

LINEAMIENTOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN PACTO FISCAL EN HONDURAS

Autores:

Rolando Valladares
Mauricio Díaz Burdett

Comentarios:

Jorge Henríquez
Ismael Zepeda

Editor:

Mario Posas



Lineamientos para la construcción de un Pacto Fiscal en Honduras



FOSDEH, 2015

Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo de Honduras

Autores

Rolando Valladares

Mauricio Díaz Burdett

Comentarios

Jorge Henríquez

Ismael Zepeda

Editor

Mario Posas

FOSDEH

Col. Alameda Ave. Tiburcio Carías Andino,

Casa No. 1011, Tegucigalpa, Honduras

Correo electrónico: contacto@fosdeh.net

Página web: www.fosdeh.net

www.facebook.com/fosdeh

Twitter: @fosdeh

Esta publicación fue realizada gracias al apoyo de:



Tegucigalpa, Honduras, 2015

Contenido

• Introducción	5
• Resumen ejecutivo	7
• Presentación	13
• Lineamientos específicos de Política Pública	21
• Lineamientos referentes al Sistema Tributario.	52
• Estrategia para establecer un Pacto Fiscal Participativo e Incluyente.....	61
• Glosario	73

Introducción

Aunque los Pactos Fiscales no representan ninguna novedad en el ambiente de las políticas públicas, es oportuno indicar que su vigencia pertenece a las ingentes necesidades de los Estados a efecto de tener recursos variados y suficientes para proporcionar el mayor bienestar posible de su población.

En el caso de Honduras, antecedido por una historia multifacética y numerosa de ajustes tributarios, concebidos primariamente como ajustes a la política fiscal (los cuales han sido catalogados popularmente como paquetazos), han ido incrementado año con año las recaudaciones tributarias en términos corrientes, pero por lo general, restando capacidades de bienestar social y de crecimiento económico sostenible.

Resulta evidente cuantificar los recursos económicos que extrae el Gobierno de manera creciente de los bolsillos de sus ciudadanos(as), mediante una inestable política fiscal que se modifica frecuentemente y con limitados atisbos de planificación y medición de los impactos provocados. En paralelo, el gasto presupuestario también creciente y en mayor monto que el aumento de los ingresos, no han generado el bienestar esperado. De hecho se ha retrocedido en la capacidad y calidad de la inversión pública, de buena parte de los servicios públicos, junto al crecimiento de la inseguridad personal, por ejemplo una persona enferma debe comprar hasta lo más elemental de una intervención o una receta médica.

Mejorar los ingresos pero mejorando también la calidad y cantidad del gasto constituye la esencia misma de un Pacto Fiscal en Honduras. Lograr un acuerdo, en este sentido, se ha convertido en una prioridad del Estado Nacional hondureño. Desde esta perspectiva, el Foro Social de

Deuda Externa y Desarrollo de Honduras presenta al pueblo, gobierno y comunidad internacional esta propuesta de Pacto Fiscal para continuar y fortalecer el diálogo constructivo. Decir que este modesto aporte institucional y personal no pretende llenar todas las expectativas y menos aun tener todas las respuestas que se plantean con un tema tan amplio de oportunidades.

Finalmente, agradecer todos los aportes y esfuerzos de cada persona que labora en FOSDEH, como otras que toman sus alientos en otros espacios de trabajo.

Resumen Ejecutivo

El objetivo central de los “Lineamientos para la construcción de un Pacto Fiscal en Honduras” es dotar al sistema fiscal y presupuestario hondureño de elementos sólidos para la sostenibilidad de país. Se busca, de igual manera, garantizar la cohesión y armonía entre todos los grupos poblacionales, para una inclusión social real por medio de la equidad distributiva de los ingresos nacionales y eficiencia de la política fiscal, monetaria, presupuestaria e inversión pública.

La propuesta explica que los sistemas gubernamentales deben ser simplificados para que puedan operar eficientemente, por ende se ofrecen lineamientos puntuales al respecto. Considerando la eficiencia, la neutralidad, la transparencia y la equidad como principios inherentes al conjunto y de cada lineamiento propuesto. Cada uno de los lineamientos se agrupan en tres espacios considerados como fundamentales para generar cambios a escala, en la generación de ingresos y nuevos patrones de gasto, enmarcándose en: Administración Tributaria, Administración Aduanera y Gasto Público e Inversión. Así impulsar el desarrollo sostenible de nuestro país, a través de la amornización de las políticas públicas como:

La Política Fiscal

El objetivo debe ser el de garantizar la solvencia del sector público, estabilizar y estimular la economía con el fin de promover el crecimiento, alcanzar los niveles de inversión que garanticen el acceso al crédito externo, eliminar o racionalizar el actual sistema de incentivos fiscales y diseñar e implementar un nuevo sistema que desarrolle aquellas áreas o sectores que se consideren prioritarios para el desarrollo de Honduras. En tal sentido, es prudente proponer a la población nacional, sus partidos políticos, sectores económicos y al gobierno, entre otras cosas las siguientes.

- i. Realizar ajustes en las metas de la política económica, con el fin de hacer frente a una situación en donde existirá una costosa disponibilidad de fondos a futuro. Las metas deben ser revisadas debido a que la recaudación de los impuestos necesarios son escasos para financiar el Presupuesto de la República,
- ii. En el caso de no disponer de suficiente recursos, como se espera, el gobierno deberá analizar, y realizar estudios de factibilidad y viabilidad de cómo hacerle frente a las necesidades de financiamiento del incontrolado crecimiento del gasto público,
- iii. Fortalecer la coordinación entre la política fiscal, la política monetaria, la política financiera y las políticas de endeudamiento público,
- iv. Se deberá mantener la sostenibilidad de la deuda pública.

De manera propositiva, para la realización de este programa -propuesta-, se expresan las siguientes medidas como:

Racionalización del actual Sistema de Incentivos y Ejecutar un Programa Anti Evasión

El gobierno debe revisar y racionalizar el uso del sistema de incentivos fiscales, emitiendo una nueva normativa que reduzca su uso y canalice dicho gasto a actividades productivas y sectores estratégicos de la economía. Adicionalmente se indica actualmente el sistema de incentivos es una fuente de corrupción y de trasiego de influencias políticas. En aras de la transparencia y del buen manejo del Estado, el gobierno debería publicar en el Presupuesto de la República los montos, las actividades y los beneficiarios del actual sistema de incentivos, sobre todo por el sacrificio fiscal que incurre el Estado. Además, el Gobierno, a través de organizaciones de la sociedad civil (Fortaleciendo la participación ciudadana y empoderamiento de la sociedad) debe realizar evaluaciones periódicas de estos gastos para determinar si realmente están cumpliendo con los objetivos y las metas para lo que fueron creados.

Balancear el Presupuesto de Ingresos y Gastos

Por el lado del gasto, se deben emitir medidas que conduzcan paulatinamente al país a disponer de un presupuesto balanceado. FOSDEH propone que el presupuesto del gobierno debe ser equilibrado. Es decir que, los gastos presupuestados sean igual a los ingresos estimados y, por lo tanto, no autorizar gastos si no hay disponibilidad de ingresos.

Fortalecer institucionalmente la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI)

Los impuestos establecen vínculos entre los ciudadanos y sus gobiernos. Si están adecuadamente diseñados los sistemas impositivos pueden mejorar la gobernanza, la transparencia y la rendición de cuentas... Los impuestos pueden ser un poderoso instrumento para promover la equidad, apoyar la inversión, acelerar la productividad y el crecimiento económico, es por ello la profesionalización de la institución recaudadora de impuestos debe ser prioritario en la gestión actual del gobierno.

En Política Monetaria

Se debería tener como objetivo principal lograr una inflación baja y regular las tasas de interés de mediano y largo plazo, con el propósito de crear mayor liquidez en el sistema bancario, para que a través de la expansión del crédito al sector productivo se genere un mayor crecimiento económico. Ello demanda que por medio de reformas legales e instrumentos monetarios, se regule la cantidad de dinero y las tasas que se destinarán a los créditos de consumo, con el propósito de favorecer los créditos personales y los préstamos destinados a los sectores menos favorecidos, especialmente a la micro y pequeña empresa. Debe brindarse particular atención a los préstamos para la construcción y obtención de vivienda y a los préstamos de las empresas que planifican inversiones a largo plazo, a tasas de interés competitivas, mediante la ampliación de los plazos y la reducción de las tasas de interés. De esta manera, se estará estimulando la economía a través de una mayor participación del sistema financiero nacional y del sector privado, creando empleo y más ingresos.

En la Inversión

Aunque el énfasis de este documento no está centrado en las inversiones, se sugieren algunos aspectos a tomar en consideración, varios de los cuales han sido ideas movilizadas por muchos sectores y personas que Honduras debe aprovechar la evolución del sector transporte, especialmente ahora que se produce una expansión importante en el comercio mundial debido al surgimiento de economías emergentes como China, la India, Corea y otros países que demandarán servicios logísticos para el transporte de mercancías. Por tanto, es necesario diseñar políticas para la implementación de proyectos como un ferrocarril interoceánico y la conformación de puertos y aeropuertos modernos para convertir al país en un corredor logístico internacional eficiente para el transporte de mercancías. En este campo, es necesario formular políticas factibles y viables respecto a la inversión en infraestructura, innovación (productiva y educativa) y el uso de los recursos energéticos del país.

La inversión es un aspecto importante en las relaciones económicas internacionales. Por esta razón, será necesario tomar medidas para la captación de la misma. La inversión es también un importante mecanismo de transmisión para difundir la tecnología, los conocimientos y la innovación. Este aspecto debería ser manejado a través de la formulación de un nuevo diseño de incentivos que promueva la inversión en aquellas áreas consideradas prioritarias para el desarrollo del país, a través de un plan de inversiones nacional renovado.

Sobre Competitividad

En Honduras existe una política de competitividad e instituciones dedicadas a la misma, pero poco se ha hecho para catapultar al país a mayores estadios de desarrollo, para competir exitosamente, tanto a nivel regional como mundial en todos los campos del conocimiento. Por el contrario, Honduras sigue bajando en el desempeño obtenido en los últimos años en los índices de competitividad que reporta anualmente el Foro Económico Mundial sobre una serie de pilares que miden el comportamiento de los países en diferentes áreas, particularmente, el desarrollo institucional, la

disponibilidad y calidad de la infraestructura, el ambiente macroeconómico, la calidad de los servicios de educación y salud, o la capacidad de innovación de un país.

Se debe Combatir la pobreza y la desigualdad de ingresos

El combate a estos problemas debe trabajarse a partir de políticas de inclusión, cohesión y equidad social, por todo ello, de la propuesta del FOSDEH y se logrará con el involucramiento de los sectores sociales, económicos, políticos, para el cumplimiento debe tomarse en cuenta los siguientes lineamientos del documento, en materia de:

I- Lineamientos referentes al Sistema Tributario, sobre Equidad Tributaria con el objetivo de buscar el cumplimiento de la equidad horizontal y el bienestar común, **II- Lineamientos sobre mayores niveles de Eficiencia de la Administración Aduanera**, como Operativos en contra de la Evasión Fiscal exclusivamente ejecutados por la autoridad competente y asegurando precios reales, así como sistemas de soporte electrónico para valuación de mercancías y bienes importados. **III- Lineamientos administrativos de eficiencia y control del Gasto Público**, como Establecer un Marco de Convergencia de las Finanzas Públicas a parámetros macroeconómicos de corto y mediano plazo, o igual que un Censo de Beneficiarios de la Política Social.

Es imperativo una “Estrategia para establecer un Pacto Fiscal Participativo e Incluyente” por ello...

El pacto fiscal debe considerarse como el proceso conductor de la política fiscal que deseamos. En él, debe establecerse no solo los elementos macroeconómicos. También debe incluir los mecanismos metodológicos que nos indiquen las líneas de acción, principios, mecanismos de participación social y el establecimiento de compromisos fiscales.

Presentación

Acerca de estos lineamientos

El objetivo central de estos lineamientos es dotar al sistema fiscal y presupuestario hondureño de elementos sólidos de sostenibilidad fiscal. Buscan también garantizar la cohesión y armonía social entre todos los grupos poblacionales, promocionando los derechos y la dignidad humana.

Han sido elaborados para ser adaptados a las exigencias que los actores sociales proponentes consideren respecto de su vigencia en el corto, mediano y largo plazo, de manera parcial con los tiempos y metas particulares del Plan de Nación-Visión de País, así como la eventual propuesta de un “Pacto para Honduras”.

Se asumen como insumos para abordar la transformación gradual de los problemas estructurales de las finanzas públicas. No se trata de complejizar aún más el “mosaico” sino de simplificarlo para asegurar la equidad y justicia tributaria.

Los lineamientos se consideran como propuestas integrales viables desde el punto de vista político. Se considera la eficiencia, la neutralidad, la transparencia y la equidad como principios inherentes al conjunto y a cada lineamiento.

Cada uno de los lineamientos se agrupan en tres espacios considerados como fundamentales para generar cambios de escala en la generación de ingresos y nuevos patrones de gasto: I.-Administración Tributaria, II.- Administración Aduanera y III.- Gasto Público e Inversión.

La fundamentación técnica y metodológica de los diversos lineamientos propuestos incorpora términos y abordajes conceptuales que conviene describir de manera sucinta para captar la magnitud y el alcance de los cambios propuestos.

Los sistemas tributarios son el producto de varias décadas de reforma fiscal. Constituyen un complejo compendio de disposiciones legales que afectan a los contribuyentes menos instruidos en materia tributaria, promoviendo la evasión y elusión fiscal. Cuando se habla de una reforma tributaria se alude al conjunto de modificaciones en tasas y gravámenes a fin de asegurar mayores fuentes de financiamiento de la actividad estatal. También va asociada a la idea redistributiva de trasladar recursos de los sectores con mayor poder adquisitivo a grupos de menor ingreso y/o poder adquisitivo.

Los sistemas tributarios deben ser simplificados para que puedan operar eficientemente. Deben basarse en criterios de equidad, lo que significa que las cargas deben ser distribuidas en forma proporcional a los recursos de que disponen los distintos sectores de la población. Es usual en este ámbito, distinguir entre equidad tributaria horizontal y vertical. La primera implica que las personas que obtienen similares niveles de ingresos deben pagar cantidades semejantes de impuestos y la segunda se refiere al trato diferencial que hay que otorgar a las personas para que tributen en proporción a sus ingresos y ganancias.

