayor deuda).

**Tabla 5**  
**Gobierno Central: cuenta financiera**  
**(En millones de lempiras y porcentajes)**

	Millones de lempiras				Porcentaje del PIB			
	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
<b>Ingresos y donaciones</b>	50,494.4	56,924.7	60,356.7	64,119.4	16.9	17.0	16.7	17.0
Ingresos corrientes	46,416.3	53,192.0	56,885.7	61,246.4	15.5	15.9	15.7	16.2
Ingresos tributarios	43,172.6	49,524.1	52,478.3	55,622.2	14.4	14.8	14.5	14.7
Ingresos no tributarios	3,243.7	3,648.1	3,586.4	4,519.7	1.1	1.1	1.0	1.2
Tasa de seguridad	0.0	19.8	821.0	1,104.6	0.0	0.0	0.2	0.3
Ingresos de capital	0.0	100.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Donaciones	4,078.1	3,632.6	3,471.0	2,872.9	1.4	1.1	1.0	0.8
<b>Gastos totales</b>	64,466.3	72,222.3	81,873.3	93,768.8	21.5	21.6	22.6	24.8
Gasto corriente	53,668.4	56,756.2	64,354.3	71,601.4	17.9	16.9	17.8	19.0
Gasto de consumo	39,316.3	40,204.9	44,512.5	47,692.3	13.1	12.0	12.3	12.6
Sueldos y salarios	31,907.9	32,144.5	34,647.0	36,531.7	10.7	9.6	9.6	9.7
Bienes y servicios	7,408.4	8,060.4	9,865.5	11,160.6	2.5	2.4	2.7	3.0
Intereses deuda	2,892.1	4,519.8	6,135.3	8,522.6	1.0	1.3	1.7	2.3
Internos	2,181.6	3,545.8	4,878.0	6,503.1	0.7	1.1	1.3	1.7
Externos	710.5	974.0	1,257.3	2,019.4	0.2	0.3	0.3	0.5
Transferencias corrientes	11,460.0	12,031.5	13,706.5	15,386.5	3.8	3.6	3.8	4.1
Ahorro en cuenta corriente	-7,252.1	-3,564.2	-7,468.6	-10,354.9	-2.4	-1.1	-2.1	-2.7
Gasto de capital	10,797.9	15,466.1	17,519.0	22,167.4	3.6	4.6	4.8	5.9
Inversión	6,095.9	5,560.2	5,610.7	9,463.0	2.0	1.7	1.5	2.5
Transferencias de capital	5,089.4	9,909.2	11,444.3	13,131.4	1.7	3.0	3.2	3.5
Concesión neta de préstamos	-387.4	-3.3	464.0	-426.9	-0.1	0.0	0.1	-0.1
<b>Balance global</b>	<b>-13,971.9</b>	<b>-15,297.6</b>	<b>-21,516.6</b>	<b>-29,649.4</b>	<b>-4.7</b>	<b>-4.6</b>	<b>-5.9</b>	<b>-7.9</b>
<b>Financiamiento</b>	<b>13,971.9</b>	<b>15,297.6</b>	<b>21,516.6</b>	<b>29,649.4</b>	<b>4.7</b>	<b>4.6</b>	<b>5.9</b>	<b>7.9</b>

Fuente: Icefí, con base en datos de la Secretaría de Finanzas (Sefin) y el Banco Central de Honduras.



### El papel de las empresas públicas

En el panorama anterior se percibe, además, el creciente impacto negativo que están teniendo los restantes niveles de gobierno sobre las finanzas públicas, en especial las empresas públicas y su déficit de 1.7% del PIB, ocurrido en 2013 (tabla 6). Cabe destacar que el Presupuesto General de la República para 2013 se aprobó inicialmente sin incluir en él a siete empresas públicas: Empresa Nacional de Energía Eléctrica (Enee), Empresa Nacional Portuaria (ENP), Empresa Hondureña de Telecomunicaciones (Hondutel), Empresa Hondureña de Correos (Honducor), Patronato Nacional de la Infancia (Pani), Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados (Sanaa) y Ferrocarril Nacional de Honduras (FNH). Posteriormente, los presupuestos fueron aprobados bajo la condición de presentar un plan de rescate financiero para cada institución. Los presupuestos aprobados de estas empresas estatales sumaron 37,537 millones de lempiras (9.9% del PIB), siendo los de mayor cuantía el de la Enee, con 31,602 millones de lempiras; Hondutel, con 3,323 millones de lempiras; y la ENP, con 1,666 millones de lempiras.

**Tabla 6**  
**Sector público no financiero: resultado por niveles de gobierno**  
**(Porcentaje del PIB)**

	2010	2011	2012	2013
<b>Administración central</b>	-4.7	-4.6	-5.9	-7.9
IHSS	0.3	0.2	0.4	0.6
Institutos de pensión	2.0	2.3	2.5	2.3
Resto del SPNF	0.0	0.2	0.3	-0.1
Ajustes de consolidación	-0.1	0.0	0.0	0.0
<b>Gobierno Central</b>	-2.6	-1.9	-2.7	-5.0
Gobiernos locales	-0.4	-0.4	-0.3	-0.3
Ajustes de consolidación	0.0	0.0	0.0	0.0
<b>Gobierno general</b>	-2.9	-2.3	-2.9	-5.2
Empresas públicas NF	0.3	-0.2	-0.9	-1.7
Ajustes de consolidación	0.0	0.0	0.1	-0.1
<b>Sector público no financiero</b>	-2.6	-2.5	-3.7	-7.1
Déficit cuasi fiscal BCH	-0.2	-0.3	-0.5	-0.5
<b>Sector público combinado</b>	-2.8	-2.8	-4.2	-7.6

Fuente: Icefi, con base en datos de la Secretaría de Finanzas (Sefin) y el Banco Central de Honduras.

Probablemente, por las implicaciones que conllevarían estos planes de rescate (tales como el despido de personal y el incremento de tarifas), las cuales no se consideraron apropiadas en un año electoral, el Gobierno resolvió parcialmente la situación de algunas de estas empresas a través de la aprobación de recursos por inversionistas extranjeros mediante la figura del fideicomiso.

En el caso de Hondutel, el 14 de noviembre de 2013 dio inicio el proceso de licitación pública nacional para constituir un fideicomiso de administración de los flujos de efectivo, garantía e inversión de la empresa. El Banco Atlántida resultó contratado como fiduciario y como ente estructurador encargado de gestionar el financiamiento de proyectos de inversión y de un modelo de negocios aplicable a Hondutel. Este contrato fue aprobado por el Congreso Nacional mediante el Decreto 372-2013 del 20 de enero de 2014, publicado en el Diario Oficial La Gaceta el 7 de mayo del mismo año. El fideicomiso constituido tendrá una duración de treinta años y el fiduciario cobrará por sus servicios una tasa de 0.1% calculada sobre el flujo de efectivo recibido mensualmente.



El artículo 2 del Decreto 372-2013 establece que una vez identificado el modelo de negocios propuesto por el banco fiduciario se autoriza a la administración de Hondutel para que proceda a la transformación mercantil de la entidad en una sociedad anónima, en la que de manera conjunta podrán participar el Gobierno, trabajadores u otras entidades. Dicha sociedad debe ser estructurada de forma tal que se consideren los mejores intereses del Estado, de la empresa y sus trabajadores.

Por otra parte, para la empresa estatal de energía eléctrica —que es la que mayor incidencia negativa ha tenido en las finanzas públicas—, el Congreso Nacional aprobó en junio de 2013 tres contratos de fideicomisos con instituciones bancarias para la recuperación de pérdidas, el alumbrado público y la transmisión de energía (decretos 118-2013, 119-2013 y 163-2013). En cada uno de los fideicomisos se establece que los bancos podrán contratar a un inversionista operador que deberá aportar, como mínimo, el 51% del patrimonio establecido. Sin embargo, estos fideicomisos comenzarán a operar hasta que entre en vigencia la Ley General de la Industria Eléctrica, aprobada el 20 de enero mediante Decreto 404-2013, publicado en La Gaceta el 20 de mayo de 2014 y con vigencia 45 días después de su publicación.

A partir del 5 de julio de 2014 dio inicio un período de transición, que podría durar dos o tres años, en el cual la estatal eléctrica deja de tener el monopolio de generar, transmitir y distribuir energía, así como de proporcionar el alumbrado público y el cobro del servicio. La empresa eléctrica estatal se limitará a generar energía por medio de sus centrales hidroeléctricas.

La nueva legislación prescribe que el Ministerio Sectorial de Conducción y Regulación Económica (todavía por crear) es la máxima autoridad gubernamental del subsector eléctrico; también nombra a la Comisión Reguladora de Energía Eléctrica (Cree) como la entidad reguladora del sistema, la cual debe ser técnicamente calificada y autónoma. La Cree aún no existe; sustituirá a la Comisión Nacional de Energía.

Esta Ley también establece que, antes del 1 de julio de 2015, la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (Enee) se transformará en una empresa matriz, teniendo como subsidiarias una empresa de generación, una de transmisión y operación del sistema y al menos una de distribución, las cuales serán entidades estatales. No obstante, las actividades del sector eléctrico pueden ser realizadas, mediante contratos o licencias de operación otorgados en licitaciones públicas internacionales, por personas jurídicas, públicas, o de capital mixto.

Las empresas del sector energético que actualmente tramitan sus contratos de suministro pueden verse afectadas puesto que la nueva legislación no contempla qué hacer con ellas durante el período de transición, al derogarse la Ley del Subsector Eléctrico.

Una operación en marcha es el manejo de la Empresa Nacional Portuaria (ENP) por International Container Terminal Services Inc. (ICTSI), de Filipinas. Este es el operador privado al que se traspasaron todos los servicios y bienes inmuebles de la empresa pública de puertos. La ICTSI constituyó, para tal fin, según el marco legal hondureño, la Operadora Portuaria Centroamericana (OPC), que inició operaciones el 5 de diciembre de 2013. La administración portuaria se otorgó mediante una alianza público-privada que finalizará en agosto de 2042; el fideicomiso creado para el efecto es irrevocable.

El operador privado tendrá como principal función la construcción y operación de la Terminal de Contenedores y Carga General de Puerto Cortés. El monto de la inversión asciende a US\$ 625 millones, de los cuales US\$ 135 millones son aportados por la ENP, con la garantía del Gobierno de Honduras vía la contratación de un préstamo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), denominado «Programa de Ampliación y Modernización de Puerto Cortés».

El Banco Financiera Comercial de Honduras (Ficohsa) fue contratado como ente fiduciario, por cuya actividad devengará una comisión de 0.37% calculada sobre el total de los ingresos brutos obtenidos de la operación mensual de la Terminal Especializada de Contenedores y Carga General. La labor de este banco fue llevar el proceso para la contratación del operador privado y, en lo sucesivo, desembolsar



los recursos conforme el avance de la obra. Mientras, Coalianza —que actúa como fiduciario en el área técnica— tendrá derecho al cobro del 2% sobre el monto de la inversión referencial (US\$ 625 millones) del contrato suscrito con el operador privado.

En general, las empresas estatales se han desenvuelto en un escenario de baja inversión, altas pérdidas administrativas, baja capitalización y debilidad institucional. Esta tendencia viene presentándose paulatinamente desde la década de los noventa, cuando Honduras decidió implementar un modelo de liberalización económica y financiera, aminorando el liderazgo estatal en la gestión de la economía, pero también haciendo eco de la creciente politización de los nombramientos de las autoridades encargadas de gestionar dichas empresas.

En 2013, muchas de ellas fueron intervenidas por comisiones nombradas desde el poder ejecutivo. La deficiencia presupuestaria, en la mayoría de ocasiones, ha tenido que ser cubierta por el Gobierno Central. Para el caso, la empresa pública de telecomunicaciones tiene pérdidas mensuales de 40 millones de lempiras que el Gobierno, en determinado momento, tendrá que cubrir. La empresa pública de energía, por otro lado, cerró el ejercicio fiscal 2013 con un déficit operativo de 4,352.7 millones de lempiras (1.2% del PIB), de manera que el Gobierno Central tuvo que acudir en su auxilio mediante la emisión de un bono de US\$ 215 millones.

La situación deficitaria de la empresa de energía tiene como principales causas los altos precios cobrados por los generadores de energía térmica —que están por encima del marco referencial centroamericano— y las pérdidas técnicas y no técnicas que ascienden al 31.3% de la energía generada. Por estas últimas, la empresa deja de percibir alrededor de 8,838.6 millones de lempiras.

## **b. El déficit y su financiamiento**

Durante 2013, los recursos externos netos financiaron el 42.6% del déficit fiscal (equivalente al 3.3% del PIB), mientras el resto 57.4% (4.5% del PIB) se cubrió con financiamiento interno neto. En la tabla 7 puede apreciarse que en los dos primeros años del período 2010-2013 el financiamiento externo predominaba como mecanismo para afrontar el déficit fiscal. Sin embargo, en los años 2012-2013 esta relación se revirtió y el endeudamiento con fuentes internas constituyó el principal origen de recursos destinados a cubrir el déficit fiscal. El financiamiento interno proviene básicamente del crédito, las cuentas por pagar y la variación de efectivo.

Vale la pena resaltar que durante el período analizado las finanzas gubernamentales han experimentado un permanente y creciente déficit primario (déficit fiscal convencional – pago de intereses). En efecto, en 2010 el déficit primario fue de 11,079.8 millones de lempiras (3.7% del PIB), mientras que en 2013 el déficit alcanzó un monto de 21,126.9 millones de lempiras (5.6% del PIB). Para evitar el riesgo de continuar en el círculo vicioso de un nuevo aumento de la deuda, el Gobierno debe reducir esta tendencia y experimentar, en los próximos años, un superávit primario suficiente para cubrir los intereses reales pagados por la deuda existente y, por lo tanto, mantener una relación estable entre la deuda y el PIB.

**Tabla 7**  
**Gobierno Central: déficit y su financiamiento**  
**(En porcentajes)**

	Estructura porcentual				Porcentaje del PIB			
	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
<b>Déficit</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>-4.7</b>	<b>-4.6</b>	<b>-5.9</b>	<b>-7.9</b>
<b>Financiamiento externo neto</b>	<b>62.1</b>	<b>65.0</b>	<b>43.5</b>	<b>42.6</b>	<b>2.9</b>	<b>3.0</b>	<b>2.6</b>	<b>3.3</b>
Crédito neto	56.0	60.5	41.4	40.8	2.6	2.8	2.5	3.2
Transferencias	6.9	4.5	2.1	1.8	0.3	0.2	0.1	0.1
Tenencias de bonos	-0.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
<b>Financiamiento interno neto</b>	<b>37.9</b>	<b>35.0</b>	<b>56.5</b>	<b>57.4</b>	<b>1.8</b>	<b>1.6</b>	<b>3.4</b>	<b>4.5</b>
Crédito neto	76.3	70.8	-28.5	12.0	3.6	3.2	1.7	0.9
Devengados 2011	11.3	0.0	0.0	0.0	0.5	0.0	0.0	0.0
Cuentas por pagas	-34.2	-16.7	44.0	0.0	-1.6	-0.8	2.6	0.0
Variación depósitos	-7.2	-9.6	-7.3	0.0	-0.3	-0.4	-0.4	0.0
Variación efectivo	-8.3	-9.5	-8.7	45.5	-0.4	-0.4	-0.5	3.6

Fuente: Icefi, con base en datos de la Secretaría de Finanzas (Sefin) y el Banco Central de Honduras.

### c. Desarrollo de la deuda pública

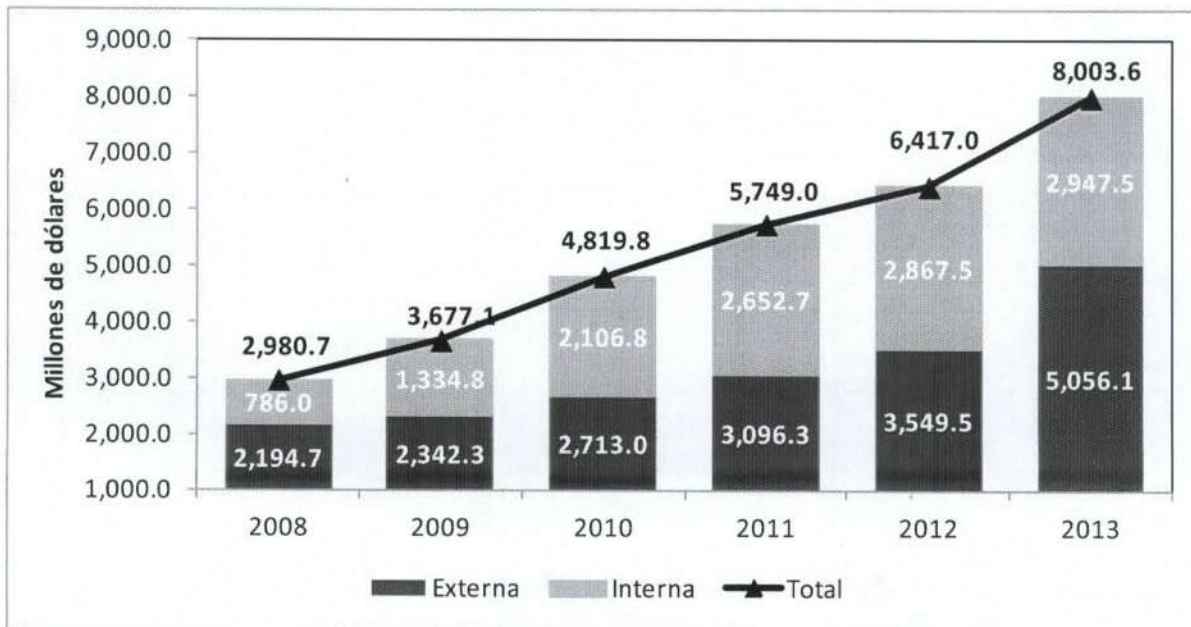
El comportamiento del déficit fiscal se tradujo en un incremento vertiginoso del endeudamiento público. En 2013, la deuda pública alcanzó US\$ 8 millardos (43% del PIB), después de haberse calculado en menos de US\$ 4 millardos, en 2009. Además, en 2013 se presentó una recomposición en la estructura porcentual de la deuda pública con relación al año previo. En efecto, la deuda externa incrementó su participación porcentual en la deuda total, de 55.3%, en 2012, a 63.2%, en 2013; mientras, la deuda interna se redujo de 44.7 a 36.8% durante los mismos años (gráfica 2).

Este cambio de orientación está determinado por lo acontecido en 2013, cuando la deuda externa experimentó un significativo incremento de US\$ 1,506.6 millones (7.8 puntos del PIB) y la deuda interna mostró apenas un alza de 0.2 puntos en términos del PIB. Es decir, la tercera parte del actual monto de deuda externa —y aproximadamente la quinta porción de la deuda total— se contrajo en un año.

Otro dato revelador es la deuda pública por habitante. En 2008, la deuda per cápita era de US\$ 387.1; un lustro más tarde se había incrementado a US\$ 930.7. Vale la pena resaltar que en 2013 Honduras acudió, por primera vez en su historia, al mercado financiero internacional y contrajo deuda externa mediante la colocación de bonos soberanos por un total de un millardo de dólares. La justificación principal de este endeudamiento fue canjear deuda interna cara por deuda externa barata, aprovechando el exceso de liquidez y las bajas tasas de interés en el mercado internacional. Sin embargo, como se verá más adelante, las condiciones del endeudamiento no fueron favorables.