Los sistemas impositivos deben ser progresivos, lo que implica que los que reciben más ingresos tienen que tributar más. Esta aspiración normativa contrasta con la realidad de países como Honduras en que predominan sistemas tributarios esto es, que los que ganan menos pagan más en proporción a los ingresos que se reciben. Esto ocurre cuando la principal fuente de recaudación son los impuestos al consumo y los impuestos a la renta privada de los agentes económicos. También está relacionado con el hecho que los que tienen más, reciben exoneraciones fiscales que ponen en cuestión el principio de la progresividad del sistema impositivo.

Por ello es clave conocer la incidencia tributaria que se refiere a la determinación de qué proporción de los ingresos de cada grupo social resulta gravado por el conjunto de los impuestos del país. Un sistema tributario justo es aquel que busca reducir las inequidades de ingreso.

Los sistemas tributarios deben ser regidos también por principios de eficiencia, neutralidad y transparencia.

En materia de gestión presupuestaria es importante disponer de un presupuesto sustentable de ingresos, que trascienda el año fiscal (Presupuesto Plurianual de al menos 10 años). Estamos hablando de la magnitud recursos públicos a ser erogados, los que deben generarse fundamentalmente en las cargas y gravámenes tributarios y, sólo secundariamente en el recurso al endeudamiento interno y externo. Se trata de lograr un manejo eficiente y racional de la capacidad pública de financiar adecuadamente el desarrollo presente, sin comprometer la gestión financiera futura de un país.

Hay que combatir la tendencia hacia la erogación sin imputación presupuestaria o con cargos en la denominada deuda flotante. Se trata de evitar la práctica cada vez más generalizada de gastar por encima de los techos legales presupuestarios y de autorizar ampliaciones y modificaciones presupuestarias sin sustento fiscal y socioeconómico.

Es necesario tener en cuenta el tema de la descentralización presupuestaria. Estamos hablando del proceso mediante el cual las instancias legales del nivel local ejecutan recursos fiscales asignados desde un nivel central. Los procesos de cuasi-descentralización aluden a los ingresos generados por las propias instancias públicas, tales como los hospitales y los centros de salud, que son autorizados para utilizar partes de esos ingresos en medicamentos, materiales de cirugía y otros utensilios, además de los gastos excesivos en pago de viáticos y gastos de viaje que se suman a los ya presupuestados.

Hay que tener en cuenta los fondos públicos depositados en los bancos privados. La existencia de la Tesorería General de la República y de la Bóveda de Valores del Banco Central de Honduras, no ha impedido que muchas de las instituciones del sector público depositen valores en bancos privados, para generar intereses (y hasta otros beneficios) no contemplados en el Presupuesto. La apropiación particular de estos ingresos debiera considerarse ilegal y con consecuencias negativas para la ejecución eficiente del gasto.

Finalmente, hay que decir algunas palabras, sobre la traslación de impuestos de entidades públicas a usuarios finales. Las reformas fiscales aprobadas establecen el pago de Impuesto sobre Ventas (ISV) e Impuesto sobre la Renta (ISR) a instituciones del sector público. En estas disposiciones, no existen medidas de aseguramiento para que tales cargas no terminen siendo reflejadas en el costo incrementado de: energía eléctrica, telefonía, agua, etc.

Antecedentes que deben ser tenidos en cuenta

La compleja problemática que afecta la administración de ingresos y egresos en el gobierno hondureño, no ha podido resolverse a cabalidad. Se ha carecido de una hoja de ruta para modernizar y proveer de justicia fiscal a los diferentes sistemas de captación, ejecución y supervisión de múltiples acciones de la administración tributaria y presupuestaria.

En los últimos 30 años han tenido lugar varias reformas administrativas orientadas sustancialmente a aumentar presuntamente la base de contribuyentes y diversificar los bienes y servicios sujetos, sin obtener los resultados esperados. En el caso de la administración presupuestaria, se han realizado cambios positivos como la adopción del Sistema de Administración Financiera Integrada (SIAFI) que representa un esquema robusto de asignación, ejecución, supervisión de actividades públicas y de relativa transparencia para la ciudadanía en general. En el campo de la administración aduanera, se ha logrado establecer algunos procesos en línea para el llenado de pólizas de importación y exportación.

A pesar de que estos cambios colocan a Honduras en una posición de igualdad administrativa con los demás países de la región, seguimos padeciendo un sistema tributario altamente regresivo que afecta a las capas sociales de menores ingresos y beneficia a los grupos económicos y sociales de altos ingresos. En términos de sus ingresos, los sectores más pobres pagan más impuestos que los sectores más ricos. Ver publicación de FOSDEH: ¿Quién paga los impuestos en Honduras?

Los beneficios y las exoneraciones, que privan al Estado de una importante fuente de ingresos, se han venido acumulando del lado de las élites económicas. Estas son a su vez los principales beneficiarios de los contratos para las grandes obras y los servicios contratados por el sector público. Existen, por otra parte, amplios sectores económicos y sociales que solo apenas contribuyen al financiamiento de la actividad estatal. Miles de empresas no tributan impuesto sobre la renta y tampoco son agentes recaudadores del impuesto al valor agregado. Los docentes del nivel de educación primaria, secundaria y universitaria no tributan el Impuesto Sobre la Renta (ISR).

La situación impositiva general deja traslucir un patrón de desigualdad e injusticia. Hay que subrayar que los grupos económicos beligerantes no solamente escapan al pago de impuesto por medio de exoneraciones legales totales o parciales. También ostentan el privilegio de influir en la toma de decisiones para mantener el sistema fiscal y de asignación de recursos que más conviene a sus necesidades de expansión y consolidación. Estos grupos lograron una ley para no pagar ningún tipo de impuestos bajo la justificación de crear empleo y promover el turismo. La participación de estos grupos económicos en las “zonas francas” o de “procesamiento industrial” también dieron lugar al mismo tratamiento al ser exonerados del pago de impuestos.

Como resultado global de estos procesos, advertimos que intensifica cada vez más el patrón de fuerte concentración del ingreso y que el sistema fiscal no es de ninguna manera ajeno a esta tendencia. Es manifiesta una fuerte concentración del gasto público entre los pobladores de las ciudades más densamente pobladas. De esta manera, la inversión pública se orienta a consolidar el patrón dual de crecimiento, concentrado en el denominado “corredor central del desarrollo”.

Considerando los cambios impositivos recientes para financiar la creciente inseguridad ciudadana, que abarcó cierta gama de transacciones financieras y servicios de telefonía móvil, y lo correspondiente a la ley de regulación de precios de transferencia que intenta enfrentar el creciente fenómeno de deslocalización de algunos procesos de producción y

comercialización transnacional mediante el uso de “paraísos fiscales”, no puede dejar de caracterizarse el sistema tributario y de asignación de recursos como un “mosaico de inequidad”. Esto significa que en lugar de contribuir a distender la compleja situación social y política existente, ha venido a influir directamente para consolidar un sistema fiscal cada vez más regresivo.

En este contexto, los servicios públicos han alcanzado niveles sin precedentes de deterioro, tornándose en servicios casi exclusivos para las capas sociales más pobres. Es así que, por ejemplo, a los pobladores pobres que requieren de intervenciones quirúrgicas, se les “programan” fechas de 1 año o más y se les exhorta a ahorrar dinero para contribuir con prótesis, exámenes de laboratorio o medicamentos que el sistema público no proporciona. Se fortalecen los servicios privados de asistencia médica a los pobladores de mayor poder adquisitivo resuelven este género de problemas de salud acudiendo a establecimientos privados del país y de otros países.

Demás esta decir que solamente un pequeño segmento de familias de medianos ingresos cuenta con el beneficio de una seguridad social y previsional con limitada capacidad para resolver estos problemas, y que durante la administración del Presidente Lobo se realizó el mayor latrocinio (robo, malversación de fondos, abuso de poder, entre otros delitos y en el cual estuvo el TSC ausente en este período de casi cuatro años) en la historia del Instituto Hondureño de Seguridad Social. Destaca para los primeros meses de la Administración del presidente Juan Orlando Hernández, la propuesta remitida al Congreso Nacional de la República sobre la Ley Marco de Protección Social.

Esta crisis del sistema público de salud abarca también los servicios educativos, lo que trae consigo deplorables estándares de calidad educativa que afecta forzosamente la capacidad de ascenso social de diversos sectores poblacionales. La difícil situación de la red de infraestructura y la marcada debilidad del sistema de impartición de justicia y de seguridad ciudadana son, claramente, aspectos vinculados que se retroalimentan del actual “statu quo” en materia fiscal y de asignación de recursos.

Con ello, el “mosaico de inequidad” se extiende por doquier y ni siquiera el Plan de Nación-Visión de País con todas sus deficiencias ha sido capaz de corregir este grave problema pues no dispone de dispositivos legales para hacerlo. El Plan de Nación provee un “horizonte” pero asume que podrá llegarse con facilidad a dicho horizonte aún si todo permanece constante, que podrá superarse la pobreza y miseria a pesar del persistente cuadro de marcado deterioro de los servicios públicos.

Lineamientos específicos de Política Pública

Política Fiscal

Para el Gobierno de la República, el desafío de la política fiscal, ante la actual crisis económica que enfrenta el país, debe considerar la aplicación medidas específicas para estimular el crecimiento económico y lograr la estabilidad de precios (en coordinación con la Política Monetaria). Esto ocurre en un contexto en el que habrá menos disponibilidad de ingresos y la necesidad de mantener los gastos en infraestructura física y en infraestructura social (educación, salud y protección social) que son vitales para evitar un aumento de la pobreza y sentar las bases de un crecimiento sostenible en el mediano y largo plazo.

El incremento de demandas sociales que genera el simple crecimiento de la población se produce en un momento en que los recursos fiscales serán difíciles de captar, ya que la actividad económica tiende a menguar o someterse a ciclos portadores de altas o bajas. Esto último es el resultado de la baja en los precios de los productos básicos de exportación, especialmente el café, la ausencia gubernamental de apoyo a estos sectores, la disminución y esperado repunte de los precios internacionales y el lento proceso de recuperación de las economías desarrolladas, principalmente en las economías de nuestros principales socios comerciales. Se ha previsto que, a pesar de los estímulos que implementan, no lograrán salir de la crisis económica-financiera del 2008. A esto hay que añadir, los bajos niveles de crecimiento económico del país en los últimos años, a la crisis fiscal y a la “necesidad” de incrementar el acceso al crédito interno y externo.

Los responsables de la política económica tendrán que decidir entre situaciones altamente paradójicas como las siguientes: preservar la sostenibilidad de la deuda pública y aliviar los efectos económicos y sociales de la crisis; proteger la liquidez en el sistema de pagos, mantener

las reservas internacionales y el control de la inflación, apuntalar la estabilidad macroeconómica y apoyar determinados sectores sensibles desde el punto de vista político para evitar los conflictos sociales y sectoriales, subvencionar a sectores de riesgo y recurrir al proteccionismo de ciertos sectores en la economía.

En este contexto, se sugiere que el objetivo de la política fiscal, debe ser el de garantizar la solvencia del sector público, estabilizar y estimular la economía con el fin de promover el crecimiento, alcanzar los niveles de inversión que garanticen el acceso al crédito externo, eliminar o racionalizar el actual sistema de incentivos y diseñar e implementar un nuevo sistema que desarrolle aquellas áreas o sectores que se consideren prioritarios para el desarrollo de Honduras.¹ También se debe fortalecer técnica, administrativa y financieramente, la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI), a fin de garantizar la sostenibilidad de los ingresos tributarios que el país necesita para el cumplimiento de sus obligaciones con la sociedad. Se sugiere ver las propuestas “Honduras: Aportes para un Plan de Rescate” presentado por el FOSDEH en diciembre del 2013. De ahí que, si el gobierno desea tener éxito en su política económica, deberá sanear el déficit fiscal y reducir gradualmente el sobreendeudamiento público.

¹ El 2 de enero de 2010 fue publicado en la Gaceta la Ley Para el Establecimiento de Una Visión de País y la Adopción de un Plan de Nación para Honduras, Decreto Legislativo No. 286-2009, del 27 de enero del 2010, en este Decreto se establece, como parte de la Estrategia Nacional de Competitividad, cuatro áreas prioritarias para la inversión:

1. Maquila, orientada a servicios de Contact Centers y servicios de Back Office,
2. El desarrollo integral del desarrollo agroalimentario del país,
3. La promoción del sector forestal como uno de los tres recursos naturales más importantes del país, y
4. El desarrollo integral del turismo. Estas áreas estrategia forman parte del objetivo No.3 de dicho Plan: Una Honduras productiva, generadora de oportunidades y empleo digno, que aprovecha de manera sostenible sus recursos y reduce la vulnerabilidad ambiental. Adicionalmente; “se necesitan grandes inversiones en infraestructura productiva (Modernización de puertos, aeropuertos, telecomunicaciones, generación de energía eléctrica renovable) para convertir a Honduras en un corredor internacional de servicios logísticos y de transporte para la facilitación del comercio de bienes y servicios a nivel internacional.”(Rolando Valladares, Op. Cit, supra).

Como se ha sugerido, los márgenes de maniobra de la política fiscal del gobierno están limitados, por el incremento de la deuda pública (interna y externa), como consecuencia del incremento del gasto gubernamental y el lento crecimiento de los ingresos tributarios. Todo ello a pesar de las medidas impositivas que el gobierno del Presidente Lobo implementó a lo largo de sus cuatro años de gobierno.

En tal sentido, es prudente proponer a la población nacional, sus partidos políticos y al gobierno al menos lo siguiente:

- Realizar ajustes en las metas de la política económica, con el fin de hacer frente a una situación en donde existirá una escasa o costosa disponibilidad de fondos. En consecuencia, las metas deben ser revisadas debido a que la recaudación de los impuestos necesarios para financiar el presupuesto de la República están en una fase de poco crecimiento. Esto se debe al lento crecimiento de la economía y a la limitación en la disponibilidad de otros mecanismos de financiación, como el endeudamiento público, ya sea por emisión de bonos o prestamos internos. Esto hará sumamente compleja la formulación e implementación de la política fiscal del gobierno.
- En el caso de no disponer de suficiente dinero, como se espera, el gobierno deberá analizar cómo hacerle frente a las necesidades de financiamiento del incontrolado crecimiento del gasto público. En este contexto, se debe responder a las siguientes preguntas: ¿deben revisarse los subsidios, bonos, transferencias particulares a los diferentes sectores que lo reciben?, ¿qué metas de reducción de la pobreza son apropiadas y realistas?, ¿se debe formular un plan comprensivo para la inversión pública y, de ser así, tendrá la capacidad el gobierno de hacer expeditos los procesos de desembolso y la ejecución de los proyectos? Contestar adecuadamente estas preguntas representa un reto clave para las autoridades vigentes de cualquier administración, que tienen la responsabilidad de encontrar la manera de realizar estos ajustes para que los conflictos que generen tengan un impacto mínimo en el equilibrio macroeconómico, el clima de negocios y la tranquilidad social del país.

- Tomar decisiones difíciles sobre los objetivos fiscales a obtener y las alternativas disponibles para la reasignación de los escasos recursos disponibles para lograr los objetivos macroeconómicos que se propongan. Para la ejecución de una política anti-crisis, se requiere dinero. Por consiguiente, se debe determinar, meticulosamente, los niveles de inversión pública requeridos, los niveles del gasto social y, en todo caso, se debe preservar el equilibrio presupuestario (difícil en una situación de lento crecimiento) y lograr la sostenibilidad de la deuda pública.
- Implementar iniciativas para revisar, reformular y racionalizar el uso del actual sistema de incentivos, implementar un programa anti evasión y análisis de la elusión fiscal, potenciar las asignaciones otorgadas a las municipalidades y establecer medidas y controles para equilibrar paulatinamente el presupuesto de ingresos y egresos de la República.
- Fortalecer la coordinación entre la política fiscal, la política monetaria, la política financiera y las políticas de endeudamiento público. Esta coordinación de políticas públicas es importante, ya que facilita establecer claramente los objetivos que se proponen respecto la tasa de inflación esperada, el tipo de cambio a establecer (si será estable o tendrá una tasa de devaluación programada), las intervenciones en operaciones de mercado abierto por parte del BCH, los tipos de interés en el mediano y largo plazo, el fortalecimiento de la administración tributaria, los niveles y la política de endeudamiento y desendeudamiento, los parámetros de la política comercial, etc.
- Deberá enfrentar el aumento de las demandas sectoriales, lo que implicará una mayor competencia por el uso de los “escasos” fondos públicos. Ello implicará racionalizar y asignar eficientemente estos recursos mediante adecuados instrumentos de política basados en prioridades nacionales o sectoriales y no en la discrecionalidad política de los funcionarios públicos.

- Deberá mantener la sostenibilidad de la deuda pública. El aumento incontrolado de la misma puede continuar la incertidumbre en los agentes económicos, principalmente en los inversionistas, tanto nacionales como extranjeros. Para ello será importante coordinar con el BCH el establecimiento de las tasas de interés de mediano y largo plazo y estimar tasas de crecimiento económico prudenciales. A la par, habrá que revitalizar el gasto privado, incentivar la inversión de largo plazo y el sector construcción, especialmente el de la construcción de vivienda, el que puede convertirse en uno de los motores del crecimiento económico del país y de la creación de empleo. Actualmente, se calcula que el déficit de vivienda en el país, está entre 700 mil y un millón de unidades.²

Ante esta situación complicada, de falta de disponibilidad de recursos, la política fiscal debe estar orientada a formular e implementar medidas que no impliquen un mayor endeudamiento a tasas de interés más altas (es de vital importancia garantizar la sostenibilidad de la deuda pública), ni que se emitan nuevas medidas impositivas para generar más impuestos (garantizar sostenibilidad tributaria).

Adicionalmente, se deben adoptar medidas urgentes respecto a la formulación, la ejecución y el control presupuestario, tratando de equilibrar o balancear el presupuesto público de acuerdo a los ingresos y los gastos estimados. También se debe fortalecer institucionalmente a la DEI para

² La Sostenibilidad de la Deuda Pública es muy importante. Evidencias en el mundo desarrollado indican que la dificultad en la utilización de estímulos fiscales es una función de los niveles de endeudamiento del sector público, y una función inversa de la capacidad de las autoridades monetarias para resistir a una salida masiva de capitales. Adicionalmente, si un inversionista tiene un proyecto rentable y la liquidez para llevarlo a cabo, ¿por qué invertir y demostrar al gobierno su capacidad para generar beneficios? Él sabe que las restricciones o controles, que en el futuro el gobierno pueda implementar, como resultado de un endeudamiento progresivo y de la falta de recursos para cubrir el servicio de la deuda, probablemente conducirá al aumento de los impuestos (cambiando las reglas del juego). Esto desincentivará la inversión y, en consecuencia, perjudicará el crecimiento económico. La expectativa, de la apropiación de las utilidades del inversionista a través de nuevos impuestos, perjudica las decisiones de invertir debido a las perspectivas creadas por el aumento del endeudamiento. Ver Teresa Ter-Minassian, More than Revenue: Main Challenges for Taxation in Latin America and the Caribbean, Inter-American Development Bank Department of Research and Chief Economist POLICY BRIEF No. IDB-PB-175, Diciembre, 2012.

aumentar su eficiencia recaudadora y generar los recursos necesarios para atender las demandas de la población.

Finalmente, se deben tomar medidas para el diseño de un Programa de Ayuda Compensatoria con los organismos internacionales de financiamiento para estimular el crecimiento económico del país.

Para la realización de este programa, se proponen las siguientes medidas:

1. Racionalización del actual sistema de incentivos y ejecutar un Programa Anti Evasión

Debido a las condiciones financieras difíciles, ya señaladas, es necesario que el gobierno analice la suficiencia de ingresos bajo diferentes criterios:

- Desde la perspectiva macroeconómica, en el sentido de analizar si el país genera suficientes ingresos fiscales para asegurar balances primarios consistentes con la dinámica sostenible de la deuda pública de mediano plazo.
- Los ingresos actuales del Estado parecen ser insuficientes para financiar de manera sostenible las necesidades presupuestarias para la provisión de bienes y servicios que la población del país demanda. Honduras con una presión tributaria (reconocida oficialmente) de alrededor de 14.5 por ciento del PIB (Excluyendo los impuestos municipales), tiene muy poca capacidad contributiva, especialmente debido a la resistencia de poderosos grupos económicos para pagar sus impuestos al Estado. Esta actitud negativa de parte de estos grupos que se resisten a incrementar su participación tributaria para que el Estado disponga de recursos suficientes para financiar obras de infraestructura económica y social, afecta no sólo el crecimiento de la economía, sino que crea problemas de inequidad tributaria y acelera los problemas de desigualdad social, ya que el Estado no es capaz de ejecutar medidas redistributivas por falta de recursos.

El gobierno debe revisar y racionalizar el uso del sistema de incentivos, emitiendo una nueva normativa que reduzca su uso y canalice dicho gasto a actividades productivas y sectores estratégicos de la economía. Por otro lado, los gastos tributarios tienen un enorme peso económico y administrativo sobre la DEI, ya que ésta dedica una gran cantidad de recursos para administrar las actividades y sectores beneficiados con el actual sistema. Estos recursos se pueden ahorrar o destinar a otras actividades más provechosas para la Administración Tributaria, logrando mayor eficiencia en la recaudación de los tributos. Adicionalmente, el actual sistema de incentivos es una fuente de corrupción y de trasiego de influencias políticas.

En aras de la transparencia y del buen manejo del Estado, el gobierno debería publicar en el Presupuesto de la República los montos, las actividades y los beneficiarios del actual sistema de incentivos, sobre todo por el sacrificio fiscal que incurre el Estado. En una sociedad democrática, pluralista y socialmente responsable, los contribuyentes, los que financian con sus impuestos estos sistemas, tienen el derecho a estar informados y conocer a donde se están destinando sus recursos. Además, el Gobierno, a través de organizaciones de la sociedad civil, debe realizar evaluaciones periódicas de estos gastos para determinar si realmente están cumpliendo con los objetivos y las metas para lo que fueron creados.

2. Balancear el Presupuesto de Ingresos y Gastos

Por el lado del gasto, se deben emitir medidas que conduzcan paulatinamente al país a disponer de un presupuesto balanceado, por lo menos en el último año del gobierno, estableciendo metas anuales hasta lograr el equilibrio en el año 2017.

FOSDEH ha identificado una serie de problemas en cuanto al proceso de la formulación, ejecución, los controles y la liquidación del presupuesto del país. Entre ellos pueden mencionar los siguientes:

- La violación del principio de “unidad de caja” o “caja única” favoreciendo la creación y dispersión de cajas chicas o asignaciones especiales que se convierten, eventualmente, en una fuente grande de gastos extrapresupuestarios.
- Existe una sobre estimación de los ingresos fiscales a nivel de presupuesto. Esto no permite una asignación realista de los recursos y conduce inevitablemente a ampliaciones presupuestarias, que son atendidas, por regla general, con la emisión de bonos de deuda pública.
- Se comprometen gastos fuera de los recursos del presupuesto cuando lo legal es que todo gasto se realice, siempre y que el mismo esté contemplado en el presupuesto.
- Existe una debilidad manifiesta en las instancias de control interno y externo de las instituciones públicas y del gobierno en general. El funcionamiento adecuado de estas instancias imposibilitaría el gasto extra presupuestario y otros abusos. El buen funcionamiento de estas instancias y de instituciones como el Tribunal Superior de Cuentas (TSC), traería consigo la deducción de responsabilidades a los que han cometido el abuso y a aquellos que debieron prevenir o intervenir a fin de evitar los abusos presupuestarios. Existe un abuso de las modificaciones presupuestarias, al grado de establecerlas como regla (un máximo de 40 modificaciones por trimestre antes del 2012 las modificaciones eran de un número ilimitado) y no como excepciones.
- Inexistencia de una verdadera política presupuestaria a la cual debe sumarse el proceso de elaboración del presupuesto cada año. Se carece de una política que defina con claridad los objetivos de desarrollo para el país y de beneficio para la colectividad de hondureños (as), que permita evitar la improvisación y el gasto sin control.
- La utilización de recursos y de las instituciones de gobierno como trampolín político. Esto pervierte el quehacer institucional y conduce a la captura de instituciones públicas por intereses privados en detrimento del bien común.

- Es un presupuesto que se discute a puertas cerradas, Incluso su proceso de formulación hasta llegar al Congreso Nacional esta decretado como “Información Reservada”. La ciudadanía no participa en el proceso de discusión y elaboración del presupuesto, solamente en la socialización del mismo, más para cumplir un indicador de “Ciudadanía” (Presupuesto Abierto).³

En vista de todos estos abusos, FOSDEH propone que el presupuesto del gobierno debe ser equilibrado. Es decir que, los gastos presupuestados sean igual a los ingresos estimados y, por lo tanto, no autorizar gastos si no hay disponibilidad de ingresos.

Esta medida, de implementarse, puede contribuir a reducir la volatilidad fiscal del gobierno. Es obvio que la adopción de políticas que limiten la discrecionalidad de los funcionarios públicos respecto al gasto público ayudará a controlar el gasto público y a lograr presupuestos balanceados.

Esta modalidad ya se está aplicando en países como México, Brasil y Colombia. En el caso de México, por ejemplo, la Política Fiscal ha sido sostenible en el mediano y largo plazo y se debe, en buena medida, a la aplicación de la regla de equilibrio presupuestario previsto por la Ley Federal de Presupuesto y Ley de Responsabilidad Financiera. Estos países pasaron de una época de irresponsabilidad fiscal (con un elevado déficit fiscal y los altos niveles de deuda pública) a un período de moderación y disciplina presupuestaria, que les ha permitido reducir los elevados niveles de deuda que limitaron su capacidad de crecer durante varios años.

Esta disciplina fiscal de balancear el presupuesto es muy importante para un país como Honduras. Si el actual gobierno la adoptara, contribuiría a garantizar la sostenibilidad de la deuda pública y la disminución de los déficits se, crearía un proceso de certidumbre fiscal en el mediano y largo plazo y en las expectativas de los inversionistas.

³ Ver de FOSDEH, Impunidad, el Verdadero Problema Presupuestario en Honduras, Análisis del Marco Legal Relativo a la Ejecución Presupuestaria, Tegucigalpa, 2012

Tal como propone FOSDEH, esta regla incluiría un mecanismo de sanciones para los funcionarios que se desvíen en la aplicación de la regla fiscal del Estado. Esta regla debería ser, sin embargo, flexible. Debería contemplar la posibilidad de permitir pequeños déficits, cuando las circunstancias así lo requieran, e incluiría una cláusula especial que impida el aumento del gasto sin el correspondiente aumento en los ingresos. Este tipo de medida, le daría credibilidad, transparencia y fiabilidad a la administración financiera del gobierno y permitiría una mejor coordinación entre la política fiscal y la monetaria.⁴

3. Diseñar un programa de ayuda compensatoria con Organismos Internacionales de Financiamiento

Las limitaciones financieras por las que atraviesa actualmente el fisco nacional obligarán al gobierno a tomar decisiones sobre la creciente deuda pública, el incremento insostenible del déficit fiscal y la insuficiente (aunque creciente) recaudación de impuestos.

Para el diseño e implementación de este programa de créditos compensatorios y financiar la estabilidad de la actividad económica del país, se deberá coordinar principalmente en el uso de instrumentos fiscales y monetarios, y de política financiera.

En la pasada reunión del grupo de los 20 países más ricos del mundo sostenida en Londres en el 2013, se acordó incrementar el capital del FMI en US \$ 750,000 millones para que esta institución realice operaciones de rescate en aquellos países miembros que están atravesando limitaciones financieras y que es necesario socorrerlos para estimular sus economías o salvarlos de la insolvencia. Es del interés del FMI y de la economía mundial, ayudar a estos países a evitar la recesión. Esta modalidad podría ser una buena opción de financiamiento para el gobierno y sería conveniente explorarla, ya que el acceso a financiamiento compensatorio

⁴ Para mayor detalle ver Gerardo Esquivel y Williams Peralta, A Structural Fiscal Balance Rule for México, IDB, Fiscal and Municipal Management Division, Discussion Paper No, IDB-DP.294

de las instituciones multilaterales y regionales sería altamente beneficioso para la economía nacional.

4. Fortalecer institucionalmente la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI)

Un componente básico de las políticas públicas es la tributación. “Los impuestos son la fuente fundamental —se podría decir que la mejor fuente— de financiamiento de los programas de gasto público. Los impuestos establecen vínculos entre los ciudadanos y sus gobiernos. Si están adecuadamente diseñados, los sistemas impositivos pueden mejorar la gobernanza, la transparencia y la rendición de cuentas....Los impuestos pueden ser un poderoso instrumento para promover la equidad, apoyar la inversión, y acelerar la productividad y el crecimiento económico”⁵.

El Sistema Tributario actual afecta la asignación de recursos y, por consiguiente, la eficiencia económica. En este contexto, es relevante establecer los efectos del actual sistema tributario en el mercado laboral y el sector informal, las distorsiones generadas por el actual sistema de incentivos, exoneraciones y exenciones tributarias a diferentes grupos económicos y sectores de la economía que reciben un trato tributario preferencial en desmedro de otros sectores y grupos que si pagan sus impuestos y contribuyen con su esfuerzo al desarrollo del país.