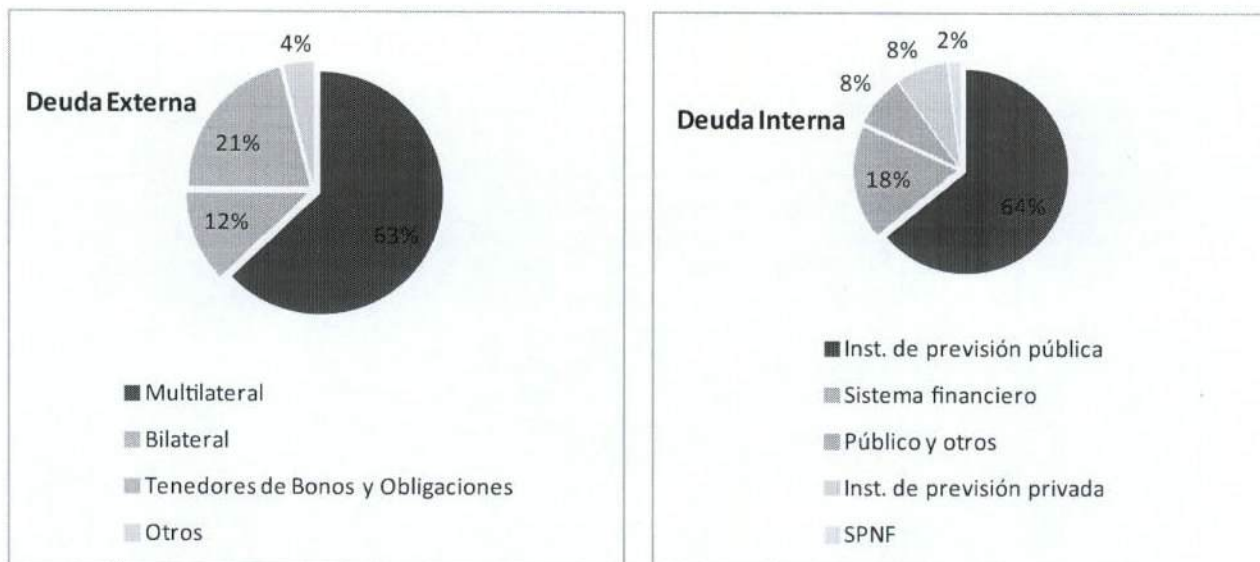
**Gráfica 3**  
**Deuda pública externa e interna**  
**(Saldo en millones de dólares)**



Fuente: Icefi, con base en datos de la Secretaría de Finanzas (Sefin) y del Banco Central de Honduras.

En la gráfica 4 se presenta la deuda pública (interna y externa) por tenedores; como puede apreciarse, casi tres quintas partes de la deuda externa están contraídas con organismos multilaterales. En cambio, los mayores tenedores de la deuda interna son los institutos públicos de previsión, con el 64%.

**Gráfica 4**  
**Gobierno central: deuda pública por tenedores, 2013**  
**(En porcentajes)**



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

De acuerdo con un informe de la Sefin<sup>14</sup>, al igual que como había ocurrido durante los tres años anteriores, en 2013 la vida promedio del total de la cartera de préstamos contraídos se redujo, tanto en la deuda interna como en la externa. Esta reducción en la madurez de la deuda fue resultado de la contratación de deuda interna a más corto plazo y la colocación de bonos soberanos por un millardo de dólares a una tasa promedio ponderada de 9.5 años (tabla 8).

De igual manera, en 2013 hubo un alza en la tasa de interés promedio de la deuda pública, tanto externa como interna. Esta última mostró, ese mismo año, una tasa de interés promedio del 11.2% (10.8%, en 2012); el porcentaje de la deuda externa, por su parte, fue de 3.5 (2.4, en 2012). En consecuencia, las operaciones crediticias del período analizado en el presente diagnóstico evidencian una marcada tendencia: que la vida promedio de la deuda disminuya y la tasa de interés sea cada vez más alta. Por otra parte, el pago de intereses de la deuda pública, con relación a los ingresos tributarios, se ha duplicado en los últimos años al pasar de 5.7%, en 2010, a 13.9%, en 2013.

La madurez de la deuda externa e interna difiere sustancialmente. En la actualidad, la primera tiene un vencimiento promedio de 11.9 años. La contratación de deuda interna tiene una madurez de 2.7 años, lo cual se convierte en una limitante para el margen de maniobra en el manejo de las finanzas públicas: una deuda de tan corto plazo provoca mayores presiones sobre la política fiscal. Algunas de las razones para esta colocación de corto plazo residen en la falta de desarrollo de un mercado secundario de valores y en la desconfianza del público inversionista en la política económica y en la retribución de sus inversiones al momento de la redención de los valores.

**Tabla 8**  
**Indicadores de la deuda pública**  
**(En porcentajes, excepto se indique lo contrario)**

	2010	2011	2012	2013
Intereses/ingresos corrientes	5.7	7.8	9.7	13.9
Servicio deuda/ ingresos tributarios	30.2	25.6	29.2	39.9
Deuda interna	26.8	22.0	24.6	34.2
Deuda externa	3.4	3.6	4.6	5.7
Composición de la deuda	100.0	100.0	100.0	100.0
Deuda interna	44.0	46.0	45.0	37.0
Deuda externa	56.0	54.0	55.0	63.0
Vida promedio de cartera total*	9.7	9.2	9.0	8.5
Deuda interna	3.7	3.3	3.1	2.7
Deuda externa	14.4	14.4	13.7	11.9
Tasa promedio de la deuda+				
Deuda interna estandarizada	8.6	9.2	10.8	11.2
Deuda externa	2.5	2.4	2.4	3.5

Fuente: Icefi, con base en datos publicados en Sefin (2014).

\* En años

+ La tasa de la deuda interna corresponde a lempiras; la externa, a dólares.

Por otra parte, el mayor nivel de endeudamiento ha permitido que el servicio de la deuda aumentara significativamente con relación a los ingresos tributarios. En 2008, esta relación fue de 5.9%; por el contrario, un lustro más tarde la proporción del pago del servicio de la deuda con relación a los ingresos tributarios fue de 39.9%.

<sup>14</sup> Sefin (2014).



#### d. Una nueva y peligrosa ruta de endeudamiento

Como se mencionó líneas arriba, para aprovechar la alta liquidez y el bajo costo financiero prevaleciente en el mercado internacional, así como por el agotamiento de las fuentes internas, Honduras por primera vez en su historia logró atraer inversionistas extranjeros mediante la emisión de bonos soberanos. De manera que el crecimiento del endeudamiento externo en 2013 se originó principalmente por la colocación, en dos tramos de bonos soberanos, de un millardo de dólares (equivalente a casi 5 puntos del PIB).

El primer tramo se colocó en marzo por un monto de US\$ 500 millones a un plazo de 11 años, a una tasa de 7.5% y un período de gracia de 8 años, es decir, el capital se pagará en el noveno, décimo y undécimo año. En diciembre de 2013 se colocó el segundo tracto por la misma cantidad, a un plazo de 7 años, una tasa de 8.75% y 6 años de gracia.

En ambos tramos, el Deutsche Bank, entidad alemana, fungió como banco estructurador del proceso de colocación de deuda externa de Honduras. El 40% de los fondos del primer tramo fue destinado a financiar el presupuesto de 2013; un 40% se empleó en el pago de deuda interna contratada a corto plazo y a intereses del 15% (que vencieron en marzo); y el restante 20% sirvió para pagar a proveedores de medicinas y empresas constructoras a quienes se les adeudaba desde el año anterior. Los compradores fueron fondos de inversión, fondos de administración de activos, fondos privados de pensiones y, en menor cuantía, compañías de seguros. El 64.1% de los inversionistas proviene de Estados Unidos; el 25.1% de Inglaterra; un 10.1% del resto de Europa y casi un 1% de Asia y Latinoamérica. Para el primer tramo se recibieron ofertas hasta por US\$ 2,500 millones<sup>15</sup>.

Si se analizan pormenorizadamente los términos y condiciones de la colocación, comparándolos con los alcanzados por otros países de la región centroamericana y tomando en cuenta sus posibles efectos sobre el tipo de cambio y las tasas domésticas de interés, la negociación parece no haber sido tan efectiva. Es obvio que en el mismo año los inversionistas extranjeros exigieron un incremento de 175 puntos base para adquirir la emisión, porcentaje elevado dadas las tasas relativamente bajas que aún prevalecían en el mercado financiero internacional. Los inversionistas, además, demandaron un plazo menor de vencimiento.

Esa diferencia, sin duda, obedece a la percepción de mayor riesgo. Dos de los más importantes factores para tal percepción son el incremento en el déficit fiscal del Gobierno y el aumento concomitante de la deuda pública acumulada, que sobrepasa el 40% del PIB y va en ascenso.

Las condiciones financieras de las colocaciones hondureñas han sido más altas con relación a las realizadas por otros países de Centroamérica. Por ejemplo, en abril de 2013 Costa Rica efectuó la segunda colocación de eurobonos por un millardo de dólares dividido en dos partes: US\$ 500 millones, a 12 años, a una tasa de interés de 4.375%, y la misma cantidad, a 30 años y con un rendimiento de 5.625%. La primera emisión fue a 10 años con cupón de 4.25%, llevada a cabo en noviembre de 2012. Guatemala, por otro lado, en febrero de 2013 colocó US\$ 700 millones de eurobonos a 15 años plazo, con una tasa de 4.875%. En mayo de 2012 había colocado US\$ 700 millones a 10 años plazo y con una tasa de 5.75%<sup>16</sup>.

La tasa de política monetaria (TPM) es la base para el resto de las tasas prevalecientes en el mercado financiero nacional. En este caso, para inversiones en lempiras, la TPM desde hace varios años se encuentra anclada en un 7% anual; sin embargo, el último tramo de colocación de bonos soberanos se hizo a una tasa superior (8.75%). Pero, además, debe sumársele la comisión pagada al intermediario bursátil, así como el riesgo de la devaluación que pudiera ocurrir durante la vigencia de los títulos valores, por lo que el costo efectivo para el Estado hondureño será, sin duda alguna, mucho mayor. Y, aunque es difícil cuantificar cuánto sería ese costo adicional, la solución del problema fiscal mediante un probable ajuste cambiario presagia un riesgo potencial muy grande en el financiamiento externo.

15 Sefin (2013b).

16 Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano (SECMCA, 2013).



Las divisas provenientes de los bonos soberanos transformadas en lempiras para cubrir las deudas del Gobierno también obligaron al Banco Central a intervenir mediante operaciones de esterilización, absorbiendo lempiras a una tasa superior a la pagada por el Ejecutivo en el mercado internacional. De esa forma, quien terminó financiando indirectamente al Gobierno fue el ente emisor, que sufrió las correspondientes pérdidas de operación. Ciertamente, las pérdidas cuasi fiscales durante 2013 ascendieron a 411.4 millones de lempiras, superiores al monto de 397.9 millones de lempiras registrado en 2012.

Por otra parte, la tasa promedio ponderada de las Letras del Banco Central, en moneda nacional, osciló durante 2013 entre un 6.85 y un 11.47%, porcentajes que resultaron mayores al rango de 5.5 y 11.2% dentro del cual este indicador se movió en 2012. Debe tenerse en cuenta que el segundo tramo de los bonos soberanos fue colocado en diciembre, por lo tanto sus efectos monetarios se observarán en 2014.

Las condiciones para una futura colocación en el mercado internacional parecerían más «duras». En el corto plazo, la ventaja de las bajas tasas internacionales comparadas con las locales no es tan clara y, a mediano plazo, es muy dudoso que al país le convenga aumentar su deuda externa por esta vía. Entre los factores que influyen está el incremento en las tasas de interés de los bonos del Tesoro de los Estados Unidos, como consecuencia del cambio en la política monetaria de la Reserva Federal que conlleva el retiro gradual de los estímulos monetarios.

Asimismo, debe tomarse en cuenta que está presente la exigencia de mayores tasas por parte de los inversionistas extranjeros debido a la percepción de mayor riesgo en los títulos emitidos por los países emergentes y en desarrollo. Esto podría concluir en el ajuste de las carteras de inversión hacia activos más seguros en las economías avanzadas. Más aún, si Honduras no corrige la situación fiscal en la próxima colocación, si la hubiere, podría ser más penalizada con relación a otros países de la región<sup>17</sup>.

Un escenario alternativo se presentaría si el Gobierno logra un acuerdo con el FMI basado en la reducción del déficit y eso recupera la confianza de algunos inversionistas; en este caso, el Ejecutivo estaría analizando la posibilidad de colocar más bonos soberanos en el mercado internacional, como lo anunció el Secretario de Finanzas recientemente<sup>18</sup>, a la espera de que con menos incertidumbre la tasa de interés baje en relación con las colocaciones anteriores. Aunque atractiva para las autoridades como fuente de financiamiento, la situación reclama prudencias por los shocks externos que pueden afectar el tipo de cambio, en particular si los recursos son utilizados no para reducir el nivel de deuda interna sino para acrecentar el gasto, como sucedió en 2013.

<sup>17</sup> Otro factor que debe ser evaluado es el alto costo que representa el acumular reservas internacionales por esta vía. Al 31 de diciembre de 2013, los depósitos a plazo con vencimiento mayor a tres meses y abiertos con las reservas internacionales devengaron una tasa de interés anual que osciló entre el 0.15 y el 0.71%. Estos rangos fueron, en 2012, de entre 0.12 y 0.45%.

<sup>18</sup> En declaraciones al diario La Prensa, 12 de junio de 2014.



## V. Política fiscal en el nuevo gobierno, ¿continuidad o cambio? Perspectivas para 2014

### a. Los prolegómenos de la política fiscal y los cambios en la administración pública

A finales de noviembre de 2013, Honduras tuvo elecciones generales para elegir presidente, diputados al Congreso Nacional y gobiernos municipales. Aunque cuestionadas por su legitimidad, fue declarado como ganador el candidato del partido de gobierno, Juan Orlando Hernández, quien tomaría posesión el 27 de enero del mismo año; dos días antes se instalaría el nuevo Congreso, sin mayoría absoluta de ningún partido político.

En un hecho histórico, nunca antes ocurrido, el Congreso Nacional saliente prolongó y sesionó en forma permanente, por cuarenta y cinco días consecutivos y hasta horas antes de la toma de posesión del nuevo Congreso, para aprobar más de cien leyes. Todas, vinculadas con la administración pública. Más aún, se anticipó el nombramiento de funcionarios públicos cuya elección recaía en el nuevo Congreso Nacional, como el procurador y subprocurador de la República, el director y subdirector del Registro Nacional de las Personas, y los magistrados del Tribunal Supremo Electoral.

La razón fundamental para tal proceder fue la necesidad de aprovechar que la mayoría de diputados (71 de 128 miembros de la Asamblea Legislativa) era afín al partido gobernante, facilitando así el camino del presidente entrante. Era conocido que la superioridad ya no se mantendría en el Congreso recién electo, donde la oposición alcanzó 80 curules, con dos nuevas fuerzas políticas fuertes, lo cual conllevaría necesariamente a un proceso de negociación, con resultados inciertos.

Entre el significativo número de leyes aprobadas durante el período de transición gubernamental merece especial atención la Ley para Optimizar la Administración Pública, Mejorar los Servicios a la Ciudadanía y Fortalecimiento de la Transparencia en el Gobierno (Decreto 266-2013 del 16 de diciembre de 2013, publicado en La Gaceta el 23 de enero de 2014). Como su nombre lo indica, 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 alianzas público-privadas, los fideicomisos y todas aquellas personas jurídicas de derecho privado que por propiedad o gestión sean controladas por la administración pública. Sin embargo, la 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.

Esta Ley quita la potestad al Congreso Nacional de crear, modificar o suspender secretarías de Estado y de los 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 otorga la autorización para la venta de bienes fiscales, lo cual viola el artículo 205, numeral 41, de la Constitución de la República, que establece que es el Congreso Nacional el único autorizado para estas operaciones<sup>19</sup>.

También el Congreso saliente aprobó una reforma fiscal dos días antes de Navidad, en horas de la madrugada y dispensándole dos debates al procedimiento legal. Esta reforma era desconocida y no

<sup>19</sup> El proyecto de ley originalmente presentado al Congreso Nacional contemplaba que el control o rectoría de la caja nacional, representada por el Sistema Integrado de Administración Financiera (Siafi), quedara en manos del presidente de la República, en lugar del secretario de Finanzas. Finalmente, en la Ley aprobada esta disposición no fue tomada en cuenta.



fue discutida en el Congreso Nacional. Aunque esta legislación se aprobó formalmente en el gobierno anterior, es claro que forma parte de la política fiscal de la nueva administración.

Desde una perspectiva general, cabe indicar que la administración 2014-2018 centra su programa de reactivación económica en la atracción de inversión extranjera mediante el otorgamiento de mayores y más amplias exoneraciones y concesiones. En el anexo 1 se presenta un extracto de la Ley de las Zonas de Empleo y Desarrollo Económico (Zede), haciendo énfasis en lo que ella estipula en materia fiscal.

Asimismo, merece especial atención la Ley de Promoción del Desarrollo y Reconversión de Deuda Pública, aprobada mediante Decreto 145-2013 del 23 de julio de 2013 y publicada en La Gaceta el 20 de diciembre del mismo año. Esta Ley autoriza la constitución de un programa de titularización de flujos financieros potenciales sobre activos ociosos del Estado, con el fin de que los mismos 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.

Para ello se constituirá un fideicomiso en el Banco Central, el cual hará la función de custodio de los activos objeto de este programa y autorizará la emisión de títulos a cargo de cada recurso o proyecto. Los flujos financieros futuros proyectados constituirán la única garantía de pago de los títulos emitidos. El Estado no podrá emitir garantía soberana o de ninguna otra naturaleza.

Se desconoce el inventario de los proyectos estructurados o potenciales de infraestructura o de recursos naturales actualmente ociosos, pero se percibe que estos están referidos a las minas metalúrgicas, en particular.

## **b. Marco económico proyectado**

En ocasiones, la llegada de un nuevo gobierno genera la esperanza de cambio hacia algo mejor. En el caso de la política fiscal hondureña ese cambio es urgente dada la magnitud de los desafíos a enfrentar. Debe tomarse en consideración que el desempeño del abogado Juan Orlando Hernández, como presidente del Congreso Nacional en el gobierno anterior, tuvo mucho que ver con la dinámica fiscal de los últimos años. La pregunta válida, por lo tanto, es si la política fiscal tendrá un giro repentino o seguirá igual a la anterior.

Lo que siempre estuvo claro es que independientemente de cuál partido político ganara las elecciones, la situación requería un fuerte ajuste fiscal cuyas características y dirección estarían determinadas por las orientaciones políticas de los ganadores. Es decir, cabe preguntarse qué sectores serán los más afectados, cuáles los más beneficiados, y qué instrumentos de política se utilizarán. Estas son algunas de las incógnitas que se han comenzado a despejar con la aprobación de las nuevas medidas de ajuste.