En la Consulta de San José de 2007, convocada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para identificar las reformas de política más prometedoras, se llegó a la conclusión de que la mejora de las instituciones y políticas fiscales no sólo era uno de los mayores retos que enfrentaba la región. Representaba también una de las oportunidades más importantes para ampliar sus posibilidades de desarrollo económico y social.

⁵ Véase Ana Corbacho, Vicente Fretes Cibils y Eduardo Lora, *Recaudar no basta. Los Impuestos como Instrumentos de Desarrollo*, BID, Washington, 2012, pág. 367.

La eficacia de la administración tributaria debe ser evaluada no sólo sobre la base de su capacidad para el cumplimiento y la aplicación de la ley, sino también desde la perspectiva de la facilitación del cumplimiento de las obligaciones fiscales a los contribuyentes. Esto exige la simplificación de los procedimientos fiscales, de la legislación tributaria y del diseño de los impuestos. Existen parámetros internacionales, medidos a través de instituciones como el Banco Mundial, que comparan el número promedio de horas que pasó un contribuyente llenando una declaración para el cumplimiento de sus obligaciones fiscales y los procedimientos de pago existente. Se deben reducir los tiempos en las aduanas para importar o exportar mercancías. La simplificación administrativa tributaria y aduanera redundará en mayores beneficios para los contribuyentes y afectarán, positivamente la rentabilidad y la competitividad de las empresas nacionales y volverán más atractivo el país para la atracción de la Inversión Extranjera Directa (IED).

Se sostiene que Honduras es un país con una presión tributaria baja si se le compara con otros países de Latinoamérica y de la OECD. El dato que aplica para un universo mayor cambia significativamente si se considera que la base tributaria es extremadamente pequeña de aproximadamente 80 mil contribuyentes. La pregunta que surge es ¿Cómo hacer para que el sistema tributario del país responda a esos criterios deseables de ingresos adecuados, eficiencia, equidad, eficacia administrativa y la facilidad de cumplimiento?

El sistema tributario hondureño padece una serie de problemas en términos de suficiencia de los ingresos recaudados, eficiencia administrativa, equidad vertical y horizontal y de facilitación del cumplimiento. Para resolverlos es necesario adoptar medidas e impulsar reformas que se conduzcan al mejoramiento simultáneo de estos aspectos.

Una de las formas de volver eficiente el sistema tributario es modernizando la Administración Tributaria (AT). Aunque han existido avances, la DEI todavía se encuentra sujeta a la interferencia política de los gobiernos de turno.

Es necesario que el gobierno considere realizar reformas para:

- Profesionalizar la DEI, a través del fortalecimiento de los procesos de selección, contratación y beneficios de los empleados y funcionarios.
- Se deben fortalecer los procesos de control interno y dotar a la institución de modernos sistemas de información, equipos, aplicaciones informáticas y bases de datos para incrementar la eficiencia administrativa de la DEI y su efectividad en la realización de las tareas de fiscalización, recaudación y asistencia al contribuyente para facilitar el cumplimiento voluntario y reducir los costos de administración.
- Se debe dotar a la DEI de suficientes recursos, para que pueda realizar sus funciones en forma más eficiente.
- Se debe dedicar más personal especializado a las funciones de auditoría y recaudación y especializar al personal por sectores económicos, principalmente en precios de transferencia, hotelería y actividades del sector financiero.
- Se debe mejorar la capacidad de fiscalización de la DEI, ya que en promedio, de acuerdo a estándares latinoamericanos, sólo un 0.2 por ciento del total de contribuyentes registrados es sujeto a auditorías integrales o intensivas cada año y sólo 3.5 por ciento a auditorías de escritorio. Esta baja fiscalización implica que las probabilidades de detectar la evasión de impuestos y fraudes tributarios es muy baja, lo que afecta el cumplimiento voluntario y reduce la percepción de riesgo que el contribuyente tiene de ser detectado, ya sea por evasión o fraude.
- En promedio, solo el 28 por ciento de las obligaciones tributarias establecidas a través de ajustes realizados por auditorías es recaudado eventualmente. Dichas recaudaciones representan solo el 1 por ciento del total de los ingresos tributarios. Para cambiar este estado de cosas, es necesario el fortalecimiento de la institución

judicial, capacitando a los jueces en las leyes y los temas tributarios, mejorar la capacidad de procuración de la DEI y crear los Juzgados Fiscales para que hagan expedito y eficiente el proceso de resolución de conflictos tributarios que se originen entre los contribuyentes y el Estado.

Política Monetaria

En términos de la captación de divisas, la crisis actual se ha hecho sentir en diferentes maneras: disminución del volumen de las exportaciones, especialmente a los Estados Unidos donde las exportaciones de la maquila juegan un papel importante, poco crecimiento en las remesas, la caída del turismo por la creciente delincuencia y la disminución de la inversión extranjera directa.

Uno de los problemas en el sistema de pensamiento neoclásico, actualmente en boga, es que considera que la política monetaria debería destinarse sólo al control de la inflación y a la determinación de las tasas de interés de corto plazo, porque de esa manera se generan menos distorsiones en la economía. Esta forma de pensar, argumenta Joseph Stiglitz ⁶, no es correcta, ya que la política monetaria dispone de una serie de instrumentos para intervenir en la economía cuando los mercados fallan.

El sistema actual de políticas públicas aplicadas en el país en el área monetaria, no ha sido adecuado para promover el otorgamiento de créditos a largo plazo para los sectores productivos, ni ha favorecido al sector construcción, especialmente el de vivienda, ya que las tasas de interés son altas, las cuotas de las primas y las mensualidades son exorbitantes y los plazos de los préstamos son, por regla general, de 20 años. Esto reduce, en buena medida, el número de personas que pueden aplicar y calificar para ser sujetos de este tipo de créditos.

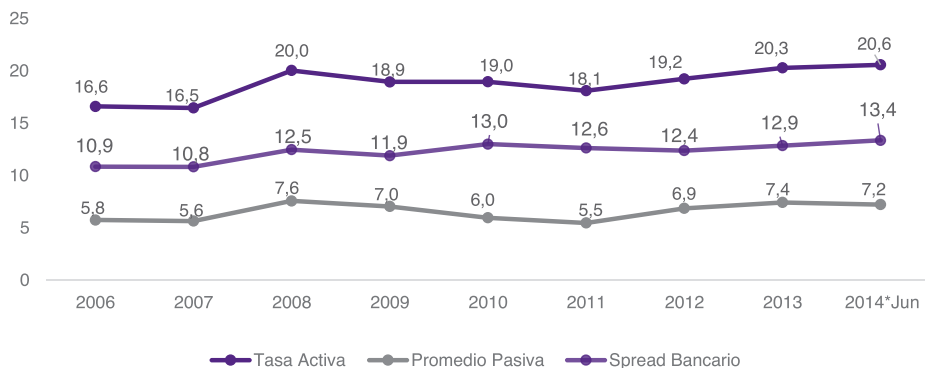
⁶ Ver Joseph Stiglitz, The Lessons of the North Atlantic Crisis for economic Theory and Policy. Disponible en VOX: www.voxeu.org/article/lessons-north-atlantic-crisi-economic-, 9 de mayo 2013.

Considerando su importancia en el área del endeudamiento y la situación de los institutos de previsión, jubilación, salud y pensión (se explican por sí mismos), se transcribe la opinión ofrecida por el Directorio del FMI de junio 2014, “las debilidades en el marco actual de asociaciones público-privadas también deberían ser abordadas, incluidas las derivadas de la posibilidad de emitir garantías públicas para la deuda... Los directores recibieron con satisfacción la aprobación de legislación tendiente a fortalecer la posición financiera del fondo de pensiones de empleados públicos y alentaron a las autoridades a seguir adelante con la reforma del Instituto de Seguridad Social.”

Por otra parte, debido al exceso de liquidez en el sector bancario y a falta de políticas monetarias y financieras adecuadas, los bancos se han especializado en la compra de bonos del gobierno para financiarle su déficit y en los créditos de consumo. Por esta vía, obtienen mayores tasas de interés, aunque a un mayor riesgo, el cual compensan, precisamente, por las altas ganancias que obtienen en períodos cortos de tiempo. Se sugiere ver la publicación del FOSDEH: “Viejos y Nuevos Retos del Endeudamiento Público en Honduras” de agosto 2014.

En el siguiente gráfico, se puede observar el comportamiento de las tasas de interés activas y pasivas anuales del sistema financiero nacional para el año 2013 tuvieron un comportamiento de 20.3 por ciento para las activas y 7.4 por ciento para las pasivas (promedio de la libreta de ahorro y depósito a plazo). A Junio del 2014 de 20.6 y 7.2 respectivamente. En el gráfico siguiente, también se observa que el spread bancario se ha mantenido estable, en el período comprendido entre 2006 hasta junio de 2014.

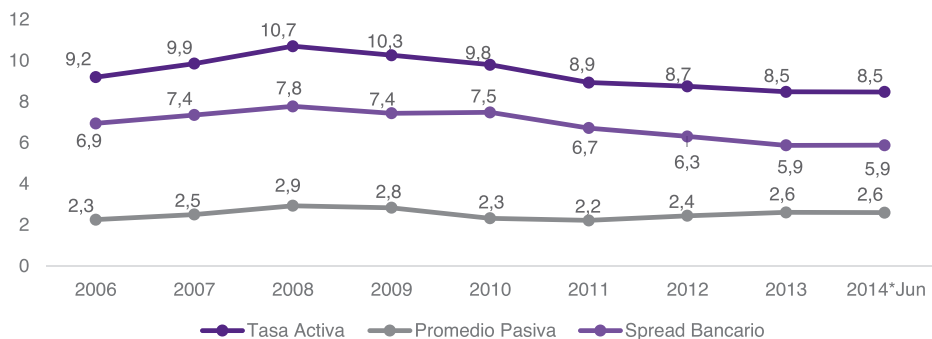
Tasas de interes activas y pasivas anuales en M/N del Sistema Financiero Nacional



Fuente: Banco Central de Honduras

En moneda extranjera, el comportamiento de las tasas de interés pasivas y activas, se ha mantenido relativamente estable, registrándose, a diciembre del 2013, las tasas de 8.5 y 2.6 por ciento, respectivamente.

Tasas de interes activas y pasivas anuales en M/E del Sistema Financiero Nacional



Fuente: Banco Central de Honduras

Las tasas para créditos de consumo (tarjetas de crédito) oscilan entre el 60 por ciento anual en moneda nacional y hasta el 40 por ciento en moneda extranjera, a junio del 2014 (según BCH). Esta es una evidencia de que la política de los bancos privados favorece los créditos de consumo, en menoscabo de los créditos a la producción y los préstamos personales.

La política monetaria debería tener como objetivo principal lograr una inflación baja y regular las tasas de interés de mediano y largo plazo, con el propósito de crear mayor liquidez en el sistema bancario, para que a través de la expansión del crédito al sector privado, se genere un mayor crecimiento económico. Ello demanda que a través de reformas legales e instrumentos monetarios, se regule la cantidad de dinero y las tasas que se destinarán a los créditos de consumo, con el propósito de favorecer los créditos personales y los préstamos destinados a los sectores productivos, especialmente a la micro y pequeña empresa. Debe brindarse particular atención a los préstamos para la construcción y obtención de vivienda y a los préstamos de las empresas que planifican inversiones a largo plazo a tasas de interés competitivas, mediante la ampliación de los plazos y la reducción de las tasas de interés. De esta manera, se estará estimulando la economía a través de una mayor participación del sistema financiero nacional y del sector privado, creando empleo y más ingresos.

Para proteger la estabilidad económica del país se considera oportuno adoptar las siguientes medidas:

- Incentivar y promover la Inversión Extranjera Directa (IED), ya que contribuye al fortalecimiento de las divisas y genera demanda de bienes de consumo durables, dándole un respiro al gobierno en relación con las presiones sobre el tipo de cambio y la oferta disponible de divisas. Adicionalmente, se debiera coordinar con la Secretaría de finanzas para que el incremento de los pagos del servicio de la deuda no tenga repercusiones en el aumento de las tasas de interés.

- Aumentar las Reservas Internacionales Netas (RIN) a un promedio de, por lo menos, 4 a 6 meses de las compras externas, manteniendo un tipo de cambio conveniente para mantener competitivas las exportaciones del país y disminuir la propensión inflacionaria.
- Aunque el sistema financiero hondureño actualmente es sólido, siempre será necesario implementar regulaciones al sistema financiero nacional, mantenerse vigilantes y tomar medidas decisivas para reestructurar los bancos menos fuertes e incentivar la creación de nuevas salvaguardas de los ahorros de la población. Un aspecto importante es seguir implementando medidas de supervisión y requerimientos de información en el marco de las reglas de Basilea III. Es esencial mejorar la forma en que los bancos presentan informes y declaran datos financieros a fin de promover la transparencia y la valoración prudente y coherente de los activos ponderados en función del riesgo.

Para ello, es necesario:

- Fortalecer los mecanismos de supervisión eficaz y de los sistemas de información bancarios y de los seguros, a fin de facilitar el control y el seguimiento de sus actividades operativas y tomar medidas oportunas, en caso de identificarse problemas, ya sea de iliquidez, de mala administración o de corrupción e insolvencia.
- Fortalecer el sistema común de garantía de depósitos, obligando a los bancos del sistema a crear reservas de contingencia en casos de iliquidez o insolvencia a fin de que los ahorrantes tengan certeza en el sistema y seguridad de sus ahorros. Deben fortalecerse o formularse iniciativas sobre requisitos de capital, resolución de conflictos, sistemas de garantía de depósitos y supervisión de seguros. Estas medidas contribuirán a consolidar la estabilidad financiera del país y mejorarán las perspectivas económicas de nuestra economía.

- Las políticas adoptadas por cuatro bancos centrales de las economías más desarrolladas (la Reserva Federal de los Estados Unidos, el Banco de Inglaterra, el Banco Central Europeo y el Banco de Japón), prevén un período prolongado de tasas de interés de política monetaria reales bajas y una diversidad de medidas no convencionales, incluidas las compras de activos, para estimular el crecimiento económico, fortalecer la estabilidad de precios y proteger la estabilidad financiera. En consecuencia, estos instrumentos de política monetaria deben estar a disposición de las nuevas autoridades para intervenir en la economía el momento que se necesite hacer uso de los mismos.

Inversión

Aunque el énfasis de este documento no está centrado en las inversiones, se sugieren algunos aspectos a tomar en consideración, varios de los cuales han sido ideas movilizadas por muchos sectores y personas entre ellas:

- Honduras debe aprovechar la evolución del sector transporte, especialmente ahora que se produce una expansión importante en el comercio mundial debido al surgimiento de economías emergentes como China, la India, Corea y otros países que demandarán servicios logísticos para el transporte de mercancías. Por tanto, es necesario diseñar políticas para la implementación de proyectos como un ferrocarril interoceánico y la conformación de puertos y aeropuertos modernos para convertir al país en un corredor logístico internacional eficiente para el transporte de mercancías. En este campo, es necesario formular políticas factibles y viables respecto a la inversión en infraestructura, innovación (productiva y educativa) y el uso de los recursos energéticos del país.
- La inversión es un aspecto importante en las relaciones económicas internacionales. Por esta razón, será necesario tomar medidas para la captación de la misma. La inversión es también un importante mecanismo de transmisión para difundir la tecnología, los conocimientos y la innovación. Este aspecto debería ser manejado

a través de la formulación de un nuevo diseño de incentivos que promueva la inversión en aquellas áreas consideradas prioritarias para el desarrollo del país.

- Será de vital importancia el manejo eficiente de los mercados y la producción de energía renovable a partir de los productos del sector primario. La demanda de estos bienes seguirá aumentando, lo que provocará un aumento de los precios en estos rubros.
- Se debe impulsar un proceso de fomento de las exportaciones y de atracción de inversiones externas. Para ello será necesario convertir a la Secretaría de Relaciones Exteriores en un organismo promotor especializado, entrenar y capacitar a sus funcionarios en esas materias.
- Considerado lo anterior, lo fundamental será formular para al menos diez años, un Plan de Inversiones Públicas, que faciliten el crecimiento económico generando empleo, incremento de ingreso y bienestar a la mayor parte de la población nacional. Adicionalmente, el Plan debe ser orientador y catapultador de inversión privada, con transparencia y participación ciudadana.
- Tomando en cuenta que la inversión pública se encuentra en la actualidad intimamente relacionada con las Asociaciones Público Privadas, conviene tomar en cuenta la puntado en la sección anterior de Política Monetaria, los comentarios ofrecidos por el Directorio del Fondo Monetario Internacional.

Competitividad

Aunque en el país existe una política de competitividad a cargo de un Consejo Nacional de Competitividad e Innovación, poco se ha hecho para catapultar al país a mayores estadios de desarrollo, para competir exitosamente, tanto a nivel regional como mundial en todos los campos del conocimiento. Por el contrario, Honduras sigue bajando en el desempeño obtenido en los últimos años en los índices de competitividad

que reporta anualmente el Foro Económico Mundial sobre una serie de pilares que miden el comportamiento de los países en diferentes áreas, particularmente, el desarrollo institucional, la disponibilidad y calidad de la infraestructura, el ambiente macroeconómico, la calidad de los servicios de educación y salud, la capacidad de innovación de un país, etc.⁷

Según el Foro Económico Mundial, Honduras se encuentra en el estadio muy bajo en el proceso de transición de una economía impulsada por factores (economía basada en la explotación de los recursos naturales, materias primas y mano de obra barata) a una economía impulsada por la eficiencia. Esto implica que el país debe realizar grandes esfuerzos para eficientar la economía, modernizarla, volverla más competitiva y mejorar los niveles de vida de la población. En la actualidad, el ingreso per cápita de los hondureños sólo llega a la cantidad de US \$ 2,160.9 dólares (cierre del 2013, según BCH). El país está muy por debajo del resto de los países latinoamericanos, superando solamente a Nicaragua, que según los datos del Índice Global de Competitividad, registra la cantidad de US \$ 1,757.00 dólares, y a Haití, que obtuvo un ingreso de US \$ 759.0 dólares.

ETAPAS DE DESAROLLO ECONOMICO

	Etapa 1: Economía impulsada por factores	Transición de la etapa 1 a la Etapa 2	Etapa 2: Economía impulsada por la Eficiencia	Transición de la etapa 2 a la Etapa 3	Etapa 3: Economía impulsada por la Innovación
Umbrales del PIB per Capital US\$	Menor a 2,000.00	2.00000.00 a 2.999.00	3,000.00 a 8,999.00	9,000.00 a 17,000.00	Mayor a 17,000.00

Fuente tomada y adaptada del Reporte Anual del Indice de Competitividad Global (GCI) 2012-2013 del Foro Económico Mundial.

⁷ Para más detalle ver The Global Competitiveness Report 2013–2014 of the World Economic Forum.

Los ejes estratégicos contemplados en el Plan de Competitividad del país están orientados a:

1. Fortalecimiento de la institucionalidad,
2. Ampliación y modernización de la infraestructura,
3. Mejorar el ambiente macroeconómico,
4. Desarrollo del capital humano,
5. Eficiencia de los mercados, e
6. Innovación productiva.

Incluye además cinco elementos transversales para implementar la estrategia:

1. Planificación regional,
2. Productividad,
3. Conglomerados productivos regionales,
4. Equidad de género y competitividad, e
5. Imagen País.

La estrategia actual y los elementos contemplados, así como los ejes transversales, parece ser reúnen los aspectos esenciales de una buena política. Sin embargo, como casi siempre sucede, el problema fundamental no radica en el diseño ni en la formulación, sino en la implementación del plan y en la ejecución de los programas, proyectos y actividades. A esto hay que sumarle la difícil situación económica por la que atraviesa el país y la falta de coordinación institucional, que a la postre, han cobrado su peaje para reducir las posibilidades de éxito de dicha política. Hay que reconocer, en beneficio de los diseñadores de una estrategia tan ambiciosa como la que se ha diseñado, que esta no da frutos en forma inmediata. El actual Gobierno deberá revisar esta estrategia, dedicarle recursos y verificar su factibilidad.

El comportamiento competitivo de Honduras los últimos tres años ha sido desastroso. En el reporte del año 2011-2012, el país ocupó la posición 86 en el Índice Global de Competitividad, cayendo en el año 2012-2013 a la posición 90. Según los datos del reporte del año 2013-2014, el país bajó 21 lugares, situándose en la posición 111. Este es, desafortunadamente, el último lugar de los países de la región centroamericana. Se encuentra también por debajo de algunos países del Caribe, como República Dominicana, que tampoco lo está haciendo muy bien.

Posiciones del Índice Global de Competitividad 2013-2014 Comparación entre países de Centro América y República Dominicana				
IGC 2013-2014 Posición de 148 Países	IGC 2013-2014 Posición de 148	Puntaje (1-7) Países	Posición IGC 2012-2013	Subida/ Bajada
Panamá	40	4.5	40	0
Costa Rica	54	4.4	57	3
Guatemala	86	4.0	83	-3
Honduras	111	3.7	90	-21
El Salvador	97	3.8	101	4
República Dominicana	105	3.8	105	0
Nicaragua	99	3.8	108	9

Fuente: Índice Global de Competitividad 2013-2014 del Foro Económico Mundial

En general, Honduras ha tenido un pobre desempeño en casi todas las áreas. Aunque para el 2014-2015 -publicado en julio del presente año-; Honduras ascendió al puesto 100, mejorando un poco su rendimiento en:

El pilar de Requerimientos Básicos, Honduras se ubicó en el lugar 107, ocupando los lugares 105, 102, 123 y 85 respectivamente, en los indicadores institucionales, infraestructura, ambiente macroeconómico y salud y educación primaria.

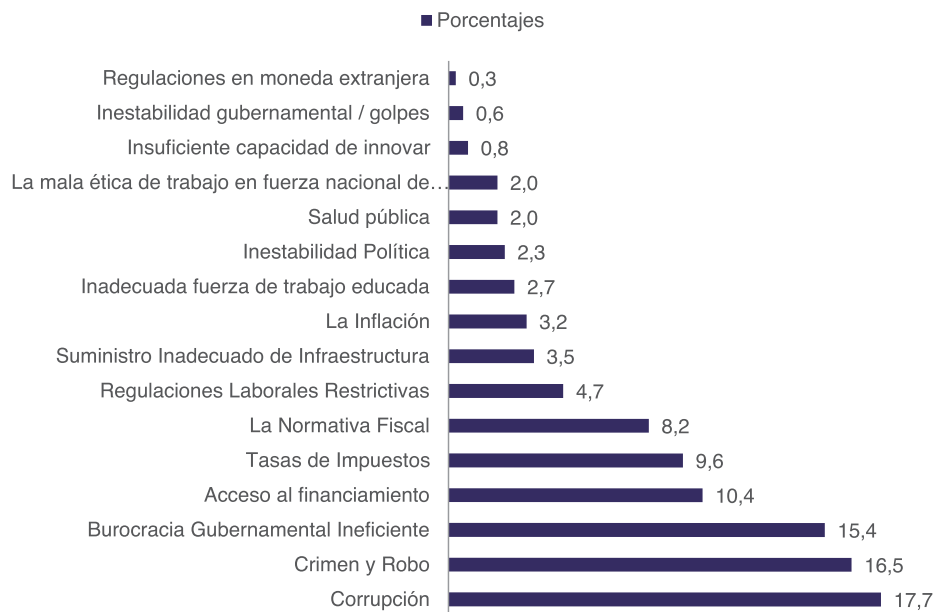
En el pilar Ensanchadores de Eficiencia, se ubicó en el lugar 99 a nivel mundial. Los indicadores de este pilar que registraron los peores resultados, fueron Eficiencia del Mercado Laboral (posición 130), Eficiencia del Mercado de Bienes (posición 91) y la Calidad de la Capacitación y Educación Universitaria (posición 100). En el Desarrollo del Mercado Financiero, Honduras ocupó la posición 59. Esto revela la existencia en el país de un mercado financiero desarrollado.

En Crimen Organizado, el país ocupó la posición 142 mientras que en Confianza en los Servicios de la Policía, el país quedó en el lugar 115. Esto revela, como es obvio, los altos niveles de violencia y criminalidad existentes en el país y la desconfianza en las autoridades policiales por amplios sectores de la población.

En Innovación, el país ocupó la posición 74 lo que significa que la sociedad hondureña ha sido, hasta ahora, poco creativa e innovadora. Esto se confirma cuando se observa que en el indicador Disponibilidad de Científicos e Ingenieros, el país se situó en la posición 100, mientras que en las solicitudes de Aplicación de Patentes, el país registró la nada creativa cifra de 0.0 aplicación, ocupando el lugar 124. En cuanto a la Calidad de las Instituciones de Investigación, el país se ubicó en la posición 97. Como lo demuestra el comportamiento bajísimo de estas mediciones, el país acusa enormes déficit en estas áreas.

Seguramente, los políticos hondureños, aquellos verdaderamente preocupados por el desarrollo del país, tomarán en cuenta estos datos para el diseño y formulación de políticas de mediano y largo plazo que saquen a la nación del ostracismo en el que actualmente se encuentra.

Los factores más problemáticos para hacer negocios en Honduras



Fuente: Reporte Anual del Índice de Competitividad Global 2014-2015 del Foro Económico Mundial.

The Most Problematic Factors For Doing Business

Corruption.....	17.7
Crime and theft.....	16.5
Inefficient government bureaucracy.....	15.4
Access to financing.....	10.4
Tax rates.....	9.6
Tax regulations.....	8.2
Restrictive labor regulations.....	4.7
Inadequate supply of infrastructure.....	3.5
Inflation.....	3.2
Inadequately educated workforce.....	2.7
Policy instability.....	2.3
Poor public health.....	2.0
Poor work ethic in national labor force.....	2.0
Insufficient capacity to innovate.....	0.8
Government instability/coups.....	0.6
Foreign currency regulations.....	0.3

Según el Foro Económico Mundial, para que un Plan de Competitividad Global sea exitoso, debe comprender dos aspectos fundamentales:

- lograr o promover la Sostenibilidad Social, y
- La Sostenibilidad Ambiental.

COMPONENTES DE LA COMPETITIVIDAD GLOBAL



Fuente: Adaptado por RVA del Índice Global de Competitividad 2013-2014 del Foro Económico Mundial

Una estrategia de competitividad global es importante porque es clave para la obtención de un crecimiento económico y social sostenible.⁸ Este depende, en buena medida, de aquellos factores que afectan la productividad, entre los cuales hay que mencionar:

1. Limitado el acceso a los servicios financieros y los mercados de capital,
2. Falta de infraestructura para la competitividad y la integración mundial y regional, y sobre todo de conectividad en los proyectos.
3. Medio ambiente pobre que no propicia el desarrollo empresarial y promueve altos niveles de informalidad,
4. Poca innovación y limitada capacidad de desarrollo tecnológico,
5. Bajos niveles de calificación de los trabajadores y baja gestión técnica y administrativa, tanto a nivel público como en el privado,
6. Exclusión social y oportunidades perdidas para el desarrollo sostenible a través del sector privado y del Estado.

La política de competitividad para el desarrollo sostenible del actual Gobierno debe procurar la mezcla eficiente entre sostenibilidad medioambiental y la social, ya que las actividades del crecimiento económico afectan la calidad del medio ambiente y la distribución de los ingresos dentro de cualquier país. Esto es básico para un país como Honduras en el cual los niveles de competitividad y productividad son afectados adicionalmente por el deterioro medioambiental. Esto se debe a que el país se sitúa en una zona de desastres, en la cual los huracanes, las tormentas y las inundaciones son muy comunes. En consecuencia, las dos premisas de sostenibilidad social y ambiental deben ser parte fundamental de la nueva política de competitividad del actual gobierno.

8 De acuerdo al Informe Our Common Future (Nuestro Futuro Común), que fue publicado bajo los auspicios de las Naciones Unidas por la Comisión Brundtland en 1987, el desarrollo sostenible es el “desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.” Citado por World Economic Forum, The Global Competitiveness Report 2013–2014.

Es imperativo incrementar también las tasas nacionales de ahorro e inversión, fortalecer el capital humano y la productividad total de los factores de producción. Esto es vital para respaldar la política de crecimiento sostenible, garantizar mayores expectativas a la población y el mejoramiento continuado de sus condiciones de vida.