Sin embargo, antes de entrar en detalle sobre los temas fiscales arriba mencionados, es necesario hacer una breve referencia al panorama económico general que se proyecta para 2014. En primer lugar, es preciso indicar que el crecimiento económico estimado en el Programa Monetario, presentado por el Banco Central de Honduras (BCH) el 9 de mayo de 2014, está en el rango de 2.5-3.5% del PIB, ligeramente superior al 2.6% de 2013. Esto toma en cuenta la recuperación económica de Estados Unidos, principal socio comercial, pero también advierte la incertidumbre de otras zonas importantes como la Unión Europea y los países emergentes, en especial China. La producción se vería favorecida por el alza en el precio internacional del café tras los efectos de una prolongada sequía en Brasil, principal productor del aromático. Sin embargo, persiste la amenaza del fenómeno climático de «El Niño», que traería la disminución en el régimen de lluvias.

Segundo, el BCH estima que la inflación estará dentro de la banda de  $6.5 \pm 1.0$  puntos porcentuales, lo cual es superior al 4.9% obtenido el año anterior. Estos indicadores denotan lo mismo que el Icefi ha venido sosteniendo en los años precedentes al respecto del bajo crecimiento que Honduras ha experimentado



desde la gran recesión, el cual se mantendrá para los próximos años. Estos aspectos condicionan la política fiscal en función de la proyección de ingresos gubernamentales.

Tercero, existe un contexto político cuya dinámica repercute en la actividad económica. La alianza de los dos partidos tradicionales para controlar las decisiones del Congreso Nacional, la falta de pluralidad en las discusiones en su seno, la aprobación de leyes que restringen el acceso a la información pública y criminalizan la protesta social, así como estilos autoritarios de gobierno podrían generar reacciones que pongan en precariedad la gobernabilidad y requieran consensos para sacar adelante al país.

En los siguientes apartados se presentan las principales medidas que, hasta la fecha, ha adoptado el nuevo gobierno en materia fiscal, comenzando con el análisis de la reforma tributaria aprobada en diciembre de 2013. Posteriormente se presentan los principales rasgos del nuevo presupuesto para 2014, así como la viabilidad de los supuestos que lo sustentan. Se finaliza haciendo una valoración general de la orientación de la nueva política fiscal.

### **c. La naturaleza de la reforma tributaria en una transición inédita**

El 21 de diciembre de 2013, el Congreso Nacional aprobó la Ley de Ordenamiento de las Finanzas Públicas, Control de las Exoneraciones y Medidas Antievasión, mediante Decreto 278-2013 publicado en La Gaceta nueve días más tarde. Esta ley, a la que en lo sucesivo se hará referencia como Ley de Ordenamiento de las Finanzas Públicas, entró en vigencia el 1 de enero de 2014 y consta de 51 artículos. Entre las principales medidas que contempla, cabe mencionar:

- Aumenta el impuesto sobre ventas, del 12 al 15% para las mercancías y servicios en general; también eleva el impuesto del 15 al 18% para las bebidas alcohólicas y cigarrillos.
- Incrementa el impuesto al galón de las gasolinas en 25 centavos de dólar, y en 15 centavos de dólar al kerosene y gas LPG.
- Reduce el subsidio vigente a la luz eléctrica, de un consumo de 150 kilovatios hora al mes a 75; asimismo, modifica la forma de su asignación con un bono por un monto máximo de 120 lempiras.
- Deroga un porcentaje mínimo de las exoneraciones fiscales otorgadas en el pago del ISR e ISV, manteniendo aquellas que generan un alto gasto tributario.
- Concede exoneración total de impuestos a los call center o centros de atención de llamadas y tercerización de servicios empresariales.
- Establece el pago del 1.5% sobre los ingresos brutos iguales o superiores a 10 millones de lempiras cuando el ISR a pagar sea inferior al 1.5% de los ingresos brutos declarados.
- Elimina el pago del 10% sobre los dividendos percibidos por los accionistas de los regímenes especiales o zonas francas.
- Impone el pago del 10% sobre el incremento de valor, ubicación o plusvalía de los bienes inmuebles, el que se cobrará cada vez que se realicen operaciones registrales en el Registro de la Propiedad.
- Establece en forma permanente una aportación solidaria (sobretasa del ISR) del 5% sobre el exceso de la renta gravable superior a 1 millón de lempiras.
- Amplía a 273 los productos de la canasta básica exonerados del ISV<sup>20</sup>.
- Otorga un plazo máximo de doce años para gozar de los beneficios fiscales.
- Autoriza la contratación de servicios privados, por parte de la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI), para la administración tributaria.
- Crea un fondo de vivienda popular y otro de solidaridad y protección social para la reducción de la pobreza extrema. Este fondo se conformará con los recursos recaudados mediante esta ley.
- Faculta a la Secretaría de Finanzas (Sefin) para la contratación de deuda con el Banco Central, la cual se pagará mediante bonos de mediano y largo plazo. Asimismo, establece que los institutos públicos de previsión deberán transformar sus tenencias de letras de corto plazo por bonos de mediano y largo plazo.

<sup>20</sup> En un principio se disminuían las exoneraciones a algunos productos de la canasta básica, pero al final la decisión dio marcha atrás, ampliándola a otros productos.



A lo anterior se agrega que mediante el Decreto 369-2013, publicado el 22 de marzo de 2014 en La Gaceta, se autoriza la creación de un fideicomiso con el Banco Atlántida para la administración del registro vehicular y la asignación de placas, así como el cobro por la emisión de licencias para conducir vehículos y las infracciones a la Ley de Tránsito. Hasta ahora, estas actividades habían sido responsabilidad de la DEI, con excepción de la emisión de las licencias para conducir vehículos automotores.

El artículo 188 de las disposiciones generales del presupuesto para 2014 autoriza al Despacho de Turismo y al Instituto Hondureño de Turismo (IHT) para que con la modalidad de alianza público-privada (APP) procedan a contratar dentro del sector privado un operador para el cobro de la tasa turística del 4% a nivel nacional. Los recursos recaudados deben ser transferidos inmediatamente al IHT y serán usados expresamente para promoción del país. Con ello, al igual que como se hizo con la tasa de seguridad, se rompe con el principio de caja única.

Por su parte, la emisión de pasaportes también será administrada por una institución bancaria mediante la figura del fideicomiso. De esa manera, si se hace un recuento, cuatro tasas tributarias (seguridad, turística, por multas de tránsito e identificación) serán de ahora en adelante administradas por operarios privados.

Las autoridades hondureñas, con las medidas contempladas en la Ley de Ordenamiento de las Finanzas Públicas, prevén incrementar para 2014 la carga tributaria en alrededor de 2.7% puntos del PIB, aumentando la recaudación tributaria en 10,500 millones de lempiras (US\$ 506 millones, aproximadamente)<sup>21</sup>. Las fuentes incrementales provendrán de:

Aumento del ISV del 12 al 15%	L. 4,500 millones
Aumento al impuesto al combustible	L. 2,000 millones
Eliminación de exoneraciones	L. 1,200 millones
Pago del 1.5% sobre los ingresos brutos	L. 1,000 millones
Aportación solidaria	L. 200 millones
Reducción del subsidio a los abonados de bajo consumo de energía eléctrica y otros ajustes	L. 1,600 millones
<b>Total</b>	<b>L. 10,500 millones</b>

Como puede observarse, el peso de la reforma tributaria recae sobre los impuestos indirectos, principalmente en el ISV y en los impuestos a los derivados del petróleo. Es decir, se afianza el carácter regresivo de la tributación hondureña. Algunos elementos de progresividad fiscal fueron eliminados, como el pago del 10% sobre los dividendos percibidos por los accionistas de las zonas francas. La eliminación de las exoneraciones fiscales apenas representa el 5% del valor de 23 millardos de lempiras que se ha manejado en Honduras. El Gobierno renuncia cada vez más a la generación de ingresos provenientes de sectores económicos más rentables como las telecomunicaciones y la generación de energía renovable.

Con la Ley de Ordenamiento de las Finanzas Públicas más bien se amplía el régimen de exoneraciones a los call center y a las empresas generadoras de energía térmica y eólica.

Contrariamente, se merma el subsidio a 500,000 familias que consumen energía eléctrica en menor cantidad, al bajar la base exonerada de 150 a 75 kilovatios. Por esta última vía, el Gobierno prevé generar un ahorro de un millardo de lempiras, lo cual resulta insignificante si se compara con la eventual decisión de eliminar todas las exoneraciones.

<sup>21</sup> Entre las fuentes incrementales originales se incluían 1,200 millones de lempiras provenientes de la ampliación de los productos de la canasta básica a ser gravados mediante el ISV. Sin embargo, argumentando «la gobernabilidad democrática», el Partido Liberal pactó con el partido gobernante para que esta medida se derogara a cambio del voto favorable de la bancada liberal para que el presidente del Congreso Nacional fuese del mismo partido que el presidente de la República.



Desafortunadamente, estos aspectos inequitativos del ajuste tributario no pudieron debatirse pues la propaganda mediática se centró en qué productos forman parte de la canasta básica de la población. Sin duda, en ello fue evidente la influencia de los grupos económicos de interés particular, beneficiarios del sistema de exoneraciones y de los negocios del Estado. También se desaprovechó el espacio para entablar un diálogo abierto y transparente que permitiese evaluar otras alternativas hacia las cuales dirigir la reforma tributaria y la política fiscal, en general. La falta de diálogo solo agregó elementos de tensión a la gobernabilidad, para un gobierno que resultó electo solo por el 36% de los votos. A lo sumo, la reforma fue discutida en mayor medida con el sector empresarial.

Otra reforma tributaria aprobada durante el período de transición fue la ampliación de las fuentes sujetas a la tasa de seguridad, al incorporar las cuentas de ahorro de las personas naturales con un saldo mayor o igual a 120,000 lempiras (casi US\$ 6,000). Más aún, el cobro de este tributo vencía en 2016 pero su vigencia se amplió hasta 2021<sup>22</sup>. Todavía es temprano para evaluar las repercusiones de esta medida sobre el ahorro nacional. Para 2014, el Gobierno prevé recaudar 1,100 millones de lempiras (alrededor de 0.3 del PIB) por este tributo.

Es posible anticipar problemas en la recaudación de los ingresos esperados de la reforma impositiva, puesto que esta descansa en la combinación de incrementos al ISV y al impuesto a los combustibles, lo cual impactará desfavorablemente en la ya decaída actividad económica. También porque la capacidad operativa de la DEI (limitaciones legales, interferencias partidistas, escaso talento humano capacitado y poca innovación tecnológica) no asegura que los impuestos se recolectarán de la manera programada. En consecuencia, será muy difícil garantizar avances importantes en la consolidación fiscal, al menos en el corto plazo. Como se ha indicado, gracias a estas medidas tributarias el Gobierno espera recaudar 10,500 millones de lempiras (2.7% del PIB).

#### d. El presupuesto 2014

El nuevo gobierno afronta como principal desafío, como se ha visto, lograr la reducción del desequilibrio fiscal; en concreto, la disminución del elevado déficit fiscal, que ha conducido al país por una senda insostenible de endeudamiento interno y externo.

La inestabilidad fiscal es quizá la principal causa de la inestabilidad macroeconómica y la incertidumbre en que viven los agentes económicos. Es por ello que en el presupuesto aprobado se contempla terminar el año 2014 con un déficit de 4.7 puntos del PIB (equivalentes a 19,456.6 millones de lempiras), similar al de 2010. Este monto presupuestado difiere del publicado en mayo de 2014 por el Banco Central de Honduras (BCH) en su programa monetario.

Según el BCH, en 2014 el déficit gubernamental será de 21,413.6 millones de lempiras (5.2% del PIB). Esto podría significar el reconocimiento de que las bases del presupuesto no eran las apropiadas, o que las finanzas públicas se han deteriorado en los primeros cuatro meses de 2014.

**Ingresos.** Para 2014 se prevé que los ingresos gubernamentales se vean incrementados fundamentalmente por los rendimientos de la Ley de Ordenamiento de las Finanzas Públicas, Control de las Exoneraciones y Medidas Antievasión. De acuerdo con el presupuesto aprobado mediante Decreto 360-2013, con fecha 20 de enero de 2014 y publicado en La Gaceta cuatro días más tarde, los ingresos corrientes, sin incluir las recaudaciones de la tasa de seguridad<sup>23</sup>, representarán 15.6 puntos del PIB. En tanto que los ingresos

<sup>22</sup> De acuerdo con el artículo 197 del Decreto 360-2013, con fecha 20 de enero de 2014, se clasifica como información reservada la derivada de las asignaciones presupuestarias correspondientes a la Presidencia de la República en lo atinente a los gastos efectuados en pro de la seguridad del Estado. Es decir, se niega a la ciudadanía el derecho a conocer en qué se gastan los recursos recaudados mediante la tasa de seguridad.

<sup>23</sup> El presupuesto de ingresos excluye la tasa de seguridad puesto que no existe la contraparte por el lado del gasto. La asignación del gasto con recursos provenientes de la tasa de seguridad la realiza el Comité que administra el fideicomiso, de acuerdo con las solicitudes presentadas y aceptadas.



tributarios con relación al PIB alcanzarían 15.0 puntos. Esto último significaría que la carga impositiva estaría aumentando en apenas 0.3 puntos con relación a lo ejecutado en 2013 (tabla 9).

Los impuestos directos, según lo proyectado, tenderían a disminuir, sobre todo por la menor recaudación, en términos reales, del ISR con relación a 2013 (de 4.8 a 4.6% del PIB). En cuanto a la tributación indirecta, los impuestos a la producción y ventas presentan una mejoría real de 0.6 puntos con relación a lo recaudado en 2013. El aporte social y vial proyectado muestra una disminución, no obstante el incremento en el impuesto a los combustibles aprobado por la Ley de Ordenamiento de las Finanzas Públicas. En cambio, los gravámenes al comercio exterior, según lo presupuestado, alcanzarán una mejoría al compararlos con lo recaudado en 2013. Es válido indicar que los supuestos y cálculos técnicos para estas estimaciones no fueron dados a conocer ni antes ni durante la aprobación del presupuesto para 2014.

**Tabla 9**  
**Gobierno Central: ingresos corrientes\*presupuestados y ejecutados en 2013, y**  
**presupuestados en 2014**  
**(En millones de lempiras y porcentajes)**

	Millones de lempiras			Porcentaje del PIB		
	2013		2014	2013		2014
	Presupuesto	Ejecutado	Presupuesto	Presupuesto	Ejecutado	Presupuesto
Ingresos corrientes	63,800.8	60,142.0	64,466.6	16.9	15.9	15.6
Tributarios	60,224.4	55,622.2	62,048.5	15.9	14.7	15.0
Directos	20,181.6	19,894.9	20,956.7	5.3	5.3	5.1
Renta	18,279.4	18,000.2	18,875.1	4.8	4.8	4.6
Aporte solidario temporal	1,257.7	1,352.1	1,230.8	0.3	0.4	0.3
Propiedad	363.5	297.9	605.2	0.1	0.1	0.1
Activos netos	281.0	244.7	245.6	0.1	0.1	0.1
Indirectos	36,891.2	33,068.5	37,842.4	9.8	8.8	9.1
Producción y ventas	26,957.1	23,142.9	27,726.4	7.1	6.1	6.7
Servicios y actividades específicas	1,965.5	2,312.5	2,373.0	0.5	0.6	0.6
Aporte social y vial	7,968.6	7,613.1	7,743.0	2.1	2.0	1.9
Comercio exterior	3,142.1	2,651.1	3,239.9	0.8	0.7	0.8
Varios	9.5	7.7	9.5	0.0	0.0	0.0
Ingresos no tributarios	3,576.4	4,519.8	2,418.1	0.9	1.2	0.6

Fuente: Icefi, con base en datos de la Secretaría de Finanzas (Sefin) y el Banco Central de Honduras.

\* Excluye las recaudaciones provenientes de la tasa de seguridad.

Al incluir los ingresos provenientes de la tasa de seguridad, la carga impositiva se incrementaría en 2.4 puntos del PIB, puesto que la recaudación esperada por este concepto se estima en algo más de 1,100 millones de lempiras. Así, resulta más lógico que con la reforma impositiva aprobada la presión tributaria alcance 17.8 puntos del PIB.

No obstante, comparado con los resultados de años anteriores y agregándole el probable rendimiento de la reforma tributaria, pareciera que por la rapidez con que fue aprobado el presupuesto<sup>24</sup> los ingresos

24 Como se ha indicado, la administración 2010-2014 presentó, en septiembre, como anteproyecto de presupuesto para 2014, el mismo presupuesto aprobado en 2013. Ello quizás obedeció a la necesidad de ocultar la delicada situación fiscal, para que esta no fuera tema de campaña.



para 2014 fueron subestimados<sup>25</sup>. Ello también pudo obedecer a la necesidad de aparentar una mejoría al final del año fiscal.

Merecen particular atención las estimaciones del ISR, el aporte social y vial, y los ingresos no tributarios. La principal fuente de estos últimos radica en las recaudaciones por cánones y regalías. Por ejemplo, en 2013 se recaudaron 1,608 millones de lempiras, con tendencia incremental; sin embargo, para 2014 solo se presupuestaron 981 millones de lempiras. En cambio, los impuestos al comercio exterior parecieran estar sobreestimados, puesto que no se avizora ninguna política que tienda a incrementar los gravámenes al comercio exterior.

La dirección que cobran las estrategias adoptadas más bien tiende a mantenerlos o a reducirlos como resultado de la suscripción de nuevos tratados comerciales. Una primera aproximación de esto se incluye en un informe de la DEI sobre la recaudación durante el primer trimestre. En efecto, la DEI programó una meta para enero-marzo de 11,879.4 millones de lempiras y, al cierre de ese período, se percibieron 12,723.8 millones de lempiras. De continuar esta tendencia, los ingresos tributarios sumarían cerca de 66,000 millones de lempiras para el presente año, lo cual es, en efecto, más de lo proyectado.

**Gastos.** De acuerdo con el presupuesto aprobado para 2014, el Gobierno prevé reducir el gasto total mediante una combinación de incrementos y disminuciones de los distintos rubros, pasando de 93,768.8 millones de lempiras (24.4% del PIB), en 2013, a 87,013.7 millones de lempiras (21.0% del PIB). La reducción en el gasto total es similar a la disminución proyectada en el déficit global.

Más aún, se estima que el gasto corriente primario rompa con la tendencia alcista mostrada en los últimos años y alcance el 14.3% del PIB, contrario al 16.4% del año anterior. Con relación a 2013, el único rubro que contempla un incremento es el pago de intereses, puesto que el gasto por este concepto fue de 8,522.6 millones de lempiras ese mismo año (2.2% del PIB), y la proyección para 2014 es de 11,746.3 millones de lempiras (2.8% del PIB).

En el resto de los componentes del gasto público se ha previsto una reducción con relación a 2013. Se proyecta que los sueldos y salarios tengan una reducción real (en términos del PIB) de 0.8 puntos. Esta meta se basa fundamentalmente en el congelamiento de las remuneraciones de los empleados públicos, incluyendo a los docentes. De acuerdo con el presupuesto, las transferencias corrientes al resto de instituciones del sector público para 2014 mantienen el monto aprobado el año anterior. Los rubros de adquisición de bienes y servicios y de transferencias de capital son los de mayor incidencia en este panorama contractivo, con una disminución de alrededor de un 1% del PIB. Los gastos de inversión, tras su mejoría en 2013, muestran una reversión, retornando al nivel de 1.7% del PIB observado en 2011.