De todo lo anterior, se desprende que es necesario impulsar en el país un proceso de sostenibilidad social y medioambiental para la ejecución de una estrategia de competitividad, que traerá, a través de procesos de implementación y seguimiento eficientes y simples, beneficios importantes para el país. Estos beneficios se verán no solo en la parte ecológica y en la prevención y el manejo de desastres, sino que también en el incremento de la productividad, la reducción de la desigualdad y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

Para ello, será necesario formular estrategias para:

- Implementar políticas de gestión para el uso eficiente de los recursos naturales, (lo que incluye los recursos naturales renovables y no renovables y las materias primas) a fin de reducir los costos de producción y asegurar a las generaciones futuras un país con niveles bajos de contaminación. Está demostrado que la sostenibilidad ambiental produce mejores resultados económicos si existen instituciones formales o informales apropiadas para la gestión y coordinación de los procesos, se definen claramente los derechos de propiedad y se adoptan procesos sostenibles en el uso de los recursos escasos. En cuanto al uso del recurso agua, es importante que el Gobierno fije una política adecuada en relación al uso y su distribución, ya que la escasez de este producto y la concentración de las fuentes de agua en pocas manos, con propósitos comerciales, especialmente para la producción de energía, puede ser fuente potencial de problemas sociales en el país. La sociedad hondureña debe velar por una adecuada distribución de los recursos naturales entre la población, de lo contrario, se pueden suscitar problemas sociales por una injusta distribución de éstos recursos. Se deben impulsar políticas igualitarias en el manejo del recurso bosque y el acceso a la tierra.

- Incrementar y mejorar los servicios de salud, ya que contribuyen a incrementar la calidad de vida y la productividad de la mano de obra. Asociado a las mejoras en estos servicios, sería conveniente establecer como un objetivo importante en la política de mejoramiento de los recursos humanos, el de reducir los daños causados por la contaminación o el deterioro del medioambiente. Según algunos estudios, sólo en la región de Asia y el Pacífico, cada año mueren cerca de 2.5 millones de personas a causa de la contaminación del aire, el agua no potable y las malas condiciones sanitarias, creando un círculo vicioso de pobreza, mala calidad de las condiciones ambientales y deplorables resultados económicos.
- Implementar políticas para la conservación de la biodiversidad del país y el uso sostenible de los recursos que provee. La degradación del medioambiente afecta el funcionamiento de los ecosistemas y tiene efectos significativos en la reducción la biodiversidad. La biodiversidad no sólo es compatible con la productividad de la mano de obra por medio del suministro de alimentos, fibras, refugio, y medicinas naturales, sino que regula el suministro de agua y la calidad del aire. La biodiversidad, también puede ser uno de los motores del crecimiento económico del país, ya que se pueden sentar las bases para innovaciones químicas en esferas tales como los productos farmacéuticos o cosméticos, como en algunos países de la región.
- Promover las inversiones en turismo medioambiental. Existe un marcado interés a nivel mundial en este tipo de turismo, que es muy rentable, no sólo desde la perspectiva de la captación de divisas, sino que desde la óptica de la reducción de los costos de la energía, el agua y los residuos. También contribuye a mejorar el valor de la biodiversidad, los ecosistemas y patrimonio cultural y prevé la degradación del medio ambiente.

Combatir la pobreza y la desigualdad de ingresos

La pobreza se combate con políticas de inclusión, cohesión y equidad social. Promover y fomentar la inclusión social es clave para garantizar a las personas la participación en el desarrollo de riqueza y su beneficio en la prosperidad económica del país. En el mundo de hoy, ya no es moralmente sostenible seguir aplicando el concepto de socializar las pérdidas y privatizar las ganancias.

Una buena política de inclusión fomenta la cohesión social. La exclusión, la marginalización, promueve la atomización social y hace que la sociedad, en su conjunto, carezca de la coherencia necesaria para el logro de objetivos comunes. La inclusión también implica que el Estado y la sociedad proveen a la población los servicios y necesidades básicas, que no exista la discriminación de ningún tipo, ni la desigualdad extrema en la distribución de los ingresos. Todos los hondureños y hondureñas deben tener el derecho de participar plenamente en el mercado de trabajo, generar su sustento y contribuir al desarrollo económico y social del país.

Para crear un clima de inclusión y fortalecer la cohesión social, se deben impulsar medidas de política pública que tomen en cuenta a los sectores que se encuentran en desventaja social. A título de ejemplo, se pueden sugerir las siguientes:

- Promover e implementar políticas de empoderamiento y participación de las mujeres hondureñas con el objetivo de reducir los índices de mortalidad infantil, aumentar los niveles de matrícula de los niños y las niñas en las escuelas y colegios, reducir los niveles de pobreza, reducir conflictos y garantizar la seguridad alimentaria de las familias.
- Impulsar programas de capacitación y entrenamiento de los jóvenes hondureños y brindarles asistencia económica y técnica para que creen sus propias empresas. Fomentar su participación en programas masivos de empleo a través de programas públicos como la reforestación, el mantenimiento de carreteras y caminos vecinales, cuidado del medioambiente, etc.

En síntesis, impulsar políticas públicas para fomentar la equidad y cohesión social es de vital importancia para la transformación del país. Garantizar las mismas oportunidades para todos los miembros de la sociedad hondureña, compensando adecuadamente el talento humano y gestionando instrumentos efectivos para la redistribución de la riqueza, sin que exista una disparidad excesiva de ingresos entre los distintos grupos, es un imperativo para el desarrollo económico y social del país.

Como ha subrayado, el Reporte Anual de Competitividad, la desigualdad está negativamente correlacionada con la productividad y el crecimiento económico y puede afectar y distorsionar los procesos políticos y reducir la demanda agregada. Al existir una población altamente desigual, los gobiernos tienen que dedicar más recursos para efectos de redistribución y puede introducir distorsiones adicionales en el mercado. No obstante, lo más preocupante, y a lo que los gobiernos y los políticos deberían poner atención, es que puede desencadenar tensiones sociales variadas. Los jóvenes sin trabajo, sin oportunidades, que vislumbran poca movilidad social ascendente, son propensos a todo tipo de situaciones, incluida la participación en el crimen organizado, la violencia y la depresión.

La desigualdad, tanto en la distribución de ingresos como en el pago de los impuestos, implica en el corto y mediano plazo grandes riesgos para el país. Las desigualdades sociales generan resentimientos, incrementan la pobreza y, son caldo de cultivo para fenómenos sociales como el crimen y la violencia social. Tiene efectos sobre la captación de ingresos, ya que existe un sistema de incentivos tributarios altamente distorsionante e inequitativo que beneficia a unos pocos sectores de la población en desmedro de la mayoría que pagan más impuestos en proporción a sus ingresos. Estos últimos ven limitada su participación, tanto a nivel social como económico, ya que no existen oportunidades para abrirse campo en la escalera social ascendente, ni disponen de suficientes recursos para satisfacer sus necesidades más apremiantes.

La desigualdad tiene también repercusiones negativas sobre el medioambiente y la productividad de la fuerza de trabajo, ya que al carecer estos grupos poblacionales de recursos suficientes y de mejores servicios en salud y en educación, el gobierno tiene que acudir a la transferencia de fondos para mejorar sus niveles de vida. Esto provoca mayores presiones para la captación de nuevos recursos, que al ser escasos, como en la actualidad, se tiene que recurrir a la emisión de nuevas leyes impositivas y al endeudamiento, provocando un círculo vicioso de más gasto, más deuda y viceversa. El resultado de todo esto, es que la economía deja de crecer o no crece a las tasas esperadas, afectando la inversión, la producción y el empleo y en la disponibilidad de ingresos para que los gobiernos puedan financiar su déficit o equilibrar el presupuesto.

Lineamientos referentes al sistema tributario

Lineamientos sobre Equidad Tributaria

Lineamiento I. Impuesto Sobre la Renta (con el objetivo de buscar el cumplimiento de la Equidad Horizontal)

- Asegurar bajas tasas promedio a la Renta de las personas jurídicas de hasta un máximo de 20% aplicable a la Renta Neta Gravable. (Todas las personas jurídicas deben pagar ISR)
- Establecer cuatro tramos de renta aplicable a las personas naturales de: 5%, 10%, 15% y 20% con una base exonerada equivalente a tres veces el salario mínimo anualizado (ejemplo: 6,000x12 mesesX3 ⁹)
- Asegurar que el universo de personas con ingresos anuales superiores al triple del salario mínimo anualizado, pague ISR sin exclusión de ningún tipo.
- Diferenciar el aporte de ISR personal según el número de dependientes a cargo del aportante.

⁹ Equivalente a 216,000 Lempiras

Lineamiento II. Impuesto sobre la Renta

- Eliminación universal, en un plazo no mayor de 5 años, de empresas, instituciones y personas exoneradas del pago del impuesto sobre la renta (incluyendo a los beneficiarios del aporte especial de personas jurídicas acogidas a regímenes de zonas especiales).
- Adoptar, en un plazo no mayor a 5 años, el concepto de renta universal¹⁰ para el pago de impuesto sobre la renta¹¹ incluyendo la suscripción de tratados de doble imposición (los aportantes del ISR en consonancia con su capacidad económica global en sustitución del concepto de renta territorial simple o reforzada):

Personas Naturales residentes: Renta Universal

Personas no residentes: con base en la fuente

Lineamiento III. Bienes Inmuebles

- Generar un gravamen complementario al impuesto por transferencia de bienes inmuebles consistente en gravar la no utilización de predios con potencial agrícola, ganadero y forestal para predios con más de 5 años de ociosidad parcial o total y superiores a 5 hectáreas de propiedad individual o colectiva (suelos planos o inclinados de hasta 20% de pendiente), diferenciando las tasas según se trate de predios urbanos y rurales.

¹⁰ Actualmente está vigente un concepto de renta territorial ampliada, modificaciones al ISR en 2011, según el cual todos los tripulantes, hondureños o no, de barcos con bandera hondureña deben tributar al ISR de Honduras. Con la adopción de la normativa sobre Precios de Transferencia – Decreto No. 232-2011- los márgenes reales de utilidad de las operaciones comerciales entre partes se asimilan al principio general de renta universal, I con la excepción de los casos de doble imposición.

¹¹ Honduras. Con la adopción de la normativa sobre Precios de Transferencia – Decreto No. 232-2011- los márgenes reales de utilidad de las operaciones comerciales entre partes se asimilan al principio general de renta universal, I con la excepción de los casos de doble imposición.

Países como España y en general todos los de la OCDE adoptan el concepto de Renta Universal mixta consistente en gravar las rentas globales de los que califican como residentes –vínculo subjetivo- y también las rentas territoriales de los no residentes – vínculo objetivo-.

Lineamiento IV. Tratamiento de Ingresos de Imposición Predial

- Los ingresos resultantes de la imposición predial, urbana y rural, serán transferidos en un 100% a las municipalidades correspondientes. La gestión administrativa de los mismos, será combinada entre el Instituto de la Propiedad y la DEI.

Con este nuevo enfoque de ISR universal e impuestos directos, se dará un gran paso por alcanzar la equidad horizontal.

Lineamiento V: Tratamiento de Aporte Fiscal gradual a actividades productivas bajo Regímenes de Zonas Especiales: ZOLI, ZIP, ZOLT, ZOLITUR, ZADE, Régimen de Importación Temporal, Zonas Especiales de Desarrollo, Ley de Turismo y Proyectos Públicos de Energía Renovable.

- Gravar al universo de empresas, a partir de 2015, de manera gradual, en cada año, con 10%, 20%, y 30% del aporte pleno de ISR hasta una cifra máxima de 40% o del equivalente resultante del promedio de gravamen aplicado por los países de la región en un mismo período de tiempo, excluyendo en el cálculo del promedio la tasa cero de aquellos que mantengan niveles de exoneración total en cada uno de los diferentes rubros.

Lineamiento VI: Tratamiento fiscal a empresas acogidas a regímenes de Zonas Especiales

- Aplicar tasas graduales del 10% en el año 1, 20% en el año 2, 30% en el año 3, a las tarifas correspondientes de ISV de las importaciones de bienes, maquinaria y equipo. Igual tratamiento será aplicable a los impuestos municipales.

Lineamiento VII: Tratamiento con Incentivos no Tributarios a empresas acogidas a regímenes de Zonas Especiales

- Sustituir los incentivos basados en exoneración de tributos por financiamiento estatal de la capacitación, hasta un máximo de 2 meses, de la mano de obra nacional nueva requerida por estas empresas. El proceso de negociación e implementación debe llevar de tres a cinco años. En este lapso de tiempo, se deberá observar las reformas fiscales de los países vecinos en el caso específico de los regímenes especiales.

Lineamiento VIII: Régimen Tributario simplificado para pequeñas y medianas empresas sin RTN que nunca hayan tributado, incluyendo las del sector no formal de la economía

- Adaptar, por un período no mayor de 10 años, un régimen mono tributo (en sustitución de ISR e ISV) en cuotas mensuales, en base a ingresos brutos de 0.5% en el primer año, 0.75% en el segundo año, 1% en el tercer año, 1.25% en el cuarto año y 1.50% como tasa máxima en el quinto y hasta el décimo año, generando el derecho a las empresas ¹² y personas naturales de gozar del beneficio de acogerse a la seguridad social en el nivel primario de atención (consulta externa y medicamentos del cuadro básico) durante los primeros 2 años, al nivel secundario (consulta externa y hospitalización) a partir del tercer año de participar en el régimen tributario simplificado. (La Secretaría de Finanzas realizaría convenios de patronazgo virtual de las empresas y personas que se acojan al régimen tributario simplificado)

Lineamiento IX

Asegurar que los impuestos indirectos -producción, consumo y ventas- se consoliden en una sola tasa de ISV diferenciando hasta un máximo de 5 puntos porcentuales el tratamiento a consumo por bienes y servicios relacionados con bienes y servicios de alto costo social como cigarrillos y bebidas alcohólicas. Y dicha recaudación distribuida al IHADFA.

¹² Formales e informales

Lineamientos sobre mayores niveles de eficiencia de la Administración Aduanera

Lineamiento X

Asegurando precios reales y sistemas de soporte electrónico para valuación de mercancías y bienes importados

- Utilizar precios indicativos al momento de la valuación y solamente en los casos que el valor resultante fuese inferior a los precios indicativos. Los sistemas podrán funcionar regularmente de acuerdo al valor de la transacción según documentos, pero sujeto a ajustes posteriores por falta de concordancia con los precios indicativos y guardando concordancia con el AVA ¹³ de la Organización Mundial de Comercio OMC.

Lineamiento XI

Servicios eficientes de almacenamiento, y guardatura aduanera

- Garantizar el funcionamiento eficiente y transparente de los almacenes fiscales y aduaneros –puertos y aeropuertos - con tarifas fijas en Lempiras durante un período de al menos 5 años.
- Lineamiento XI: Estabilidad en Impuestos de salida en los Aeropuertos
Garantizar la estabilidad del monto de los impuestos de salida del país tomando como referencia el promedio de impuestos de salida de los países centroamericanos.

Lineamiento XII

Operativos en contra de la Evasión Fiscal exclusivamente ejecutados por la autoridad competente

¹³ Acuerdo de Valoración en Aduana, AVA de la OMC.

- Ninguna autoridad policial podrá ejecutar operativos anti evasión fiscal sino es expresamente solicitada su cooperación para determinados operativos de la DEI. (Eliminación inmediata de los operativos policiales anti-evasión, mediante retenes carreteros que fomentan la costumbre de cobros ilícitos al transporte de mercancías)

Lineamientos administrativos de eficiencia y control del Gasto Público

La administración presupuestaria del sector público ha tenido 5 grandes problemas que afectan y comprometen la sostenibilidad de un patrón ordenado y previsible de gasto público para los años venideros. Estos problemas son los siguientes:

1. Incapacidad de contener el gasto sin imputación presupuestaria y la deuda flotante
2. Crecimiento sin control de la deuda pública interna y externa
3. Extrema concentración geográfica del gasto y la inversión
4. Dispersión y falta de control del gasto de la política social
5. Ruptura de la unidad de caja

Estos fenómenos desnaturalizan la propia lógica presupuestaria. Convierten los presupuestos aprobados por el Congreso Nacional en “indicativos” y sujetos a la discrecionalidad del funcionariado público y de los agentes políticos beligerantes. El déficit fiscal, los saldos de deuda pública y varios indicadores macroeconómicos son afectados severamente por la indisciplina de los servidores públicos. La falta de credibilidad institucional resultante, afecta la calidad de gobernanza y el propio marco de cooperación internacional.

Como resultado de este severo problema de gestión del presupuesto, se afectan los flujos de caja y se incrementa de manera irregular el endeudamiento público a tasas no concesionales. La emisión de bonos

y letras de tesorería es la opción para enfrentar los compromisos no presupuestados, los que se justifican mediante el expediente basado en un singular método de medición de la sostenibilidad¹⁴ del endeudamiento público.

El tercer problema relacionado a la concentración geográfica del gasto público se vincula estrechamente con el problema de la gran concentración histórica en la generación de ingresos fiscales en solo 4 departamentos. Los 14 departamentos restantes observan una contribución muy marginal en la generación de ingresos fiscales. No se materializa, por tanto, el principio de redistribución equitativa del gasto para promover o fomentar una ulterior mayor producción fiscal. El carácter dual del territorio nacional se alimenta del patrón histórico de concentración del gasto y la inversión pública en los departamentos de mayor dinamismo económico. El mapa de oportunidades anuales que surge de la asignación pública de recursos es, además, la principal fuente del problema de los centros y las periferias que se han venido consolidando y complejizando en ciudades como Tegucigalpa y San Pedro Sula.

El cuarto problema, igualmente vinculado a los tres precedentes, es el de la dispersión y falta de control del gasto originado por la vigente política social. En efecto, al no existir un censo universal de beneficiarios de la política social, la focalización desordenada de subsidios y transferencias deja de ser eficaz y eficiente en tanto no puede establecerse la magnitud real de los flujos de bienestar dirigidos a determinados hogares. El gasto de la política social resulta ser tan ineficiente que no puede establecerse quienes lo reciben y tampoco el cambio de bienestar experimentado tras el beneficio de un subsidio o una transferencia condicionada. La propia SEFIN es ejecutora directa de la política social a través del Programa Piloto Integral de Lucha contra la Pobreza Urbana (PPICPU) y no existe

14 La sostenibilidad de la deuda, al mantenerse por debajo del 60% del PIB, se basa en 2 artificios: a) modificar la metodología de medición del PIB y provocando con ello un ensanchamiento del denominador y b) Aplicación total de la condonación al saldo de la deuda externa y no proporcional a la disminución de cada año. El paso del 60% del PIB al 17.7% en 2011 genera la ilusión de mantener un amplio margen de endeudamiento. (Estos indicadores cambian sustancialmente si se aplica la rebaja anual al saldo global de deuda externa)

unidad global de proceso sobre los beneficiarios de otros programas y proyectos de la política social.

Por último, se considera un gran problema, la pérdida de unidad de caja de los recursos públicos. La Tesorería General de la República no es la única receptora de fondos indiferenciados. Prevalecen criterios y modalidades adicionales tales como, los fideicomisos para asegurar que determinados recursos fiscales sean empleados exclusivamente para adquirir determinados bienes. Si se advierte este problema como una tendencia futura, es previsible instaurar un proceso de presupuestación segmentado y cada vez más alejado de los procesos centralizados de asignación de recursos en base a prioridades. (Aún si este problema de asignación exclusiva tiene carácter temporal, lo relevante surge de considerar la apelación, cada vez más, a la improvisación y menos a la sistematización que es inherente a la Presupuestación Programática)

Lineamiento XIII

Establecer un Marco de Convergencia de las Finanzas Públicas a parámetros macroeconómicos de corto y mediano plazo

- Asegurar la contención definitiva del gasto sin imputación presupuestaria mediante la adopción de un Marco de Convergencia Macroeconómica que incluya sanciones severas para funcionarios públicos que incurran en gastos sin basamento en las leyes presupuestarias.

Lineamiento XIV

Adopción de un Certificado Mensual de Preintervención presupuestaria en todas las entidades del sector público

- Aseguramiento del gasto legalmente ejecutado mediante control digital y físico de órdenes de compra y pago según presupuesto mensual de cada institución. La no emisión del certificado mensual dará lugar a procesos legales y sanciones administrativas.

Lineamiento XV

Corrección gradual del sesgo de concentración geográfica del gasto público

- Asegurar Pactos Consensuales de ampliación automática del presupuesto del año siguiente, cuando los departamentos superen metas estipuladas de recaudación fiscal. Incrementos de ISR e ISV por encima de un promedio histórico de 5 años, implicarán, por ejemplo, una cuota adicional de presupuesto equivalente al 80% de la recaudación adicional aplicable al período fiscal subsiguiente.

Lineamiento XVI

Censo de Beneficiarios de la Política Social

- Se requiere un censo de beneficiarios de la política social para asegurar la eficacia de la focalización y racionalizar el gasto público de asistencia social. Se trata de empadronar a los beneficiarios de la política social para los fines de garantizar su idoneidad y el seguimiento y medición del impacto de los beneficios. Merece especial atención lo denunciado por el FOSDEH en su documento “Análisis de la Pobreza en Honduras: Caracterización y Análisis de Determinantes de Pobreza 2013-2014” en el que se demuestra que miles de personas no pobres recibieron el Bono Diez Mil.

Lineamiento XVII

Restauración de la Unidad de Caja del Presupuesto Nacional

- Establecer un período no mayor de 5 años para dar pleno cumplimiento a la norma constitucional sobre el rol de la Tesorería Nacional en la gestión de recursos del presupuesto nacional.

Lineamiento XVIII

Presupuestación Plurianual del Gasto Corriente y de Inversión

- Asegurar la previsibilidad del gasto corriente y la priorización del gasto de inversión conforme a las metas de la ERP, los ODM y el Plan de Nación-Visión de País, mediante Presupuestos Quinquenales que promuevan la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Lineamiento XIX

Compatibilizar Presupuestos Plurianuales con Metas del Plan de Nación-Visión de País

- Asegurar la plena participación social en la negociación y puesta en marcha del Pacto Económico y Social en Materia Fiscal y de Gasto Público a fin de asegurar el cumplimiento de las metas de la ERP, los ODM y el Plan de Nación-Visión de País.

Estrategia para establecer un pacto fiscal participativo e incluyente

El pacto fiscal debe considerarse como el proceso conductor de la política fiscal que deseamos. En él, debe establecerse no solo los elementos macroeconómicos. También debe incluir los mecanismos metodológicos que nos indiquen las líneas de acción, principios, mecanismos de participación social y el establecimiento de compromisos fiscales.

Para tener los elementos que requiere el pacto fiscal, será necesario responder a algunas preguntas: ¿Qué es un pacto fiscal?, ¿Por qué y para qué se debe pensar en pactar?, ¿Quiénes deben participar en el establecimiento de un pacto fiscal?, ¿Quién debe convocar?, ¿Es una iniciativa propia del Estado o pueden hacerse desde la ciudadanía?, ¿Qué actores claves no tienen interés en pactar?, ¿Cuáles son las condiciones para pactar?, ¿Hay viabilidad a corto plazo?, ¿existen otras organizaciones que estén impulsando un pacto fiscal?, ¿existe posibilidad de trabajar en conjunto para impulsar el pacto?

El FOSDEH y las organizaciones de la sociedad civil en su conjunto, están convencidas que el pacto fiscal debe establecer los mecanismos de participación y el seguimiento de acuerdos.

Mecanismo de cabildeo e inclusión social

El pacto fiscal debe reflejar los acuerdos económicos y sociales que permitan el camino hacia el rescate del país.

Para que este pacto sea incluyente y justo, es necesario que participen todos los actores significativos. Exige además respuestas al problema económico que vivimos, lo cual solo se logrará con políticas públicas coherentes y la satisfacción de las demandas de la ciudadanía, relativas al acceso a empleo, seguridad, servicios básicos, transparencia y participación en las decisiones económicas y sociales.

Actores

Para seleccionar los actores que participaran en el pacto, resulta necesario plantearse, al menos, una pregunta clave: ¿Quiénes están acreditados para participar como protagonistas y proponer, decidir, promover y sancionar un pacto fiscal?

Resulta evidente que si se desea lograr un pacto fiscal incluyente se debe tener en cuenta a dos actores sociales claves de nuestra sociedad: sociedad civil en sus diferentes expresiones (gremios, movimientos sociales, grupos de base, sector informal de la economía, ONGs, etc.) y el gobierno (a través del poder ejecutivo, legislativo, los gobiernos locales, las entidades públicas, partidos políticos). En este sentido, es necesario rescatar la importancia de la representatividad y la inclusión de la amplia gama de grupos de la sociedad civil a fin de se le permita a cada uno de ellos y ellas, colocar en la agenda pública sus propias necesidades y aspiraciones.

La convocatoria

Es necesario discutir sobre qué pactar y cómo pactar. En FOSDEH, se ha recurrido a diferentes formas de convocatoria y a diferentes técnicas para discutir la política fiscal de Honduras y sus diferentes aspectos. En cada convocatoria, se han rescatado los elementos que favorecen los mecanismos de negociación y los temas en torno a los cuales pactar. Las técnicas empleadas en estas convocatorias han sido talleres, foros, conversatorios, reuniones de cabildeo, videoconferencias y participación activa de otros espacios que también promueven reformas fiscales o pacto fiscal.

Para definir a quien convocar, es importante tener en cuenta los objetivos, las metas y los principios del pacto fiscal.

Socialización de la idea inicial de pacto

Para establecer las bases del pacto fiscal, se realizaron procesos de capacitación sobre política fiscal, conversatorios y observatorios del presupuesto público. Estos procesos llevaron a los actores involucrados a desarrollar la convicción de que era necesario y urgente establecer acuerdos que conduzcan a obtener una política fiscal más progresiva.

Una comisión de monitoreo y seguimiento a los acuerdos

En una primera mirada, entre las personas notables, que son reserva moral de nuestra sociedad, pueden encontrarse en las iglesias. A pesar del asedio a que se han visto sometidos después de la crisis política del junio de 2009, que polarizó la sociedad hondureña, los líderes de las iglesias hondureñas siguen siendo parte de la reserva moral de nuestra sociedad, como por ejemplo, hombres de la estatura moral de Jorge Bueso Arías. No es fácil negar méritos morales e intelectuales a personalidades públicas como el Cardenal Oscar Andrés Rodríguez que brilla hoy con luz propia en el Vaticano. Hay también muchas otras figuras notables en la sociedad civil hondureña que deben ser invitadas a participar en este esfuerzo de conciliación y de redefinición del rumbo del Estado y de la sociedad

hondureña y de su monitoreo y seguimiento. En algún momento, hay que identificar estas personas para invitarlas a participar.

Mecanismo negociación y propuesta Pacto Fiscal

Para arribar a acuerdos y elaborar una propuesta, el FOSDEH ha realizado varias discusiones de la política fiscal a través de talleres, conversatorios, videoconferencias y foros. A través de estos mecanismos se pudo recolectar percepciones y propuestas de 5 regiones del país.

En estas discusiones, han participado organizaciones de base, movimientos sociales, foros regionales, redes regionales y grupos de mujeres. El producto de estos encuentros se ha compartido con iniciativas regionales y nacionales. Esto le ha permitido a líderes y lideresas socializar sus percepciones en torno a los elementos que se deben considerar en el pacto.

Agenda tentativa presentada por el FOSDEH para poner en marcha la discusión de los lineamientos de un pacto fiscal

La agenda tentativa del pacto fiscal contempla cuatro elementos claves:

1. Propuesta en materia de política monetaria

Se considera oportuno que en la medida que las presiones inflacionarias y de diverso orden lo permitan, hay que flexibilizar y potenciar la política monetaria de Honduras, a través de acciones concretas como:

- Bajar la Tasa de Política Monetaria.
- Reducción del Encaje Legal.
- Priorizar la utilización de recursos para el fomento a la producción y establecer líneas de contingencia para el BCH.
- Acuerdos sostenibles con la Comunidad Internacional y el FMI.
- Regulación del sistema financiero.
- Renegociación de carteras por parte de la banca.

2. Propuestas en materia de política fiscal

- Modificar todo el proceso de planificación, elaboración, aprobación y seguimiento al Presupuesto General de la República. Es indispensable eliminar la norma del secreto, aún cuando sea amparado paradójicamente por La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Hay evidencia de graves carencias técnicas, políticas y humanas en este proceso que inducen al manejo de los recursos del Estado, con un diseño y un funcionamiento proclive a la corrupción. Esto exige modificar la estructura fiscal del país, tanto de ingresos, como de egresos.
- Eliminar las exoneraciones fiscales y promover la justicia fiscal. Eliminar todas las exoneraciones de impuestos, exceptuando las de orden diplomático recíproco y las de naturaleza humanitaria. Eliminar también las exoneraciones que benefician a los diputados y a los gremios.
- Revisión de contratos y concesiones del Estado. Examinar los contratos y/o concesiones otorgadas por el Estado en diferentes ámbitos del país. Mención especial merecen los relacionados con la compra de energía, pagos y concesiones a las empresas de telefonía celular, empresas mineras, etc.
- Elaboración de Presupuestos Plurianuales coherentes. Formulación de un Presupuesto Plurianual para un período de quince años, con amplia participación de la sociedad civil, gremios, la Iglesia, las universidades y demás instituciones que puedan contribuir con dicho esfuerzo.
- Equilibrar las responsabilidades sociales del Estado. Iniciar un proceso de reconversión presupuestaria, a la inversa de lo que se ha hecho hasta ahora, incrementando significativamente los montos de inversión pública. Maximizar los niveles de eficacia y eficiencia de dicha inversión.