**Déficit y su financiamiento.** Como se ha expresado, para 2014 el Gobierno prevé reducir el déficit fiscal a 4.7% del PIB, tomando como base el 7.9% registrado en 2013 (tabla 10). Es decir, se estima una disminución real de 3.2 puntos equivalentes a 12,800 millones de lempiras, aproximadamente. La meta propuesta para 2014 requerirá un esfuerzo mayor al experimentado en 2010, cuando el déficit se redujo desde el 5.9%, de 2009, al 4.7%.

<sup>25</sup> Debe tomarse en consideración que el artículo 15 de las disposiciones generales del presupuesto establece que cuando los ingresos corrientes de la administración central sean mayores a los montos estimados en el Presupuesto General de la República, se autoriza al poder ejecutivo para que, por conducto de la Secretaría de Finanzas, incorpore periódicamente los excedentes del Presupuesto mediante el procedimiento de ampliación presupuestaria.



**Tabla 10**  
**Gobierno Central: cuenta financiera presupuestada en 2014**  
**(En millones de lempiras y porcentajes)**

	Millones de lempiras	Porcentaje del PIB
Ingresos y donaciones	67,557.0	16.3
Ingresos corrientes	64,466.6	15.6
Ingresos tributarios	62,048.5	15.0
Ingresos no tributarios	2,418.1	0.6
Tasa de seguridad	0.0	0.0
Donaciones	3,090.4	0.7
Gastos totales	87,013.7	21.0
Gasto corriente	71,081.3	17.1
Gasto de consumo	43,826.3	10.6
Sueldos y salarios	36,086.7	8.7
Bienes y servicios	7,739.6	1.9
Intereses deuda	11,746.3	2.8
Internos	8,489.5	2.0
Externos	3,256.8	0.8
Transferencias corrientes	15,508.6	3.7
Gasto corriente primario	59,334.9	14.3
Ahorro en cuenta corriente	-6,614.7	-1.6
Gasto de capital	15,958.2	3.8
Inversión	6,914.2	1.7
Maquinaria y equipo	734.4	0.2
Transferencias de capital	9,044.0	2.2
Concesión neta de préstamos	-25.8	0.0
Balance global	-19,456.6	-4.7
Financiamiento	19,456.6	4.7
Externo neto	6,431.9	1.6
Interno neto	13,024.7	3.1

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

La relación entre el ingreso corriente y el gasto corriente continuará siendo deficitaria en 2014. Es decir, pese a las reformas tributarias aprobadas y al ajuste que se prevé en los gastos de consumo y las transferencias, el Gobierno no liberará los recursos suficientes, por el lado de su cuenta corriente, para cubrir parcial o totalmente los gastos de capital. Ello implicará un mayor endeudamiento. En efecto, para cubrir el déficit de 2014 se contempla un endeudamiento externo neto de 1.6% del PIB; mientras, se proyecta que los fondos provenientes de fuentes internas alcancen el 3.1% del PIB.

El presupuesto aprobado incluye la colocación de títulos valores de deuda interna a largo plazo por el orden de 20,227.5 millones de lempiras, así como la obtención de préstamos externos por 15,039.2 millones de lempiras. Asimismo, el presupuesto establece que el poder ejecutivo, de no contar con la liquidez necesaria, pagará en 2014, mediante bonos trimestrales, las cuotas que el Estado como patrono deba aportar a los institutos de previsión social, hasta por un máximo del 50%. En el caso de las transferencias a las municipalidades, el máximo es del 20%. Además, el ministro de Finanzas queda facultado para realizar

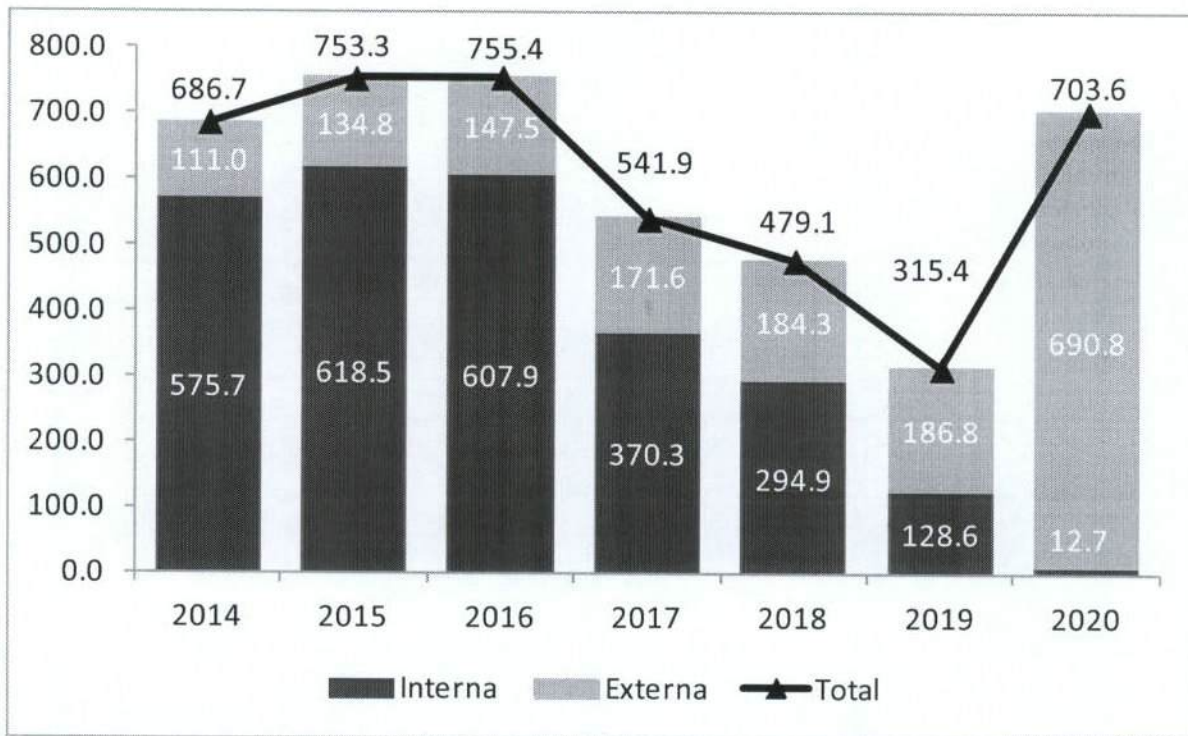


permuta o refinanciamiento de bonos vigentes o al vencimiento por otros bonos, con el propósito de minimizar el riesgo y mejorar el perfil del portafolio de la deuda.

En suma, el Gobierno hondureño durante 2014 hará más uso de los recursos existentes en el mercado financiero local. Esto es congruente con el panorama que se avizora en el mercado global, donde se prevé un alza en las tasas de interés y una menor disposición de fondos para las economías en desarrollo.

**Pago de la deuda pública.** El nuevo gobierno, en los cuatro años que dura su gestión, tendrá que honrar compromisos correspondientes al pago de capital de la deuda por un monto de US\$ 2,737.3 millones (gráfica 4), de los cuales el 79% se centra en la deuda interna que, como se ha indicado, es la de menor maduración y la más alta en términos financieros.

**Gráfica 5**  
**Deuda pública: vencimientos (2014-2020)**  
 (En millones de dólares)



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

De acuerdo con el presupuesto aprobado para 2014, el Gobierno Central destinará 28,226.4 millones de lempiras (6.8% del PIB) para honrar el pago del servicio de la deuda (tabla 11). Ello es equivalente al 43.8% de sus ingresos corrientes y al 27.3% del gasto incurrido (que comprende el gasto total más los gastos de amortización). La deuda interna, como ya se afirmó, es la que provoca la mayor erogación.



**Tabla 11**  
**Gobierno Central: pago servicio de la deuda pública (2014)**  
**(En millones de lempiras y porcentajes)**

	Monto	Porcentaje con relación a		
	Millones de lempiras	Ingresos corrientes	Gastos total incurrido	PIB
Deuda interna	20,686.6	32.1	20.0	5.0
Amortización	12,197.1	18.9	11.8	2.9
Intereses	8,489.5	13.2	8.2	2.0
Deuda externa	7,539.8	11.7	7.3	1.8
Amortización	4,283.0	6.6	4.1	1.0
Intereses	3,256.8	5.1	3.1	0.8
<b>Total</b>	<b>28,226.4</b>	<b>43.8</b>	<b>27.3</b>	<b>6.8</b>

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

El presupuesto para cubrir el servicio de la deuda es, de esa cuenta, el rubro de mayor monto dentro del presupuesto de la administración central para el ejercicio fiscal 2014, superando, incluso, el presupuesto de las Secretarías de Educación y Salud, que tienen asignado 23,038.5 y 12,568.8 millones de lempiras, respectivamente.

Asimismo, cabe advertir que después de 2018 y 2019 se da una reducción sustancial de los vencimientos, pero estos luego aumentan fuertemente en 2020 como consecuencia del comienzo de vencimientos de los bonos soberanos emitidos en 2013. En otras palabras, el gobierno anterior no hizo más que empujar hacia adelante las obligaciones con el fin de tener financiamiento en los dos años electorales de Honduras.

Al respecto, Christian Ebeke y Dilan Olcer (2013), en un reciente artículo denominado «Votación y volatilidad» publicado en la revista Finanzas y Desarrollo, del FMI, con base en un trabajo de investigación a nivel internacional sobre países pobres, señalan: «Los economistas han establecido que las políticas de tributación y gasto erráticas socavan el crecimiento a largo plazo y el bienestar global de una sociedad». Luego, agregan: «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 incurrir 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».

**Ante una situación difícil se hace necesario un espacio de diálogo para un pacto fiscal.** Ante la actual crisis fiscal que enfrenta Honduras, es preciso resaltar uno de los esfuerzos que desde el punto de vista ciudadano se han organizado para aportar a su solución. El Grupo Promotor del Diálogo Fiscal (2014), conformado por ex ministros de Finanzas y ex presidentes del Banco Central, así como por expertos en materia fiscal, ha presentado ante las nuevas autoridades el documento «Las finanzas públicas como instrumento de desarrollo», el cual contiene una serie de recomendaciones para enfrentar la difícil y preocupante situación en materia de política fiscal.

Las principales recomendaciones presentadas a la sociedad hondureña y al Gabinete Económico del Gobierno 2014-2018 están orientadas a:



1. El control y contención del gasto en diferentes renglones; entre otros, el redimensionamiento del tamaño del Gobierno, la eliminación de plazas innecesarias, duplicidad de funciones, la revisión de las transferencias a otras instituciones del Estado, el control de la deuda flotante, la revisión de la política salarial vigente y el establecimiento de límites al déficit fiscal.
2. Fortalecimiento de la inversión y del gasto social focalizado, especialmente en obras de infraestructura productiva y social.
3. Fortalecimiento de la recaudación y adopción de medidas para mejorar el rendimiento de los impuestos. También se propone implementar un plan integral para la prevención y el combate a la evasión y el fraude fiscal.
4. Reducción y mejoramiento del control del gasto tributario, especialmente mediante la revisión y racionalización del actual sistema de incentivos y exoneraciones, con el propósito de establecer sectores, criterios y prioridades hacia donde el país desea canalizar la inversión, de acuerdo con la Ley de Visión de País y Plan de Nación.
5. Fortalecer la institucionalidad y el desarrollo de políticas públicas integrales, especialmente, el respeto a los criterios técnicos en las estimaciones y proyecciones de ingresos a incorporar en el Presupuesto de Ingresos y Egresos de la República, promoviendo la transparencia en la formulación, aprobación y ejecución del presupuesto nacional.
6. Fortalecimiento de la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI) mediante la emisión de un nuevo marco legal que permita a esta institución una mayor eficiencia en la recaudación; el fortalecimiento de la carrera administrativa mediante concursos públicos para la selección de personal; el nombramiento de los principales ejecutivos, tanto de aduanas como de tributos internos, por una Comisión Nominadora; y la conformación de una Junta Directiva que dirija y monitoree la buena marcha de la institución. Las medidas incluyen la modernización tecnológica, los operativos masivos de fiscalización y la capacitación y especialización en auditoría. Además, fortalecer la especialidad y la legalidad del sistema tributario del país mediante la creación del Tribunal Fiscal como órgano del poder judicial especializado en el tema tributario.
7. Mejorar el manejo de la deuda pública vía el establecimiento de límites de endeudamiento, criterios de inversión y, algo muy importante, la reestructuración de las condiciones de la deuda interna, sin dar la impresión de que se está forzando una refinanciación de la misma por falta de capacidad de pago.
8. Transparencia y rendición de cuentas por parte de las instituciones públicas mediante la prohibición de gastos sin imputación presupuestaria, la eliminación de partidas confidenciales y la incorporación al Siafi de instituciones como el Congreso Nacional, la Casa Presidencial, la Corte Suprema de Justicia y el Tribunal Superior de Cuentas. Al mismo tiempo, apoyar y fortalecer la aplicación del Siafi en las municipalidades.
9. Impulso y socialización de un «Pacto Fiscal con Responsabilidad Social para un Desarrollo Sostenible», que permita obtener y orientar recursos, de manera que la política fiscal se convierta en un instrumento de desarrollo. Además, implementar, en el marco de este Pacto, una reforma fiscal integral cuyas principales características estén orientadas a una mayor simplificación de los procesos, mayor equidad, mayor neutralidad económica, eliminación de la evasión, el fraude y la elusión fiscal en el sistema tributario nacional.

Se espera que este esfuerzo de diálogo y consenso se materialice entre los diferentes sectores del país con el objeto de contar con unas finanzas públicas sanas, equitativas y que promuevan el crecimiento y la transparencia y rendición de cuentas.



## VI. Conclusiones y recomendaciones

### a. Conclusiones

El deterioro de las finanzas públicas hondureñas durante el período 2012-2013 es notable. Si bien es cierto la administración que asumió en enero de 2010 recibió el país en condiciones adversas producto de la crisis internacional y del golpe de Estado de 2009, los pasos correctivos que se realizaron en 2010-2011 mediante numerosas reformas fiscales —incluyendo el acuerdo con el FMI a finales de 2010— se vinieron abajo debido a los fuertes aumentos del déficit fiscal en 2012 y 2013, de 5.9 y 7.9% del PIB, respectivamente. El resultado negativo de 2013 es el más alto después de veinte años, cuando el déficit fue del 9.9% del PIB (1993). Por segundo año consecutivo también se trata del déficit más alto de Centroamérica.

El aumento del déficit fiscal se puede explicar por la combinación de varios factores: primero, los efectos del escaso dinamismo de la economía internacional —principalmente la de Estados Unidos— sobre la economía hondureña, lo que condicionó un crecimiento que ha sido más bien bajo durante los últimos años, en especial en 2013. Esto se muestra en el escaso dinamismo de los ingresos tributarios en los últimos dos años. A su vez, esto también es reflejo de una estructura tributaria altamente dependiente de los impuestos indirectos y, por lo tanto, sujeta a las variaciones del ciclo económico.

Segundo, la aplicación de múltiples reformas tributarias que, por problemas de diseño, por las ineficiencias de la administración tributaria, o por su reversión, no rindieron los ingresos adicionales programados. Tercero, la llegada del ciclo político en los dos últimos años, lo cual produjo un aumento del gasto público con el objetivo de retener el poder sin importar las consideraciones sobre la situación futura y su efecto sobre el crecimiento económico.

El gasto público, por su parte, continuó su rumbo ascendente y propio de los años electorales, pero manteniendo alguna de las tendencias de períodos anteriores. Por ejemplo, el monto de la masa salarial disminuyó como porcentaje del gasto total, pero sigue representando una proporción importante del PIB. A nivel regional, el monto de sueldos y salarios del gobierno central de Honduras (9.7% del PIB) superó en 2013 al de Costa Rica (7.3%) y está por encima del promedio regional (6.4%).

Ha sido más bien el creciente pago de intereses de la deuda pública el que ha venido presionando el aumento del gasto, así como las transferencias a las municipalidades y los programas de transferencias condicionadas. De no superarse los problemas de los niveles de gasto y las rigideces que el mismo presenta, difícilmente se podrá reducir sustancial y rápidamente el déficit fiscal; en consecuencia, este seguirá alimentando el aumento de la deuda.

En 2013 y siguiendo la trayectoria de todo el período del gobierno anterior, el gasto público mostró varios aspectos que es importante resaltar: en primer lugar, es indudable que la gran recesión internacional de 2008-2009 y la incierta y lenta recuperación de los principales socios comerciales —en especial, los Estados Unidos— han tenido un impacto importante en el crecimiento económico y, por ende, en los ingresos tributarios de Honduras. Sin embargo, el necesario ajuste que se requiere ante una inercia creciente del gasto no fue una prioridad del gobierno anterior.

En segundo lugar, y pese a lo que se acaba de señalar, hubo importantes ajustes en la composición del gasto. Por una parte, se redujeron los beneficios otorgados a los empleados públicos en los estatutos respectivos, así como los subsidios a amplias capas de la población. También disminuyó sustancialmente el nivel de la inversión pública, con la excepción de 2013 (año electoral). Por otra parte, se privilegió el aumento gradual de las transferencias a las municipalidades, que pasaron del 5 al 11% de los ingresos tributarios netos, sin que en tal aumento mediara alguna planificación en cuanto al uso de recursos y la descentralización de funciones.



Por eso no es ninguna sorpresa que la medida haya sido adoptada dos semanas después del golpe de Estado de 2009; por la misma razón política que se concedió, no se quiso congelar ni revertir en el gobierno anterior. También se privilegió con aumentos la concesión del Bono 10,000, programa de TMC en efectivo con una fuerte orientación clientelista. Mientras tanto, se mantuvo y, en algunos casos, se amplió, el alto nivel de gasto tributario.

En tercer lugar, se adoptó una política general de concesiones y de administración no solo de bienes públicos, sino también de manejo de ingresos del Estado. En otras palabras, las inversiones de infraestructura que tradicionalmente realizaba el Gobierno ahora pasan a concesiones privadas por veinte y treinta años. De esta manera, carreteras, puertos, aeropuertos, empresas de electricidad, comunicaciones y otras actividades similares serán realizadas por la empresa privada. Pero también estarán en manos privadas funciones como emisión de pasaportes, matrículas de carros, y el registro de propiedades.

En cuarto lugar, varias de las actividades mediante las cuales se otorgan concesiones se manejan a través de fideicomisos con la banca privada. Algunos de estos fideicomisos son de administración, pero también hay de garantías que hacen incurrir al Gobierno en contingencias fiscales. Aparte de los detalles económicos que esto implica, motivo de una investigación aparte, cabría destacar el aumento del poder político que estas operaciones traen para los bancos. Se podría decir que aunque el sistema financiero siempre ha tenido una influencia fuerte sobre las decisiones del sector público, con estos compromisos lo tendrá mucho más, y por encima de otros segmentos de las élites económicas.

De esta forma se puede concluir que la reorientación del gasto público que se ha venido dando en los últimos años no solo no reconoce las limitaciones de ingresos, sino que constituye una redefinición de muchas de las labores que tradicionalmente ha venido realizando el Gobierno. Es curioso que cuando muchos países de América Latina han seguido un camino contrario en la última década, Honduras continúe profundizando las medidas de los años ochenta y, principalmente, las de los noventa.

La dinámica reciente de los ingresos y gastos ha originado un crecimiento muy rápido de la deuda pública, la cual alcanzó cerca del 42% del PIB a finales de 2013 y es muy probable que alcance el 50% a finales de 2014. El servicio de la deuda representa para el presupuesto actual cerca de 27 millones de lempiras; constituye el mayor gasto y duplica el presupuesto destinado a la prestación de servicios públicos de salud en el país.

La nueva administración decidió realizar una reforma tributaria de las más fuertes en los últimos tiempos con el propósito de reducir el déficit fiscal del gobierno central, que fue del 7.9% del PIB el año anterior, para llevarlo al 4.7%, en 2014, de acuerdo con el presupuesto aprobado. Sin embargo, el programa monetario del Banco Central de Honduras, publicado en mayo, señala un déficit fiscal del gobierno central del 5.2% del PIB.

La nueva reforma tributaria de diciembre de 2013 siguió los patrones anteriores al concentrarse en los impuestos indirectos, ampliando exoneraciones al ISR. Estas reformas, que pretenden aumentar los ingresos en aproximadamente un 3% del PIB, se encuentran actualmente en vigencia pero enfrentan los retos del bajo crecimiento económico y de serias deficiencias en la administración tributaria.

De continuar por la ruta de mantener altos déficits fiscales, como el que se prevé para 2014, no será posible la reducción de la deuda en el mediano plazo y Honduras puede enfrentar problemas de sostenibilidad de su deuda. Aunque no los tenga en el corto plazo, el alto nivel del servicio de la deuda actual priva a la población de la provisión de servicios básicos como la salud, educación, seguridad, agua y saneamiento, con todo lo que ello representa para el bienestar de la población.

Finalmente y no menos importante, la transparencia presupuestaria ha tenido serios retrocesos que se espera sean producto del proceso electoral recién pasado. De otra forma, la sociedad hondureña se verá privada de la información necesaria que le permita evaluar las actividades del Gobierno e incidir en la asignación de los recursos que manejan las autoridades (lo cual es igualmente relevante).



## b. Recomendaciones

- Retomar el informe de la Comisión que revisó las exoneraciones fiscales en 2013, el cual fue entregado a las autoridades del Congreso Nacional. El objetivo sería eliminar aquellas exoneraciones que no tienen ninguna justificación y que son producto de intereses económicos particulares.
- Nombrar una comisión conformada por el Gobierno y la sociedad civil para que analice la sostenibilidad de la deuda pública y proporcione recomendaciones sobre su reestructuración (principalmente en el caso de la deuda interna), con el fin de que sus propuestas puedan ser discutidas y adoptadas en el corto plazo.
- Realizar un estricto cumplimiento de las medidas de control del gasto establecidas en el presupuesto de 2014, con el fin de evitar que se sigan realizando gastos sin asignación presupuestaria y, de esta manera, cumplir con la meta del déficit fiscal programada.
- Establecer mecanismos que fortalezcan la transparencia, no solo en la calidad de la publicación de información, sino en el combate a la corrupción, así como en la rendición periódica de cuentas.
- Fortalecer la institucionalidad de supervisión de los contratos de las alianzas público-privadas para que estos se cumplan y no representen cargas adicionales al Estado. En caso de ser necesario, proceder a su revisión y renegociación.
- Buscar que los organismos contralores del Estado ejerzan eficazmente sus funciones en el área fiscal.
- Analizar y discutir las recomendaciones del GPDF que, conformado por ex funcionarios de diferentes gobiernos, ha hecho propuestas constructivas para resolver la crisis fiscal del país. Entre sus aportes medulares, este Grupo plantea la convocatoria a un pacto fiscal con responsabilidad social para un desarrollo sostenible, liderado por el Gobierno de la República y en el que todos los sectores y agentes económicos se comprometan, en lo posible, a aportar y asumir compromisos con el fin de asegurar la gobernabilidad y contribuir a la estabilidad económica y social del país.



## Referencias

Banco Central de Honduras (BCH) (2014a). Programa Monetario 2014-2015. Disponible en: [http://www.bch.hn/download/programa\\_monetario/programa\\_monetario\\_2014\\_2015.pdf](http://www.bch.hn/download/programa_monetario/programa_monetario_2014_2015.pdf)

\_\_\_\_\_ (2014b). Estados financieros auditados al 2013. Disponible en: [http://www.bch.hn/download/estados\\_financieros/informe\\_audidores2013.pdf](http://www.bch.hn/download/estados_financieros/informe_audidores2013.pdf)

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2012). Recaudar no basta. Los impuestos como instrumento de desarrollo. Ana Carbacho, Vicente Fretes y Eduardo Lara (eds). México: Fondo de Cultura Económica.

Banco Mundial (BM) (2013). Honduras. Análisis del gasto público. Hacia el restablecimiento de la consolidación fiscal. Informe N°: ACS6720 [82662-HN] República de Honduras.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (2013). Panorama fiscal de América Latina y el Caribe. Reformas tributarias y renovación del pacto fiscal. LC/L.3580. Disponible en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/6/49276/PanoramaFiscaldeALC.pdf>

Comisión Especial para el Análisis y Control de Exenciones, Exoneraciones y Franquicias Aduaneras. Informe final, resumen Ejecutivo. Disponible en: [http://www.fosdeh.com/exoneraciones/archivo/Informe\\_final\\_res\\_ejec.pdf](http://www.fosdeh.com/exoneraciones/archivo/Informe_final_res_ejec.pdf)

Ebeke, C. y D. Olcen (2013). «Votación y Volatilidad», en Finanzas y Desarrollo. Fondo Monetario Internacional. Washington, D.C., diciembre.

Grupo Promotor del Diálogo Fiscal (2014). «La política fiscal como instrumento de desarrollo». Documento presentado públicamente el 26 de marzo de 2014 en la Universidad Tecnológica Centroamericana (Unitec), Tegucigalpa.

Gómez Sabaini, J.C. y R. Martner (2008). «América Latina: panorama global de su sistema tributario y principales temas de política». Las finanzas públicas y el pacto fiscal en América Latina, documentos y ponencias presentados en el XX Seminario Internacional de Política Fiscal, Santiago de Chile, 28 al 31 de enero, Cepal.

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi) (2013a). Política fiscal hondureña en cuidados intensivos. Diagnóstico de las finanzas públicas 2008-2012 y perspectivas para 2013. Disponible en: [http://icefi.org/wp-content/uploads/2013/03/HONDURAS\\_ICEFIDiagn%C3%B3sticoPolíticaFiscalHondurasMarzo2013.pdf](http://icefi.org/wp-content/uploads/2013/03/HONDURAS_ICEFIDiagn%C3%B3sticoPolíticaFiscalHondurasMarzo2013.pdf)

\_\_\_\_\_ (2013b). Reformas tributarias en Centroamérica, 2009-2012. Disponible en: <http://icefi.org/wp-content/uploads/2014/02/Bolet%C3%ADn-de-Estudios-Fiscales-16-preliminar.pdf>

\_\_\_\_\_ (2013c). «Sostenibilidad de la deuda centroamericana: los límites de la tarjeta de crédito pública». Lente Fiscal Centroamericano, núm. 5, año 3, junio.

\_\_\_\_\_ (2014). Lente Fiscal Centroamericano, núm. 7. Presentación disponible en: <http://icefi.org/wp-content/uploads/2014/04/Presentaci%C3%B3n-LFC-7-Honduras.pdf>

Fondo Monetario Internacional (FMI) (2013). «El Directorio Ejecutivo del FMI concluye la Consulta del Artículo IV con Honduras correspondiente a 2012. Nota de Información al Público No. 13/19 (S)», 15 de febrero de 2013. Disponible en: <http://www.imf.org/external/spanish/np/sec/pn/2013/pn1319s.htm>

\_\_\_\_\_ (2014a). Política fiscal y desigualdad del ingreso. Disponible en: [file:///D:/Users/Raul/Downloads/política%20fiscal%20y%20desigualdadIMF%20\(1\).pdf](file:///D:/Users/Raul/Downloads/política%20fiscal%20y%20desigualdadIMF%20(1).pdf)

\_\_\_\_\_ (2014b). FMI (2014). «Comunicado de prensa sobre consulta del Artículo IV de la misión del FMI a Honduras». Disponible en: [http://www.Sefin.gob.hn/wp-content/uploads/2014/04/comunicado\\_fmiespanol1.pdf](http://www.Sefin.gob.hn/wp-content/uploads/2014/04/comunicado_fmiespanol1.pdf)

\_\_\_\_\_ (2014c). «Directorio Ejecutivo del FMI Concluye la Consulta del Artículo IV con Honduras correspondiente a 2014». Comunicado de Prensa No. 14/282(S) 13 de junio de 2014. Disponible en: <http://www.imf.org/external/spanish/np/sec/pr/2014/pr14282s.htm>

Moody's Investor Services (2014). «Annual Report Honduras-April 30, 2014». Disponible en: [file:///C:/Users/usuario/Downloads/Annual%20Report%20Honduras%20-%20April%2030%202014%20\(6\).pdf](file:///C:/Users/usuario/Downloads/Annual%20Report%20Honduras%20-%20April%2030%202014%20(6).pdf)

Observatorio de Seguridad Ciudadana de la OEA (2014). «Repositorio de datos». Disponible en: <http://www.oas.org/dsp/Observatorio/database/indicatorsdetails.aspx?lang=es&indicator=41>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2012). Informe Nacional de Desarrollo Humano, Honduras 2011. Reducir la inequidad: un desafío impostergable. Disponible en: [http://apps.hn.undp.org/IDH2011/INDH2011Completo\\_sin%20anexos.pdf](http://apps.hn.undp.org/IDH2011/INDH2011Completo_sin%20anexos.pdf)

Schneider, A. (2012). State-Building and Tax Regimes in Central America. Cambridge University Press.

Secretaría de Finanzas (Sefin) (2012). «Memoria 2012». Disponible en: <http://www.Sefin.gob.hn/wp-content/uploads/2013/06/Memoria2012vNov.pdf>

\_\_\_\_\_ (2013a). «Exenciones fiscales: información pública, febrero de 2013». Disponible en: <http://www.Sefin.gob.hn/wp-content/uploads/2013/02/PRESENTACION%2026022013%20PORTAL.pdf>

\_\_\_\_\_ (2013b). «Usos de recursos del bono global a través del fideicomiso». Disponible en: <http://www.Sefin.gob.hn/wp-content/uploads/2013/04/UsoFondosFideicomiso30sep2013.pdf>

\_\_\_\_\_ (2014). «2013: Indicadores de la deuda pública al IV trimestre». Disponible en: [http://www.Sefin.gob.hn/wp-content/uploads/2014/03/indicadoresespa\\_cuartotrimestre.pdf](http://www.Sefin.gob.hn/wp-content/uploads/2014/03/indicadoresespa_cuartotrimestre.pdf)

Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano (SECMCA) (2013). «Informe mensual de políticas económicas No. 173. Principales políticas adoptadas y hechos económicos relevantes en los países centroamericanos y la República Dominicana, diciembre 2013». Disponible en: <http://www.secmca.org/INFORMES/02%20PoliticaseHistorico/2013/PoliticaseDiciembre2013.pdf>



## Anexos

### Anexo 1

#### Zonas de Empleo y Desarrollo Económico (Zedes)

El Congreso Nacional aprobó la Ley Orgánica de las Zonas de Empleo y Desarrollo Económico<sup>26</sup> 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. Contarán con tribunales autónomos e independientes con competencia exclusiva dentro de ellas.

Las Zede pueden crearse con el objetivo de desarrollar centros financieros nacionales e internacionales, centros logísticos internacionales, ciudades autónomas, cortes comerciales internacionales, distritos especiales de inversión, distritos energéticos renovables, zonas económicas especiales, zonas sujetas a un sistema jurídico especial, zonas agroindustriales especiales, zonas turísticas especiales, zonas mineras sociales, zonas forestales sociales o cualquier otro régimen especial que incluya una combinación de varios de estos regímenes para procurar el desarrollo de las inversiones bajo modelos incluyentes y otros análogos.

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, a determinar las tasas que cobran por los servicios que prestan, a celebrar todo tipo de convenios o contratos hasta el cumplimiento de sus objetivos en el tiempo, aun cuando fuera a lo largo de varios períodos de gobierno. Asimismo, las Zede son zonas fiscales y aduaneras extraterritoriales, distintas a las del resto del territorio nacional. Las importaciones que realicen las personas jurídicas que operan en una Zede, al ingresar al territorio aduanero nacional, estarán libres del pago de todo impuesto, arancel, cargos, recargos, derechos consulares, impuestos internos, de consumo y gravamen que tenga relación directa o indirecta con las operaciones de importación y exportación. Estas importaciones se tramitarán sin la intervención de agente aduanero o apoderado especial aduanero, haciendo uso de una declaración única aduanera.

Las Zede contarán con un régimen fiscal independiente y deben orientarse por una política de bajos impuestos. La recaudación de impuestos es potestad de ellas y debe realizarse de acuerdo con las reglas estipuladas por la ley que las rige. La estructura tributaria de las Zede estará conformada así:

- El impuesto sobre la renta (ISR) a las personas naturales no podrá ser superior al 12%.
- El ISR a las personas jurídicas no podrá ser superior al 16%.
- El impuesto sobre el valor agregado (IVA) no podrá ser superior al 5%.

Las Zede establecerán, además, impuestos sobre el valor de la tierra en propiedad privada, la tierra en desuso y los bienes inmuebles que se beneficien del desarrollo promovido por las mismas y que se encuentren ubicados dentro de su ámbito espacial de competencia. Para el efecto, deben hacerse avalúos periódicos de dichos bienes con el fin de determinar los montos a pagar con base en su valor de mercado actualizado.

<sup>26</sup> Esta Ley vino a sustituir al Estatuto Constitucional de las Regiones Especiales de Desarrollo (RED), aprobado mediante Decreto 123-2011 del 29 de julio de 2011 y publicado en La Gaceta el 23 de agosto del mismo año. Las RED fueron declaradas inconstitucionales en una votación de 4 a 1 por los magistrados de la Sala Constitucional. Esta fue una de las razones por las cuales estos cuatro miembros de la Sala fueron destituidos por el Congreso Nacional. El magistrado que votó a favor fue nombrado Fiscal General de la República.



Honduras solo se beneficiará con una parte mínima de la recaudación impositiva que se genere en las Zede. De acuerdo con la ley, el 12% de la recaudación fiscal que hagan estas zonas dentro de su ámbito espacial de competencia debe destinarse a la creación de uno o varios fideicomisos distribuidos en proporciones iguales y para los fines siguientes:

- 1) Una quinta parte para la creación de un fondo para el fortalecimiento del poder judicial que incluirá becas para la formación profesional de su personal en universidades de clase mundial, infraestructura y equipo.
- 2) Una quinta parte para un fondo de proyectos a nivel comunitario y departamental, de conformidad con las prioridades que determine el poder legislativo.
- 3) Una quinta parte para un fondo de proyectos de desarrollo, infraestructura, seguridad y de carácter social, de conformidad con las prioridades que determine el poder ejecutivo.
- 4) Una quinta parte para un fondo para el desarrollo de proyectos municipales a ser distribuido entre todas las municipalidades del país, de conformidad con sus planes de inversión.
- 5) Una quinta parte para la defensa de la soberanía nacional mediante el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas de Honduras.

En conclusión, la Ley Orgánica de las Zedes solo evidencia que dentro de un mismo Estado se tendrá un sistema tributario altamente diferenciado y autónomo; la jurisdicción de las autoridades edilicias se ve violentada y los ingresos municipales y gubernamentales serán significativamente reducidos. La DEI es desplazada de sus funciones. La estructura de las Zede representa, a la vez, un favoritismo exagerado hacia la inversión extranjera, en detrimento de los inversionistas nacionales y de la pequeña y mediana empresa. El sistema tributario de las Zede contrasta significativamente con las medidas aprobadas en la Ley de Ordenamiento de las Finanzas Públicas al respecto del ISR y el ISV. La única similitud es la continuación del enorme sistema de exoneraciones: «privilegios para los de siempre»<sup>27</sup>. El régimen tributario de las Zede está perfectamente confeccionado para el gran capital, a cambio de la destrucción de las fuentes generadoras de ingresos gubernamentales, indispensables para atender las ingentes necesidades sociales de la mayoría de la población.

Con la aprobación de las Zede, el Estado de Honduras ha perdido legitimidad y ha vendido su soberanía a los intereses financieros y económicos que continúan optimizando sus beneficios a costa de los de la mayoría, que está sufriendo las consecuencias de tal codicia. Con las Zede el territorio hondureño se convertirá en un «archipiélago de paraísos fiscales». Todo parece indicar que Honduras está siendo tomada como «laboratorio» por el gran capital internacional, poniendo en precariedad la disponibilidad de ingresos públicos para la ejecución de programas sociales y de inversión para atender las necesidades básicas de la población en materia de educación, salud, seguridad e infraestructura. Con esta tendencia, el Gobierno solo sobrevivirá aplicando más impuestos a aquellas personas naturales y empresas que sí pagan tributos.

<sup>27</sup> Del total de exoneraciones otorgadas por el Estado de Honduras, sin tomar en cuenta las concedidas a las embajadas y organismos internacionales, el 98% corresponde a empresas mercantiles, 1.4% a cooperativas, municipalidades y ONG, y un 0.6 % a iglesias («Informe final, resumen ejecutivo». Comisión Especial para el Análisis y Control de Exenciones, Exoneraciones y Franquicias Aduaneras, pág. 6. Disponible en: [http://www.fosdeh.com/exoneraciones/archivo/Informe\\_final\\_res\\_ejec.pdf](http://www.fosdeh.com/exoneraciones/archivo/Informe_final_res_ejec.pdf)).



## Anexo 2

### Gobierno Central: ingresos corrientes (En porcentajes)

	Estructura porcentual				Porcentaje del PIB			
	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
Ingresos corrientes	100.0	100.0	100.0	100.0	15.5	15.9	15.7	16.2
Tributarios	93.0	93.1	92.3	90.8	14.4	14.8	14.5	14.7
Directos	30.6	32.5	31.4	32.5	4.8	5.2	4.9	5.3
Renta	25.7	27.6	27.8	29.4	4.0	4.4	4.4	4.8
Aporte solidario temporal	2.8	3.7	2.6	2.2	0.4	0.6	0.4	0.4
Propiedad	0.5	0.5	0.6	0.5	0.1	0.1	0.1	0.1
Activos netos	0.8	0.6	0.4	0.4	0.1	0.0	0.0	0.0
Revaluación de activos	0.80	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0
Indirectos	56.9	55.7	55.7	54.0	8.8	8.8	8.7	8.8
Producción	39.3	40.3	40.0	37.8	6.1	6.4	6.3	6.1
Cerveza	0.8	0.9	0.9	0.8	0.1	0.1	0.0	0.0
Bebidas alcohólicas	0.3	0.3	0.3	0.3	0.0	0.0	0.0	0.0
Gaseosas	1.1	1.2	1.2	1.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Cigarrillos	1.3	1.2	1.1	0.8	0.2	0.2	0.2	0.1
Ventas	34.6	35.7	35.4	33.7	5.4	5.7	5.6	5.5
Otros	1.2	1.1	1.1	1.0	0.2	0.2	0.2	0.2
Servicios y actividades específicas	4.1	3.7	3.6	3.8	0.6	0.6	0.6	0.6
Aporte social y vial	13.5	11.6	12.1	12.4	2.1	1.8	1.9	2.0
Comercio exterior	5.4	4.9	5.2	4.3	0.8	0.8	0.8	0.7
Importaciones	5.4	4.9	5.2	4.3	0.8	0.8	0.8	0.7
Varios	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Tasa de seguridad	0.0	0.0	1.4	1.8	0.0	0.0	0.2	0.3
Ingresos no tributarios	7.0	6.9	6.3	7.4	1.1	1.1	1.0	1.2
Tasas y tarifas	1.2	1.8	1.6	1.5	0.2	0.3	0.3	0.2
Transferencia del sector público	0.7	0.6	0.6	0.8	0.1	0.1	0.1	0.1
Derechos por identificación y registro	0.7	0.8	0.8	0.9	0.1	0.1	0.1	0.1
Cánon por concesiones	2.7	2.3	1.9	2.6	0.4	0.4	0.3	0.4
Multas	0.5	0.5	0.4	0.4	0.1	0.1	0.0	0.0
Venta de bienes y servicios	0.1	0.1	0.3	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0
Otros	0.8	0.4	0.4	0.6	0.1	0.1	0.1	0.1
Bono «Cupón Cero»	0.2	0.2	0.2	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0

Fuente: Icefi, con base en datos de la Secretaría de Finanzas (Sefin) y el Banco Central de Honduras.



# **HONDURAS: LA PELIGROSA RUTA DEL ENDEUDAMIENTO**

**DIAGNÓSTICO DE LAS FINANZAS  
PÚBLICAS 2010-2013  
Y PERSPECTIVAS 2014**





# **Contenido**

- 1. REDUCIDO DINAMISMO DE LOS INGRESOS  
TRIBUTARIOS**
- 2. EL GASTO PÚBLICO NO SE AJUSTA**
- 3. EL CRECIENTE DÉFICIT FISCAL**
- 4. LA PELIGROSA RUTA DEL ENDEUDAMIENTO**
- 5. REFORMA FISCAL Y PERSPECTIVAS 2014**
- 6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

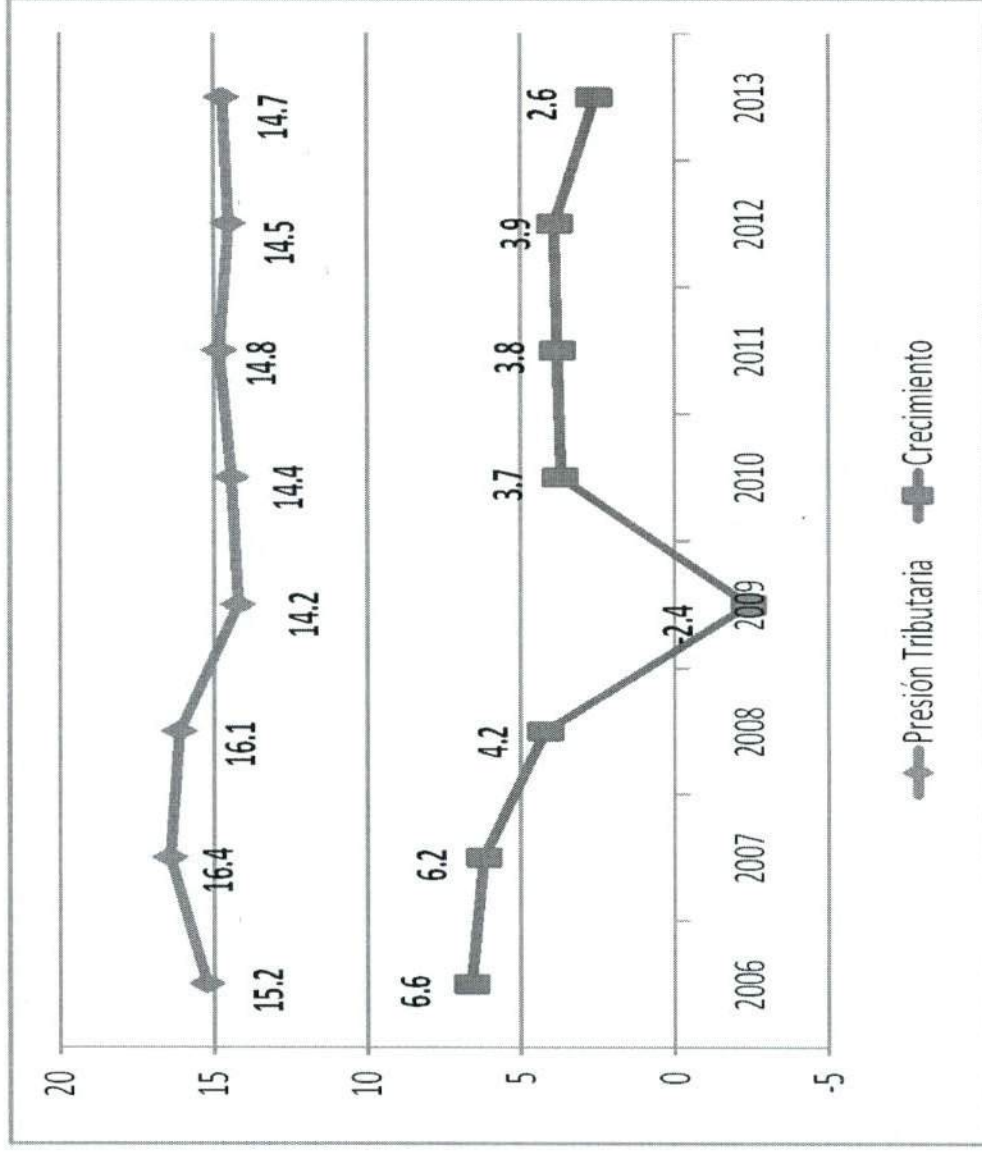
# **1. REDUCIDO DINAMISMO DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS**



## Estrecha relación entre la actividad económica y la carga tributaria

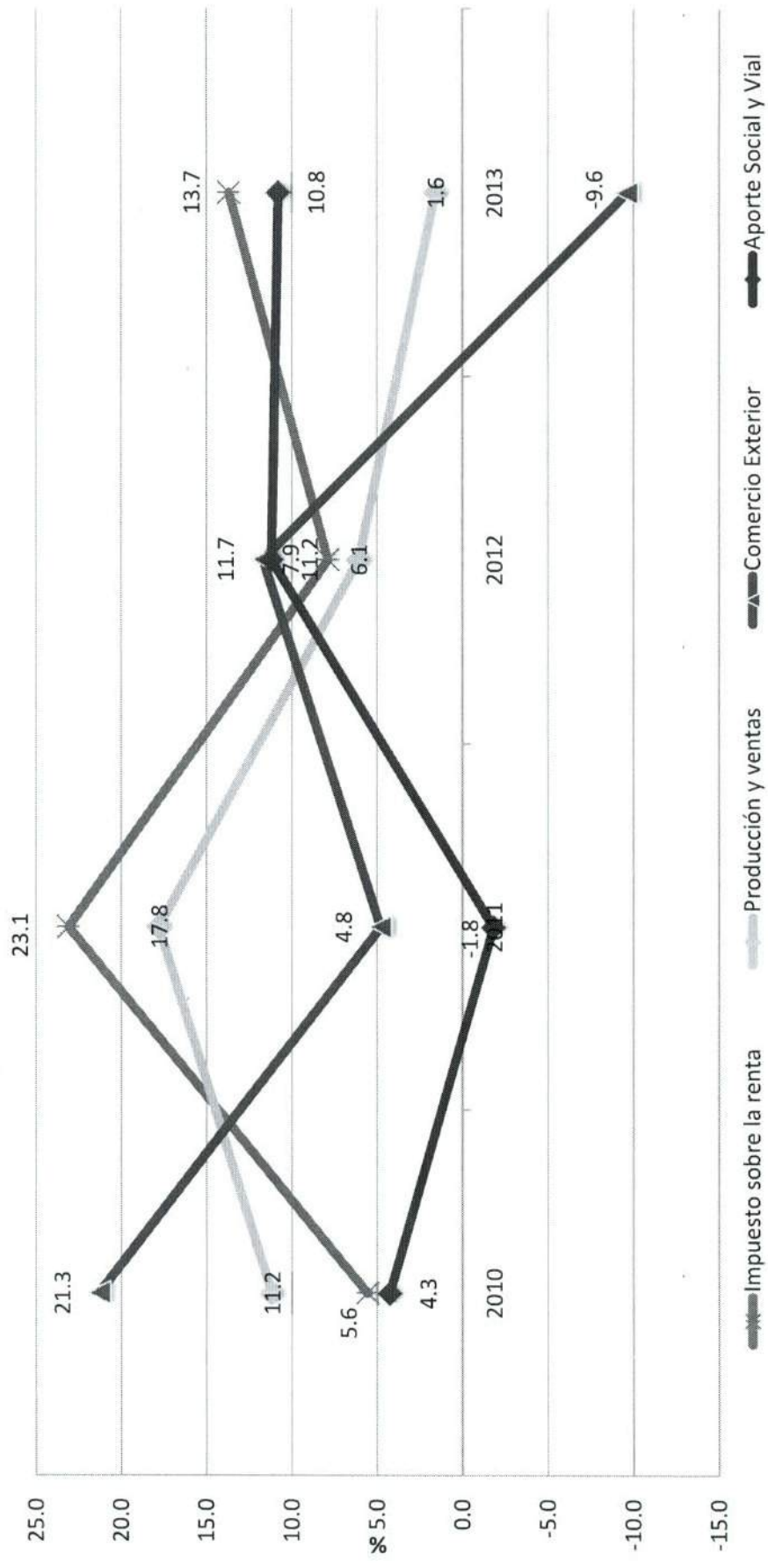
- Crecimiento débil y bajo consumo inciden en la recaudación
- Pese a reformas tributarias 2010-2013, presión se mantiene en casi 14.5% del PIB

Presión Tributaria y Crecimiento Económico  
(Porcentaje del PIB y Tasa de Crecimiento)



Fuente: Icefi basado en datos de la Secretaría de Finanzas y del Banco Central de Honduras

Tasa de crecimiento de impuestos seleccionados



Fuente: Icefi basado en datos de la Secretaría de Finanzas (Sefin) y Banco Central de Honduras.



## Tributación indirecta con escaso dinamismo.

- ISR creció 11.4% en 2013.
- ISV apenas creció en 2.4%
- Aporte vial aumentó 10.8%, por alza en precio internacional del petróleo
- DAI disminuye por bajo crecimiento
- Tasa de seguridad nueva fuerza recaudadora, pero sin supervisión.

## Gobierno Central: Ingresos Corrientes

(En porcentajes)

	Estructura porcentual			Porcentaje del PIB			Tasa de crecimiento				
	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2013	
INGRESOS CORRIENTES	100.0	100.0	100.0	100.0	15.5	15.9	15.7	16.2	14.6	6.9	7.7
ISR	30.6	32.5	31.4	32.5	4.8	5.2	4.9	5.3	21.4	3.4	11.4
ISV	34.6	40.9	43.4	44.5	5.4	6.3	6.7	6.9	18.2	6.2	2.4
APORTE VIAL	13.5	11.6	12.1	12.4	2.1	1.8	1.9	2.0	-1.8	11.2	10.8
DAI	5.4	4.9	5.2	4.3	0.8	0.8	0.8	0.7	4.8	11.7	-9.6
TASA DE SEGURIDAD	0.0	0.0	1.4	1.8	0.0	0.0	0.2	0.3	0.0	4.0	46.5
ING. NO TRIBUTARIOS	7.0	6.9	6.3	7.4	1.1	1.1	1.0	1.2	12.5	-1.7	26.0
SELECTIVOS y OTROS	8.8	3.2	0.2	-2.9	1.4	0.7	0.1	-0.2	9.3	4.1	3.4

Fuente: ICEFI basado en datos de la Secretaría de Finanzas (Sefim) y del Banco Central de Honduras

## **2. EL GASTO PÚBLICO NO SE AJUSTA**



## Gasto público en ascenso

### Principales aumentos:

- Intereses, sobre todo de la deuda interna (0.7% PIB en 2010 a 1.7% en 2013)
- Transferencias a municipalidades: (0.9% PIB en 2010 a 1.6% en 2013)
- TMC: L.469.4 millones (0.2% PIB) en 2010 a L.2,892.4 millones (0.7%) en 2013

### Rubros a la baja:

- Sueldos y salarios: 49.5% del gasto total (10.7% PIB) en 2010 a 39.0% (9.7% PIB) en 2013. Pero aún por encima del 6.4% de la región
- Subsidios a la masa poblacional: L.4,313.5 millones (1.6% PIB) en 2008 a L.1,376.3 Millones (0.4% PIB) en 2012

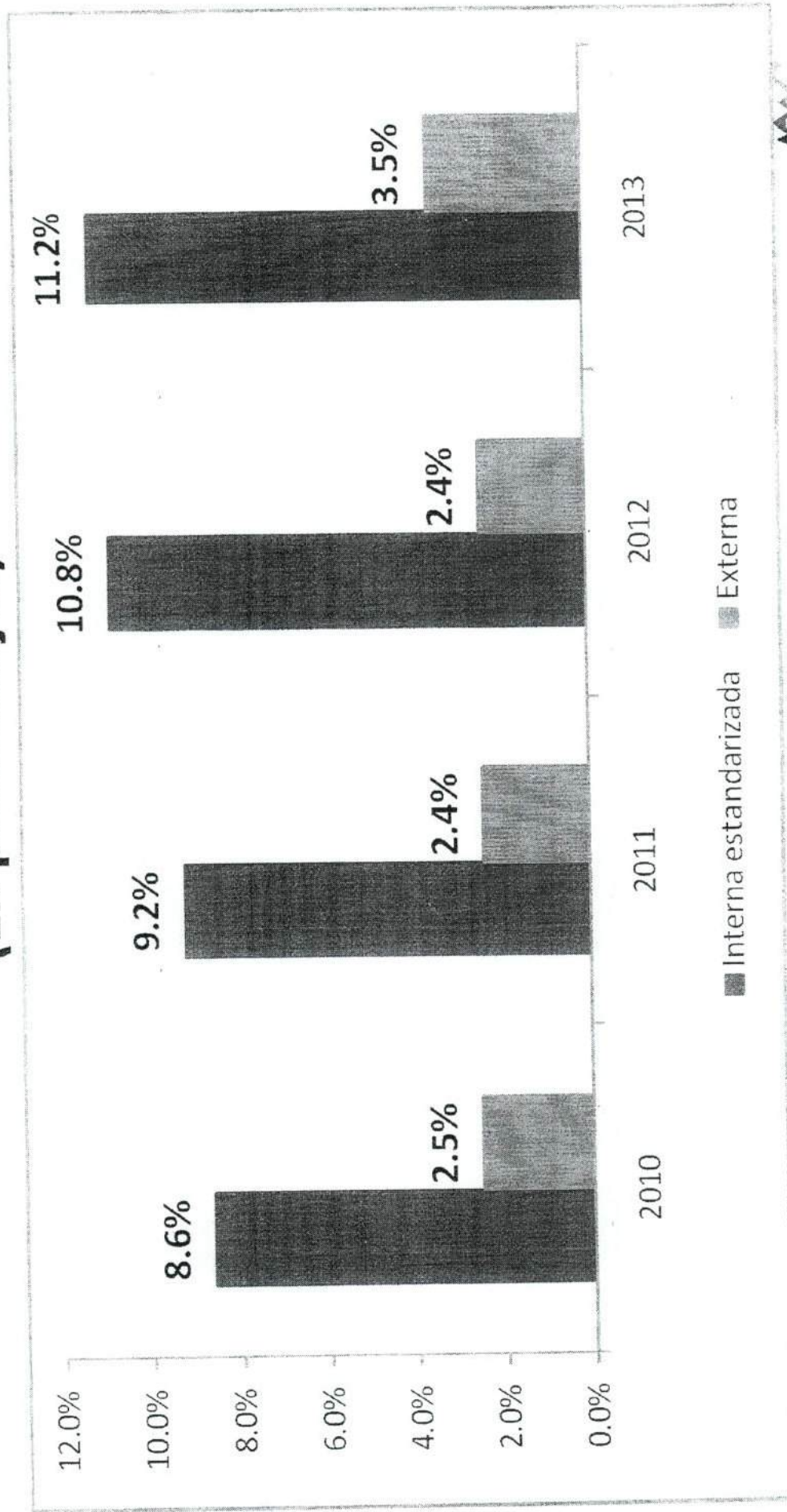
## Gobierno Central: Gastos Totales

(En porcentajes)

	Estructura porcentual				Porcentaje del PIB			
	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
Gasto Total	100.0	100.0	100.0	100.0	21.5	21.6	22.6	24.8
Sueldos y Salarios	49.5	44.5	42.3	39.0	10.7	9.6	9.6	9.7
Bienes y Servicios	11.5	11.2	12.0	11.9	2.5	2.5	2.7	3.0
Intereses Deuda	4.5	6.3	7.5	9.1	1.0	1.3	1.7	2.3
Internos	3.4	4.9	6.0	6.9	0.7	1.1	1.3	1.7
Externos	1.1	1.3	1.5	2.2	0.2	0.3	0.3	0.5
Transferencias Corrientes	17.8	16.7	16.7	19.5	3.8	3.6	3.8	4.8
Inversión	9.5	7.7	6.9	10.1	2.0	1.7	1.5	2.5
Transferencias de Capital	7.9	13.7	14.0	10.9	1.7	3.0	3.2	2.7
Concesión Neta de P'tmos	-0.6	0.0	0.6	-0.5	-0.1	0.0	0.1	-0.1

Fuente: ICEFI basado en la Secretaría de Finanzas (Sefin) y del Banco Central de Honduras

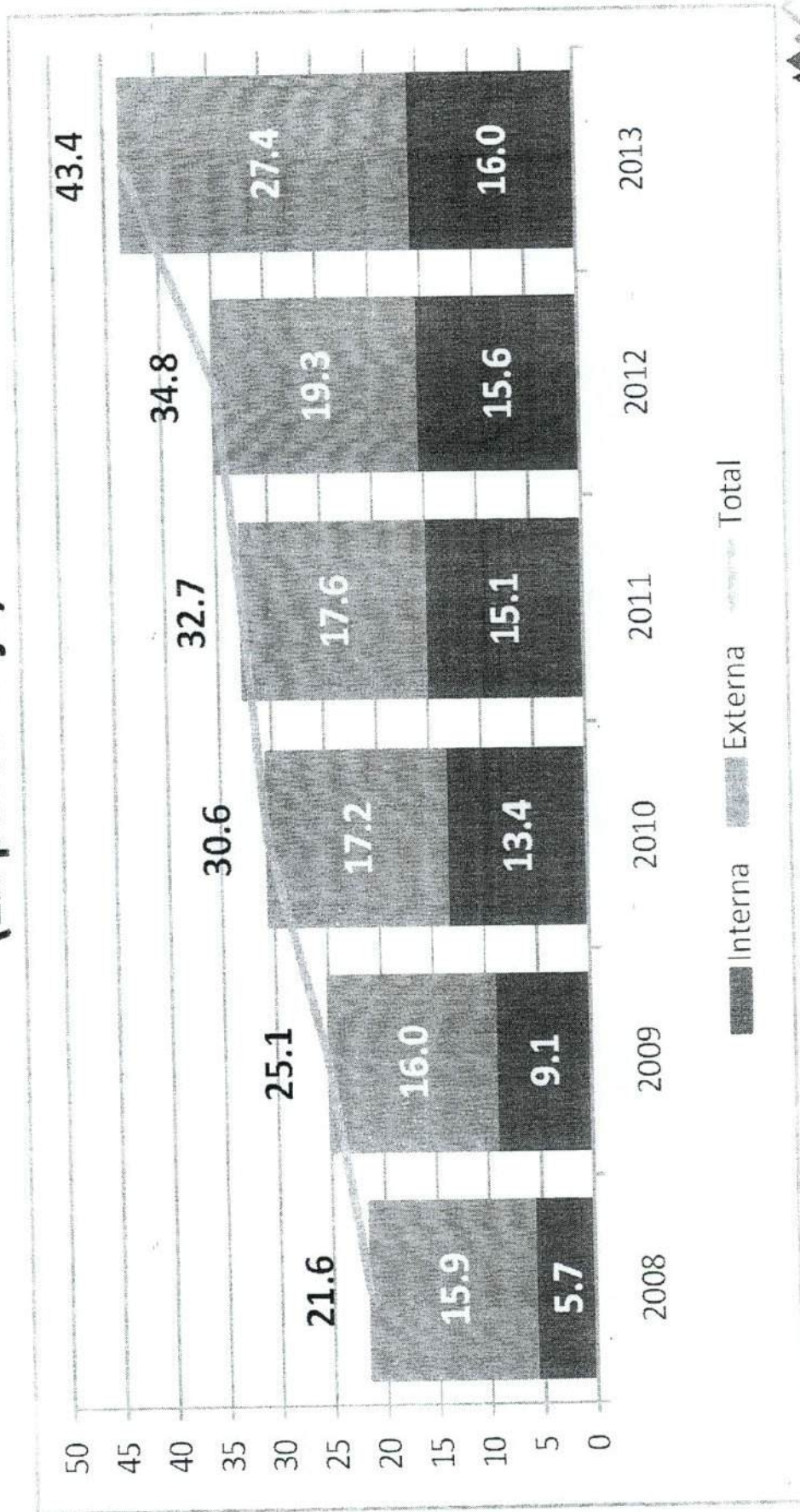
# Tasa promedio por origen de la deuda pública (En porcentajes)



•Fuente: Icefi con datos de la Sefin publicados en 2014.

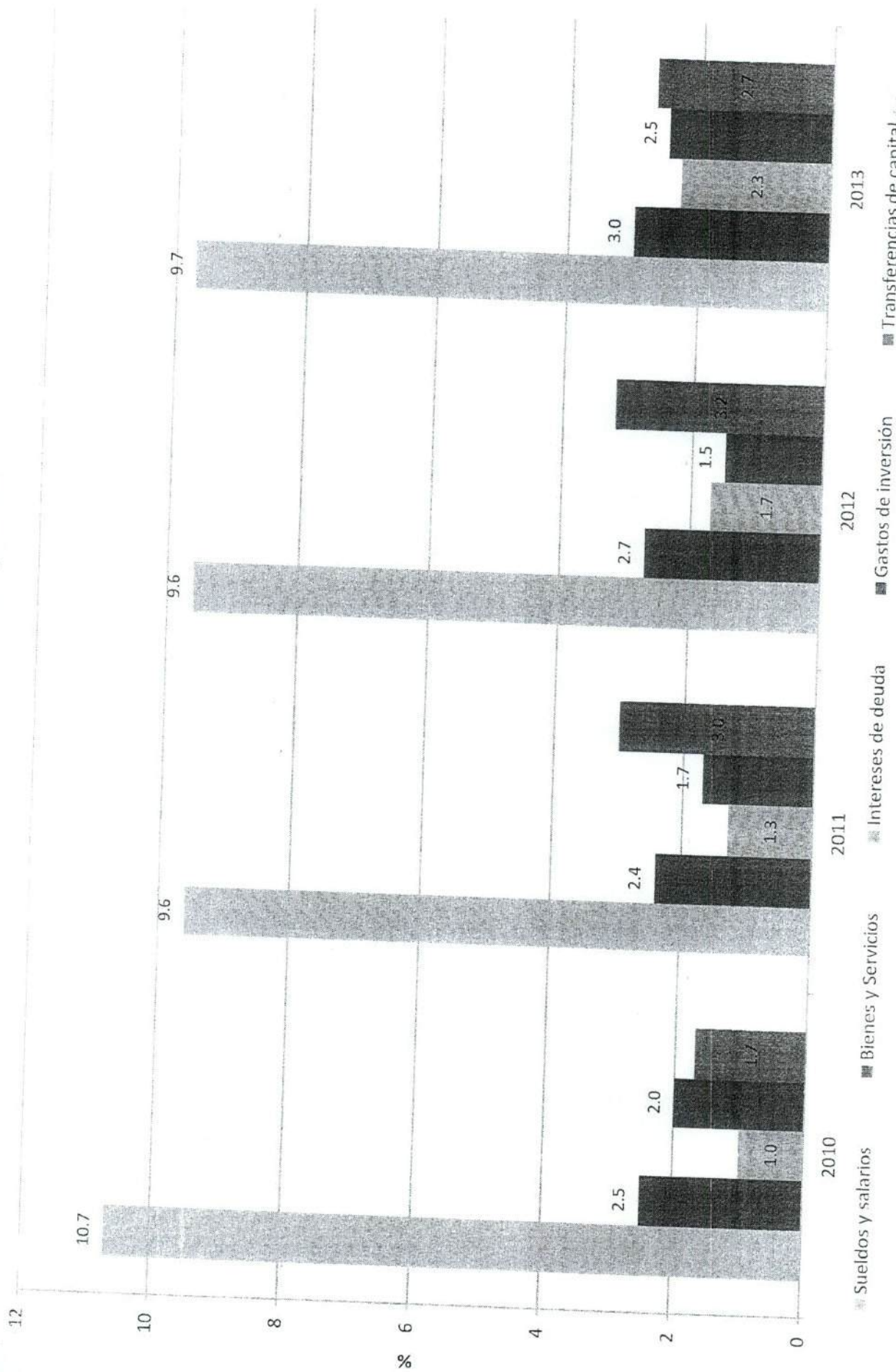


# Saldo de la deuda pública con relación al PIB (En porcentaje)



Fuente: Icefi con datos de Sefin.

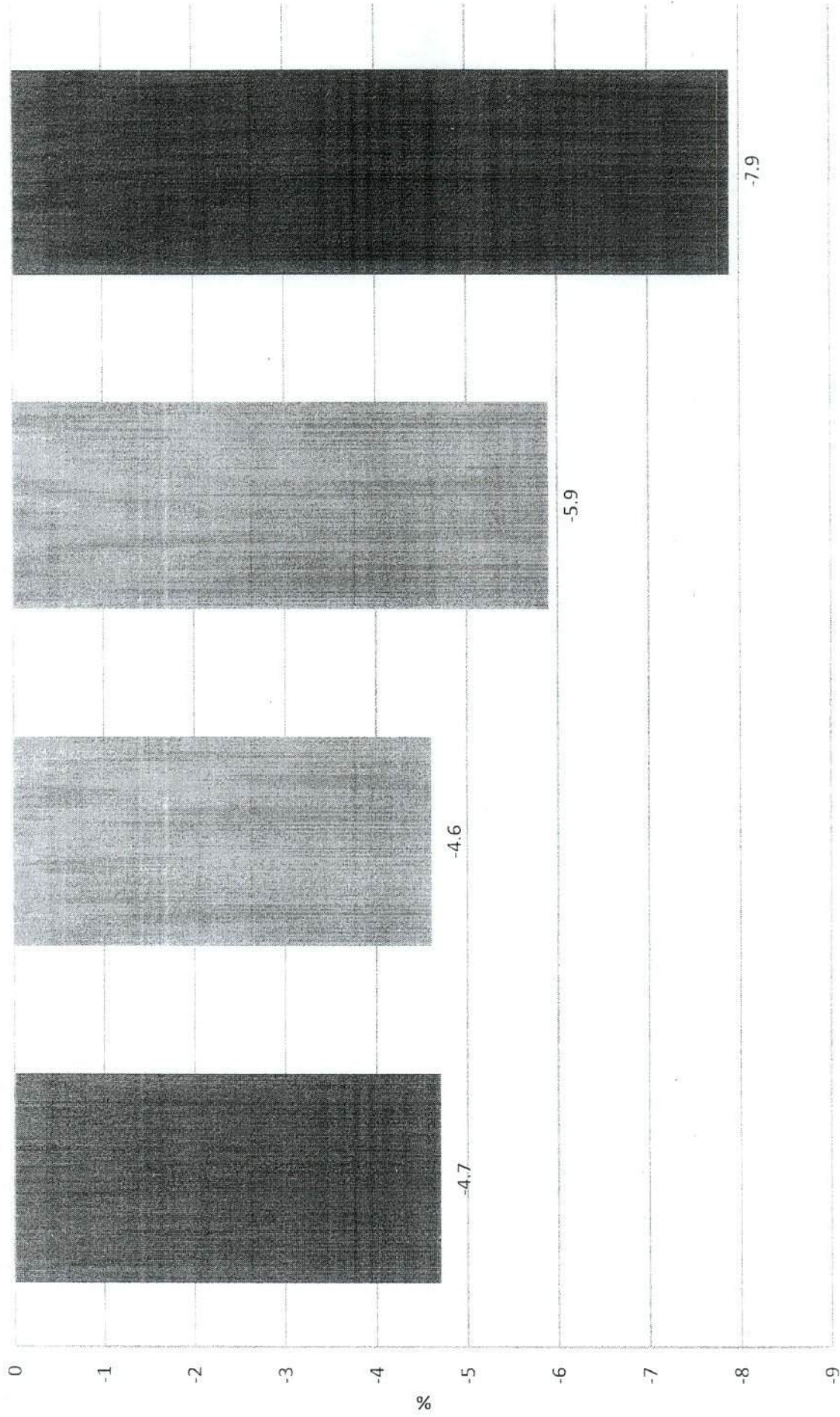
# Gastos del Gobierno Central como porcentaje del PIB





### 3. EL CRECIENTE DÉFICIT FISCAL

### Honduras: Déficit del Gobierno Central



2010

2011

2012

2013

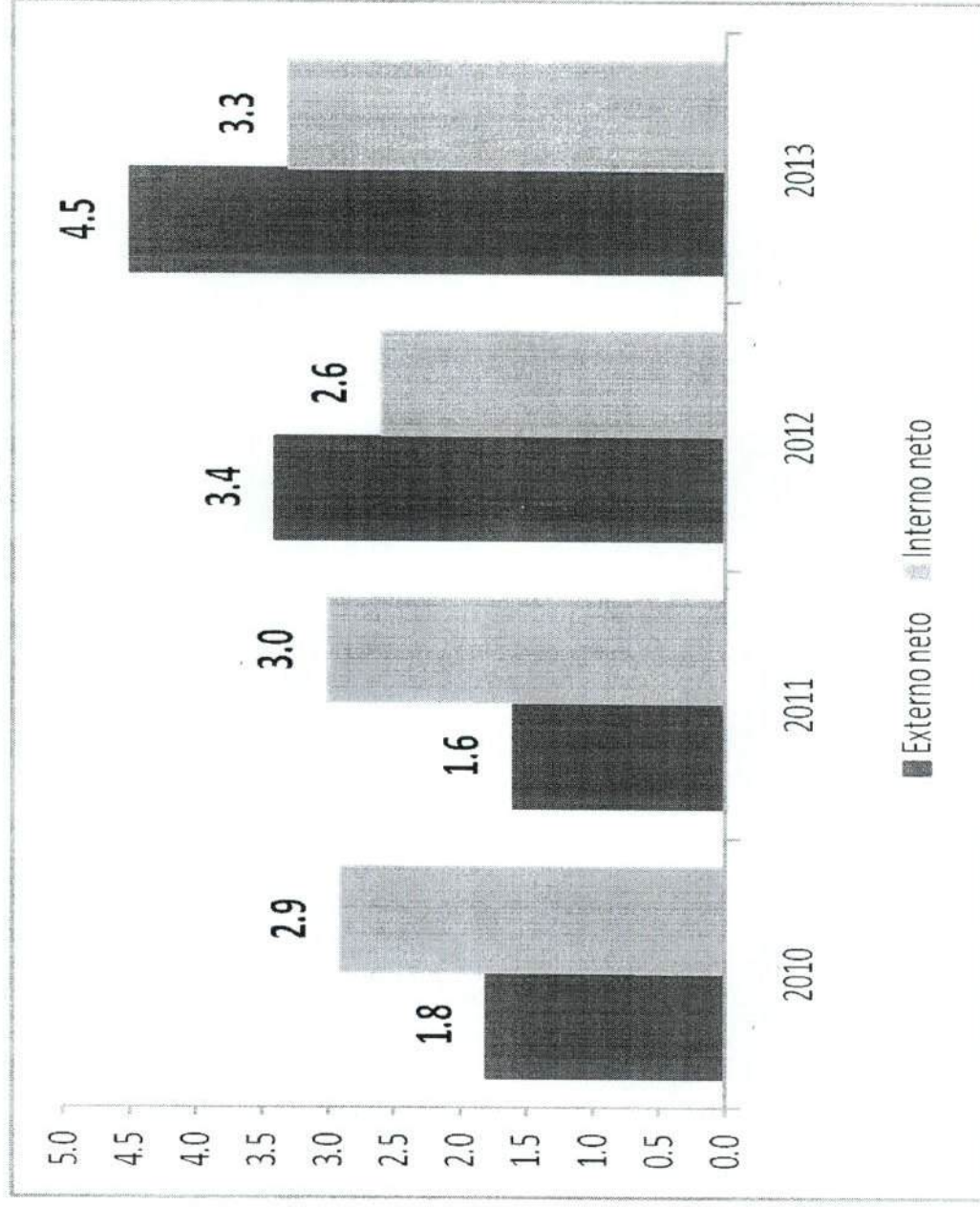
Fuente: Icefi basado en datos de la Secretaría de Finanzas y el Banco Central de Honduras



Déficit fiscal: el más alto de la región por dos años consecutivos y siguiendo el ciclo político

- En 2013 el déficit fue 7.9% del PIB superior al 5.9% de 2012
- Desde 2012 el financiamiento del déficit se cubrió principalmente con fuentes externas

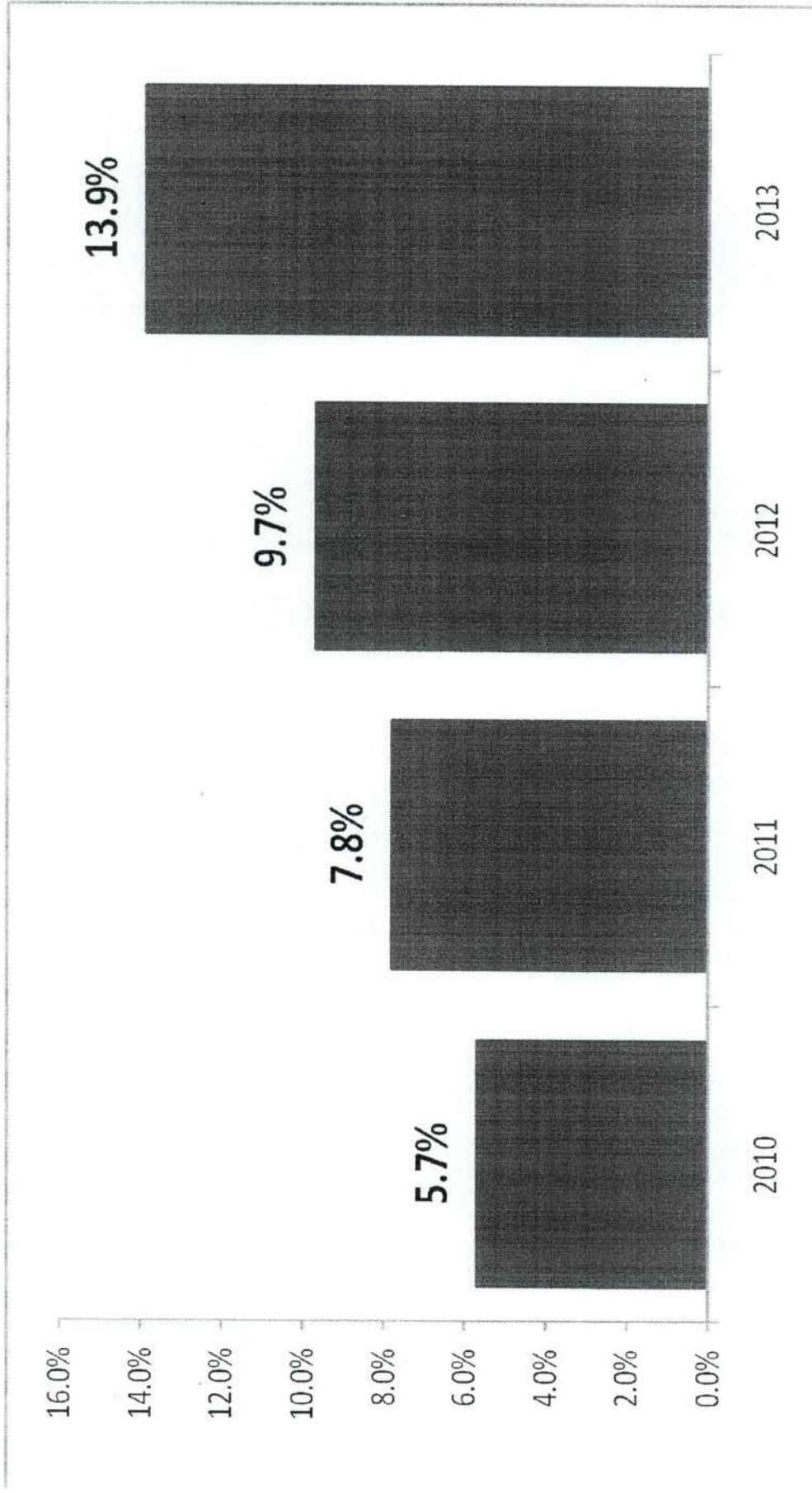
## Financiamiento del déficit fiscal (En porcentaje)



## **4. LA PELIGROSA RUTA DEL ENDEUDAMIENTO**

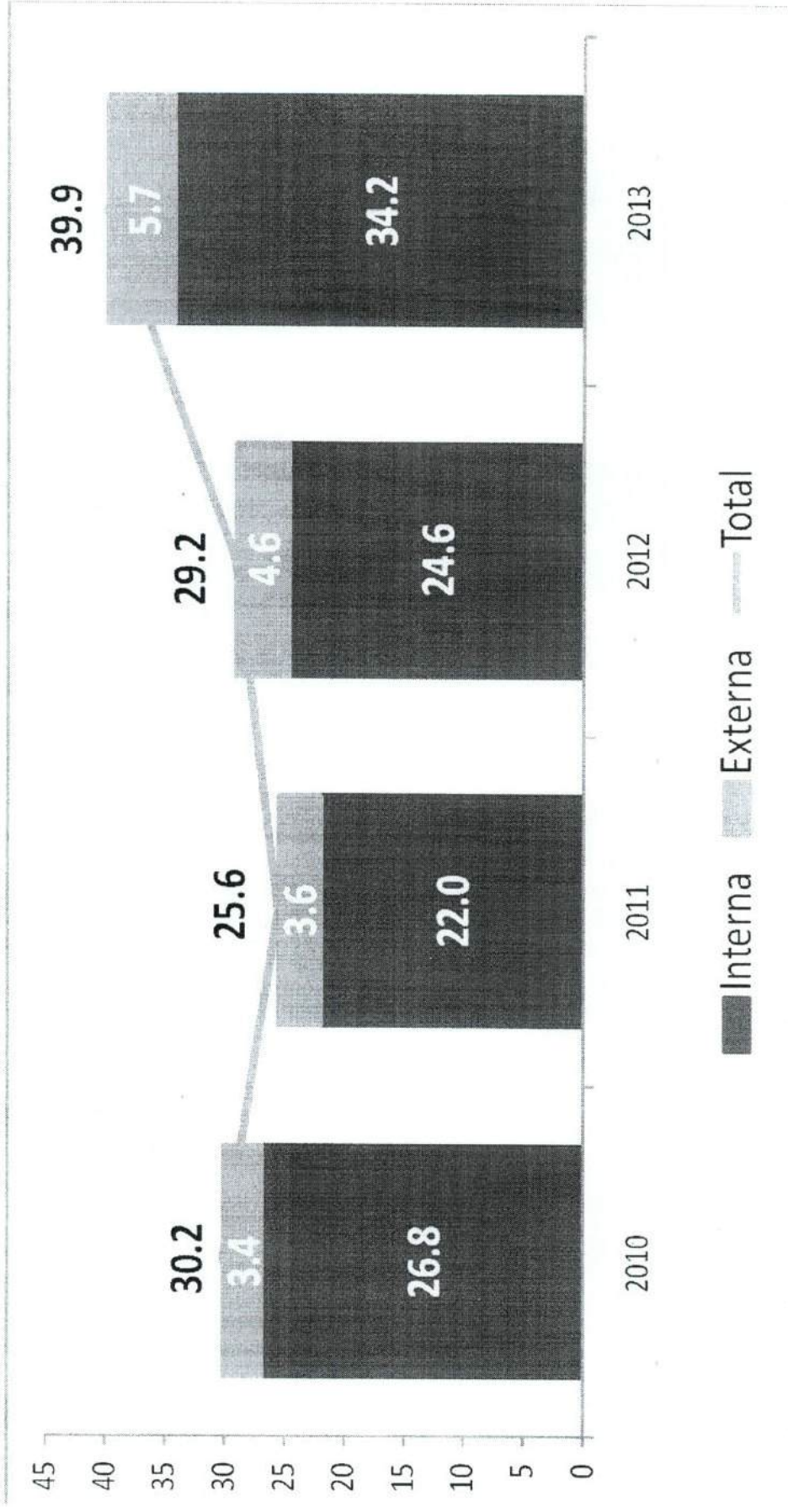


## Intereses de la deuda pública con relación a los ingresos corrientes (En porcentajes)



•Fuente: Icefi con datos de la Sefin publicados en 2014.

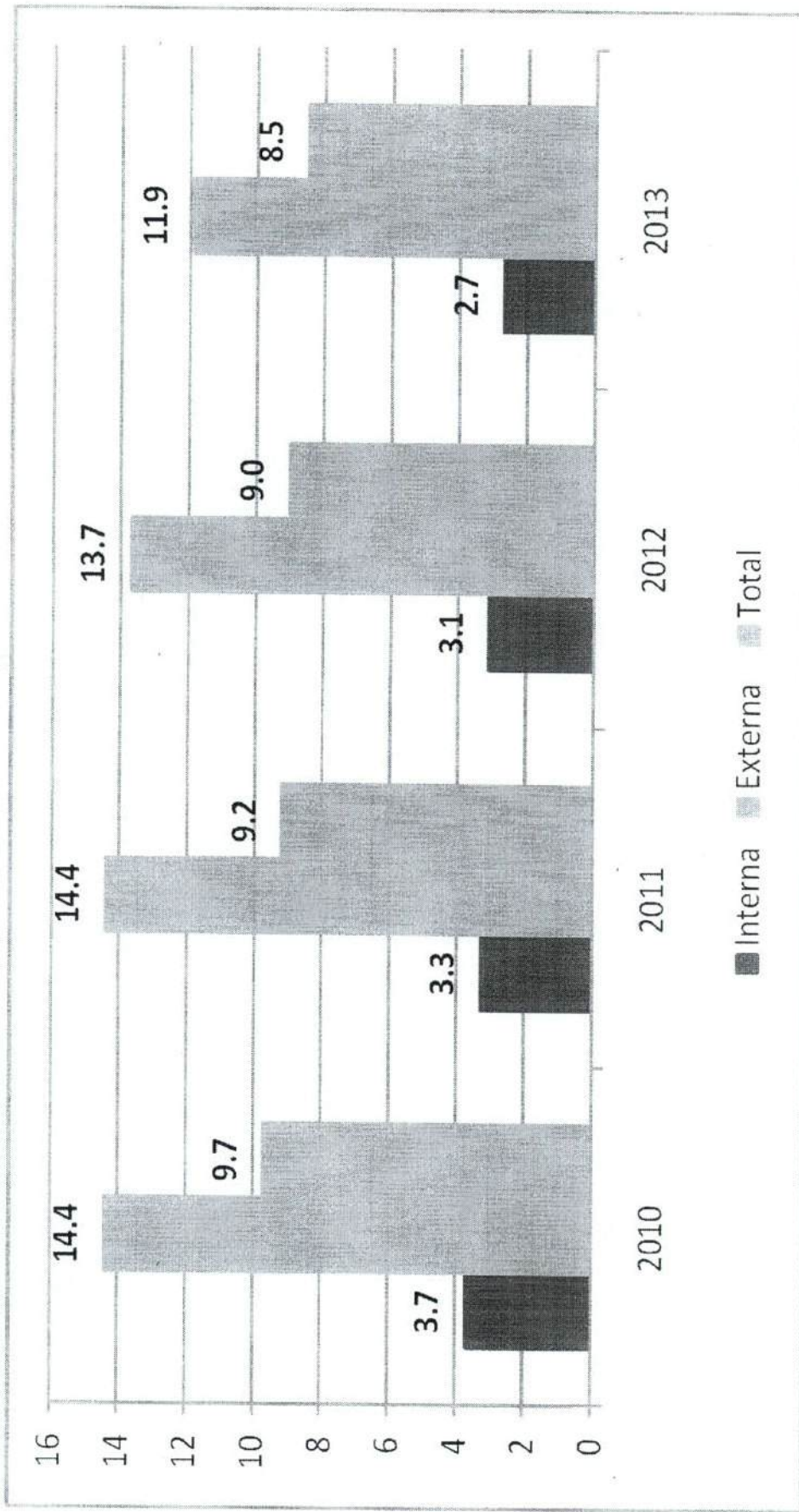
## Servicio de la deuda pública con relación a los ingresos tributarios (En porcentajes)



•Fuente: Icefi con datos de la Sefin publicados en 2014.



# Vida promedio de cartera total de la deuda pública 2010-2013 (En años)



•Fuente: Icefi con datos de la Sefin publicados en 2014.

# **5. REFORMA FISCAL Y PERSPECTIVAS 2014**



# Prolegómenos de la política fiscal 2014

- Reforma tributaria (Decreto 278-2013) regresiva lo que aumenta la inequidad tributaria. Inconsulta y aprobada sin mayor discusión.
- Ley para Optimizar la Administración Pública (Decreto 266-2013) quita la potestad al Congreso Nacional y delega en el presidente de la República en Consejo de Secretarios de Estado :
  - 1) Crear, modificar o suspender secretarías de Estado y de los órganos desconcentrados
  - 2) Modificar el presupuesto general de la República
  - 3) Autorización para la venta de bienes fiscales.
- Ley de las Zonas de Empleo y Desarrollo Económico (ZEDE)(Decreto 120-2013)
- Ley de Promoción del Desarrollo y Reconversión de Deuda Pública (Decreto 145-2013)
- Retroceso en transparencia presupuestaria

## Perspectivas fiscales 2014 y sus supuestos

- Inflación:  $6.5 \pm 1.0$  %
- Crecimiento: 2.5 a 3.5%
- Rendimiento reforma tributaria: 2.7% del PIB
- Deuda pública: 49% del PIB
- Déficit del Gobierno Central: L.19,456.6 millones (4.7% del PIB)
- BCH en su Programa Monetario 2014-2015 estima el déficit del Gobierno Central en L.21,413.6 millones (5.2% del PIB)

## Gobierno Central: Cuenta financiera presupuestada 2014 (En millones de lempiras y porcentajes)

	Millones de lempiras	Porcentaje del PIB
Ingresos y Donaciones	67,557.0	16.3
Ingresos Corrientes	64,466.6	15.6
Ingresos Tributarios	62,048.5	15.0
Donaciones	3,090.4	0.7
Gastos Totales	87,013.7	21.0
Gasto Corriente	71,081.3	17.1
Intereses Deuda	11,746.3	2.8
Gasto Corriente Primario	59,334.9	14.3
Ahorro en Cuenta Corriente	-6,614.7	-1.6
Gasto de Capital	15,958.2	3.8
Balance Global	-19,456.6	-4.7
Financiamiento Externo Neto	6,431.9	1.6
Financiamiento Interno Neto	13,024.7	3.1

Fuente: ICEFI basado en datos de la SEFIN



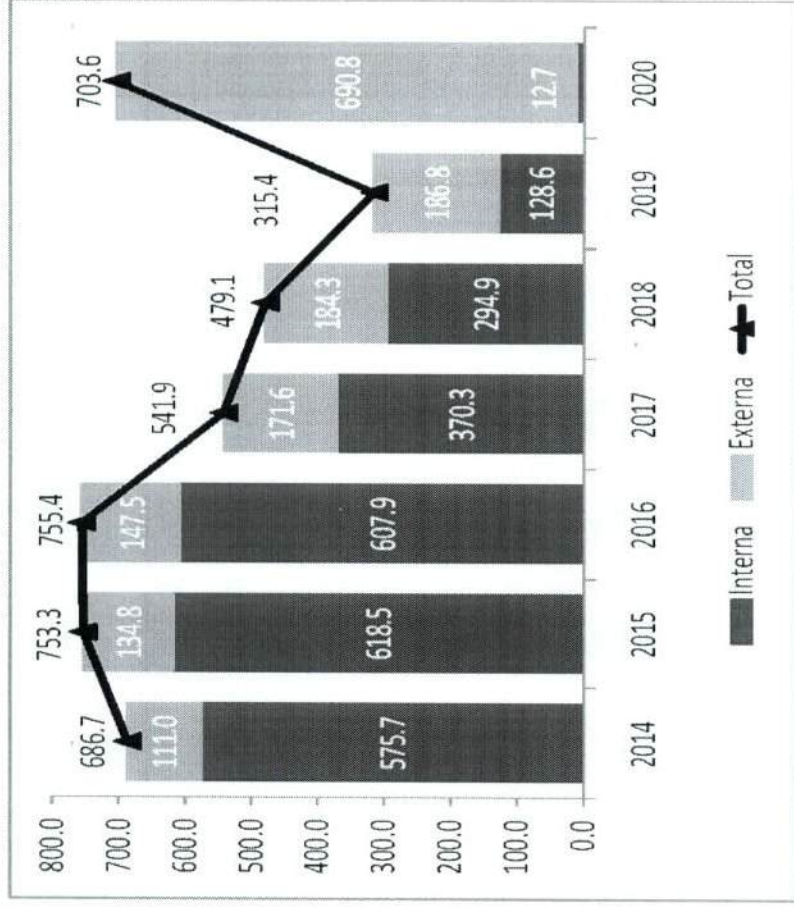
# Deuda pública: necesidad de reconversión en términos concesionales

Gobierno Central: Pago servicio de la deuda pública 2014  
(En millones de lempiras y porcentajes)

	Monto	Porcentaje con relación a		PIB
		Ingresos Corrientes	Gasto Total Incurrido	
<b>Deuda Interna</b>	<b>20,686.6</b>	<b>32.1</b>	<b>20.0</b>	<b>5.0</b>
Amortización	12,197.1	18.9	11.8	2.9
Intereses	8,489.5	13.2	8.2	2.0
<b>Deuda Externa</b>	<b>7,539.8</b>	<b>11.7</b>	<b>7.3</b>	<b>1.8</b>
Amortización	4,283.0	6.6	4.1	1.0
Intereses	3,256.8	5.1	3.1	0.8
<b>Total</b>	<b>28,226.4</b>	<b>43.8</b>	<b>27.3</b>	<b>6.8</b>

Fuente: ICEFI basado en datos de la SEFIN

Deuda pública: vencimientos 2014-2020  
(En millones de dólares)



Fuente: ICEFI basado en datos de la SEFIN

## **6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**



# Conclusiones

- Deterioro de las finanzas públicas hondureñas durante el período 2012-2013
- El aumento del déficit fiscal puede explicarse por la combinación de varios factores:
  - Escaso dinamismo de los ingresos pese a reformas tributarias
  - El aumento del gasto público relacionado con el ciclo político
- Resultado: mayor y peligroso endeudamiento, tanto interno como externo
- La nueva administración optó por una reforma tributaria que profundiza la inequidad, pero que no es suficiente.
- La estimación del déficit para el 2014 es de 6.8% por parte del FMI
- La reorientación del gasto público tiene implicaciones importantes sobre:
  - La naturaleza de la política social
  - El papel del Estado en la economía

# Recomendaciones

- Retomar el informe de la Comisión que revisó las exoneraciones fiscales en 2013
- Nombrar una comisión Gobierno - sociedad civil para analizar la sostenibilidad de la deuda pública
- Cumplimiento estricto de las medidas de control del gasto establecidas en el presupuesto de 2014
- Fortalecer efectivamente la transparencia fiscal
- Fortalecer la institucionalidad de supervisión de los contratos de las alianzas público-privado
  - No deben ser cargas adicionales al Estado
- Instar a que los organismos controladores del Estado ejerzan eficazmente sus funciones en el área fiscal



# Recomendaciones

- Promover un pacto fiscal para los próximos años que garantice:
  - Abordaje integral de las finanzas públicas
  - Incluyente: todos los sectores puedan aportar en condiciones iguales a la búsqueda de soluciones
- Analizar y discutir las recomendaciones del Grupo Promotor del Diálogo Fiscal
  - Conformado por ex funcionarios de diferentes gobiernos y que ha formulado propuestas para resolver la crisis fiscal de Honduras

## **Gasto público 2013: aspectos relevantes**

- El necesario ajuste no fue prioridad
  - Aunque si hubo recomposición
- Política general de concesiones y traspaso de administración de bienes e ingresos del Estado
  - COALIANZA: fuera de Ley de Contratación del Estado y podría causar contingencias fiscales
- Uso intensivo de fideicomisos con banca comercial: funciones y competencias públicas en manos privadas



# ***¡Muchas gracias!***

Puede visitarnos en:

**[www.icefi.org](http://www.icefi.org)**

Y también seguimos en:



Icefi es miembro de:



*El Instituto presenta el segundo diagnóstico de las finanzas públicas en el país que abarca el período 2010-2013 y perspectivas para el año en curso*

### **Honduras: Icefi advierte sobre la peligrosa ruta del endeudamiento estatal**

El Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi), con el apoyo de la Fundación Friedrich Ebert, presentó el documento "Honduras, la peligrosa ruta del endeudamiento. Diagnóstico de las finanzas públicas 2010-2013 y perspectivas para 2014".

El Icefi mostró que el escaso dinamismo de los ingresos y el fuerte aumento del gasto público aceleraron el crecimiento del déficit fiscal, pasando del 4.6% del PIB en 2010 al 7.9% del PIB en 2013. Este crecimiento acelerado del déficit fiscal se ha cubierto con un incremento, también rápido, del endeudamiento público: en 2013 el saldo de la deuda pública alcanzó el 43% del PIB (US\$ 8,006 millones), prácticamente duplicando el 22% del PIB (US\$ 2,981 millones) registrado en 2008. Se prevé que en 2014 el saldo de la deuda pública alcanzará el 50% del PIB.

El incremento acelerado de la deuda pública es una carga pesada: en 2014 el servicio de la deuda pública absorbe el 27% del gasto total presupuestado, excediendo los demás rubros de gasto, y duplica el presupuesto destinado a los servicios públicos de salud. El instituto advirtió que de no cambiar este panorama fiscal, en el mediano plazo Honduras no podrá reducir el saldo de su deuda pública y seguramente será fiscalmente insostenible.

Según el Icefi la carga de la reforma tributaria recae sobre los sectores con ingresos medios y bajos (la mayoría de la población), mientras mantiene privilegios fiscales para sectores de ingresos altos. A criterio del Instituto, esta política es contraria a los principios de equidad tributaria y acentúa la exclusión social. Pese a ello la proyección oficial del déficit fiscal para 2014 es de 5.2% del PIB lo que demuestra que la reforma tributaria, de la cual se espera recibir en ingresos adicionales equivalentes a 2.7% del PIB, no es suficiente para cubrir los crecientes gastos del gobierno central. Si a esto agregamos que la estimación del FMI del déficit del gobierno central es 6.8% la situación obviamente es más delicada.

Para superar esta crisis fiscal, el Icefi recomendó:

- Retomar el informe de la comisión que revisó las exoneraciones fiscales en 2013, entregado al Congreso Nacional. Se deben eliminar las exoneraciones injustificadas.
- Nombrar una comisión conformada Gobierno - sociedad civil para que analice la sostenibilidad de la deuda pública y recomiende acciones de corto plazo para su reestructuración (principalmente la deuda interna).
- Cumplimiento estricto de las medidas de control del gasto establecidas en el presupuesto de 2014. Prohibir gastos sin asignación presupuestaria y cumplir con la meta programada para el déficit fiscal.
- Establecer mecanismos que fortalezcan la transparencia fiscal.
- Fortalecer la institucionalidad de supervisión de los contratos de las alianzas público-privadas para que estos se cumplan y no representen cargas adicionales al Estado. En caso de ser necesario, proceder a su revisión y renegociación.
- Los organismos contralores del Estado deben ejercer eficazmente sus funciones en el área fiscal.
- Promover un pacto fiscal para los próximos años, con una visión integral de las finanzas públicas, incluyendo que garantice la participación de todos los sectores en igualdad de condiciones en la búsqueda de soluciones.
- Analizar y discutir las recomendaciones del Grupo Promotor del Dialogo Fiscal que, conformado por ex funcionarios de diferentes gobiernos, ha formulado propuestas para resolver la crisis fiscal de Honduras.

Tegucigalpa, Centroamérica, 8 de julio de 2014

Para más información, comunicarse con Orfa Mejía al teléfono 9990-7481 o al correo electrónico [orfamejia@gmail.com](mailto:orfamejia@gmail.com)

Este documento fue realizado con el apoyo de:



National Endowment for Democracy  
www.ned.org