- Elaborar un presupuesto Anti crisis –2015 en adelante. Poner en marcha para el 2015 un Presupuesto Anticrisis en el cual la inversión pública, especialmente en carreteras, caminos de acceso a zonas productivas, riego y financiamiento productivo, contribuyan a generar empleo masivo, usando materiales disponibles en el país. Por ejemplo, el construir carreteras con concreto hidráulico, puede potenciar el uso intensivo de mano de obra y menor fuga de divisas.
- Mayor transparencia en la ejecución presupuestaria. Habría que revisar la normativa para la gestión y ejecución de las obras públicas, acelerando su ejecución, pero garantizando la transparencia.
- Contener el gasto corriente. Resistir las presiones al aumento del gasto corriente especialmente a nivel de subsidios y salarios. Esto no implica pérdida de derechos sociales, sino que la consolidación de los mismos de manera integral.
- Eliminar las planillas fantasmas. Como parte de las medidas que pueden contener el gasto corriente, conviene continuar con verdadera intensidad la identificación de las planillas reales de la Secretaría de Educación y Seguridad, agregando de inmediato a la Secretaría de Obras Públicas Transporte y Vivienda y Salud. Identificar los miles de “empleados fantasmas” en Educación y Seguridad, permitirá impulsar la limpieza de todas la planillas del Gobierno alcanzando un ahorro significativo. Esto ayudará a disminuir la presión salarial deshonestas, así como otras expectativas fiscales y de eficiencia muy bien vistas a nivel nacional e internacional.
- Incrementar los niveles de inversión en capital humano. Los gastos en salud, educación, seguridad alimentaria, etc., deben mantener un sesgo hacia los quintiles más pobres de la población y hacia temas estratégicos como niñez y juventud.
- Reajustar el endeudamiento público y contener el endeudamiento interno. Para ello se requiere la formulación y puesta en marcha de una estrategia de endeudamiento y desendeudamiento. Hay que preservar y mejorar las capacidades del sistema financiero nacional.

3. Propuestas en materia comercial, agrícola y laboral

- Sustitución de importaciones. Ante la dificultad para aumentar las exportaciones (la demanda internacional se contrae), hay que poner en marcha mecanismos que permitan la sustitución de importaciones, sin que ello implique retornar de manera absoluta al modelo cepalino de hace varias décadas.
- Apoyo a la pequeña y mediana empresa. Revisar y reformar la normativa financiera respecto al crédito hacia las Pequeñas y Medianas Empresas PYMEs con el fin de garantizar que continúen fluyendo los recursos hacia este sector. Desde todo punto de vista, priorizar la economía social es vital.
- Se debe revisar la cooperación bilateral buscando reducir las brechas, inequidades y perjuicios existentes en tratados comerciales. Debe revisarse el TLC con los Estados Unidos.
- Fomentar las exportaciones a nivel de Centroamérica. Aumentar los mercados de exportación de productos a la región centroamericana, procurando exportar más hacia los países con economías más dinámicas como Panamá y Costa Rica.
- Reactivar el sector agrícola. Impulsar las acciones correspondientes a fin de lograr que el sector agrícola sea el centro del desarrollo productivo del país. Apoyar una Reforma Agraria renovada (que implica la derogación de la Ley de Modernización y Desarrollo Agrícola), diseñar además un “programa agresivo de titulación de tierras y de registro de la propiedad inmueble”, establecer mecanismos para el acceso a fuentes financieras más flexibles, capacitación y apertura de mercados. Vale la pena subrayar la necesidad de apoyar con capacitaciones a través de extensionistas agrícolas al sector cafetalero, cuyo cultivo está en manos de productores pobres a efecto de consolidar dicho sector e intentar incorporar mayor valor agregado mediante la industrialización

- Diseñar una política salarial responsable. Evaluar detenidamente todo incremento salarial y sus implicaciones, a fin de tomar en cuenta las implicaciones en las finanzas públicas y la inversión. Cuando se toma como punto de partida los incrementos y ajustes salariales para otros sectores laborales, no se debe afectar a los sectores que tienen menos ingresos.
- Capacitación laboral. Fortalecer los programas y proyectos orientados a la capacitación laboral. La adecuación tecnológica, con las posibilidades de encontrar empleo debe ser un objetivo crucial en este esfuerzo.
- Acelerar las reformas institucionales y de política domésticas. Definir la agenda complementaria al acuerdo comercial del DR-CAFTA, que se concibió pero no llegó a ponerse en operación pese su importancia. Por ejemplo, lo que tiene que ver con el fortalecimiento de las entidades productivas, mejoramiento de capacidades competitivas, etc.
- Propiciar una verdadera integración centroamericana, más allá del aspecto aduanero. Acelerar la agenda de la integración centroamericana y mesoamericana, a fin de reducir las asimetrías internas de la región y trabajar en las áreas donde se presentan los mayores niveles de complementariedad.
- Incrementar la inversión pública a través de la creación: a) un Fondo de Inversión Regional y Local dotado de suficientes recursos económicos que permita aumentar la inversión pública en el ámbito regional y local mediante la financiación de obras, tanto de antigua como de nueva planificación y que sean de ejecución inmediata; b) un Fondo para estimular la economía y el empleo, dotado con suficientes recursos financieros, que tenga como objetivo primordial financiar acciones de ejecución inmediata, priorizando sectores productivos estratégicos; c) asignar recursos financieros y técnicos suficientes y oportunos a los conglomerados empresariales que conforman el Sector Social de la Economía, particularmente a las cooperativas agrícolas, de café, construcción de vivienda, en el entendido que existe una elevada demanda insatisfecha pese a una altísima tasa de recuperación de créditos y de generación de autoempleo y empleos adicionales.

- Creación de un Plan de Capacitación e Inserción Laboral. Tomando en cuenta los niveles de desempleo y subempleo existentes en el país, resulta importante definir y poner en marcha un Plan de Capacitación e Inserción Laboral. El plan debe contemplar la identificación de espacios de generación de empleos desde el nivel local, para lo cual es preciso ampliar la formación productiva y la búsqueda de oportunidades laborales.
- Definir una estrategia Nacional de Empleo. Es necesario definir un conjunto de medidas y políticas de empleo que incluya programas de empleo, de formación y de promoción de trabajos estables, a fin de que en el mediano plazo se constituya una instancia nacional de apoyo integral a la persona desempleada. Dicho esfuerzo debe ser preferiblemente coordinado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de Honduras.
- Reactivar la inversión pública. Tras un fuerte período de letargo y baja inversión pública, se debe estimular la actividad económica y el empleo y compensar, en la medida de lo posible, el fuerte deterioro de la infraestructura pública. Las empresas constructoras y los trabajadores ocupados, de forma directa o indirecta en la obra pública, permitirán a los ciudadanos en general disfrutar de mejores obras de infraestructura.
- La ejecución de las obras públicas debe caracterizarse por hacer uso intensivo de mano de obra y de materiales locales. El diseño, el inicio, la ejecución y la entrega de la obra, debe contar con la presencia efectiva de la ciudadanía, la comunidad cooperante y el gobierno local y nacional. La supervisión técnica debe ser realizada por un organismo confiable y competente, acompañado de normas y acciones punitivas estrictas para combatir la corrupción.
- Establecer una mesa permanente de diálogo político y de concertación social. Allí deben darse cita los partidos políticos y otros interlocutores sociales (ciudadanía), más allá de los intereses electorales, con el fin de propiciar una reforma política integral (no limitada a lo electoral) que desemboque en un conocimiento más real de la problemática del país y sus posibles soluciones.

4. Propuestas en materia de planificación, participación territorial y cuestión ambiental

- Es fundamental rescatar la participación de la población en los procesos de planificación, programación, gestión, ejecución y evaluación de las acciones de desarrollo local, regional y nacional.
- En materia de energía, Honduras no tiene alternativa energética sostenible más que la energía renovable para el corto, mediano y largo plazo. Para cumplir con este compromiso, el país debe preparar y poner en marcha un Plan de Energía utilizando fuentes renovables en el consumo total de energía. En él, se deben incluir los objetivos individuales por tecnología hidráulica, eólica, solar, fotovoltaica, solar térmica, así como las medidas adecuadas que deberán adoptarse para alcanzar dichos objetivos.
- Elaborar un Plan de Aprovechamiento Apropriado de las Remesas. Tomando en cuenta que la principal fuente de divisas, proviene de los migrantes hondureños, es importante definir un Plan de Aprovechamiento de las Remesas que pueda vigorizar la actividad económica orientada a la creación de patrimonio productivo para la población remesante. Es importante considerar que este plan puede ser aprovechado para convertirse paulatinamente en un instrumento de retorno de la población económicamente activa que a partir de su estancia en el exterior puede potenciar la actividad económica incorporando capital junto con nuevas destrezas, relaciones y conocimientos. El plan puede debe incluir un Fondo Multipartito en el que el puedan participar con su aporte los gobiernos y las organizaciones de sociedad civil de los principales países en donde residen emigrantes hondureños. Adicionalmente, se debe incorporar el aporte del gobierno nacional y el local, así como el de los propios remesadores. No se descarta que organizaciones financieras internacionales puedan contribuir con sus aportes, por ejemplo el BID. La experiencia concreta indica que son diversas las acciones que las personas residentes en el extranjero realizan en Honduras a título individual o de empresas, relacionadas con el patrimonio de los migrantes, lo cual marca una tendencia importante para ser

considerada. Por ejemplo, la orientación de importantes recursos para mejora o compra de bienes raíces, fincas y ganaderías, algunas pequeñas industrias o servicios debe ser apoyada.

- Reinstalar el Sistema Nacional de Planificación. La propuesta de reinstalar el Sistema Nacional de Planificación se basa en la necesidad de maximizar el uso de los recursos nacionales para el bienestar de la sociedad hondureña. La planificación debe responder a las realidades y potencialidades regionales. Esto significa un cambio drástico con el modelo sectorial centralizado vigente, que ha demostrado su incapacidad para resolver los problemas básicos de la población. Existe legalmente el Sistema Nacional de Planificación y las razones por las que pudo ser dejado de lado, han sido superadas. Es más, después de la explosión de la crisis, el papel del Estado y la planificación se está reconfigurando incluso a en las naciones que han defendido a ultranza el modelo de mercado, con un énfasis muy distinto a lo que señala la teoría económica. Se trata de movilizar el potencial económico disponible en cada región, buscando aprovechar las ventajas comparativas a fin de impulsar el crecimiento económico mediante la ampliación del espacio de intervención.
- Incorporar en el aparato público la gestión territorial con base al ordenamiento territorial moderno.
- Mejorar la interacción, cooperación e intercambio inter e intra regional y de estos con el exterior, esta última mediante el desarrollo de las cadenas de valor que pueden generarse en cada espacio geográfico.
- Definir regiones de planificación o futuros gobiernos regionales. Entretanto, se pueden constituir espacios sub nacionales de planificación, con objetivos y metas específicas, consistentes con los intereses y brechas regionales y locales.
- Es indispensable establecer un sistema técnico-institucional descentralizado de planificación, programación y administración del desarrollo y un aparato político – administrativo complementario al esquema de planificación. Es preciso compartir funciones administrativas y de toma de decisiones para fortalecer el carácter

democrático y de dirección de la organización político administrativo del país.

- Homogenizar y simplificar los procesos administrativos de control, seguimiento, monitoreo, evaluación y auditoría central, social y privada.
- Reafirmar la cuenca hidrográfica como la unidad geográfica y de planificación, en lugar de la delimitación basada en departamentos y municipios, los cuales en su mayoría fueron definidos en función a intereses políticos y no a su problemática.
- Establecer la coherencia o correspondencia entre objetivos de desarrollo y programación operativa (presupuesto y acciones) a fin de garantizar el logro de resultados en términos de agregados de desarrollo.
- Incorporar el criterio de trato diferenciado a las regiones de acuerdo a su diverso grado de desarrollo, a fin de disminuir el desbalance existente. Adaptar la ejecución de la ERP a las necesidades y potencialidades regionales y hacer más efectiva la asignación de sus recursos y de sus metas.
- Potenciar el manejo sostenible de la región en armonía con las buenas prácticas ambientales.

La urgencia de un Gran Acuerdo Nacional

El pacto fiscal, cuyos lineamientos hemos esbozado, no debería ser visto como un fin en sí mismo. Debería ser concebido como un componente, esencial ciertamente, de un Gran Acuerdo Nacional. Las organizaciones de la sociedad civil debemos considerar como urgente la necesidad de construir un Gran Acuerdo Económico, Social y Político.

Este Gran Acuerdo es necesario no sólo para revertir y transformar el “mosaico de inequidad” imperante sino que para disponer de una trayectoria ordenada con visión de futuro capaz de invertir la tendencia de la regresividad fiscal actual y convertirla en una propuesta gradual de progresividad tributaria suprimiendo la exoneración de impuestos a los

sectores sociales privilegiados por este régimen de excepción. La necesidad de materializar este pacto de alcance nacional satisface igualmente las exigencias y metas del Plan de Nación-Visión de País que propugnan la gradual transformación de la modalidad vigente de asignación centralizada e inequitativa de recursos.

La construcción dual del territorio nacional precisa de erigir múltiples polos de desarrollo para transformar el “corredor central del desarrollo” en una “plataforma amplia del desarrollo”. Esto solo puede lograrse por la vía de un gran Pacto Nacional capaz de transformar el sistema fiscal y presupuestario actual que es funcional a un estatus quo que ha venido produciendo pobreza y expulsando población a otros territorios extra nacionales.

GLOSARIO

Acceso legal a cuentas y depósitos de Banco

Las administraciones tributarias de varios países pueden acceder, bajo un procedimiento riguroso autorizado por un juez, a las cuentas de aquellos empresarios, sin pagos al ISR, declarando pérdidas operacionales y bajo sospecha de evadir el pago de impuestos.

Débil capacidad Fiscalizadora

En puertos, aeropuertos y sitios aledaños a las aduanas terrestres, la capacidad de fiscalización es débil. La capacidad de fiscalización es mayor en las aduanas de Tegucigalpa y San Pedro Sula. Prevalecen aduanas y espacios geográficos donde la evasión fiscal es amplia y discrecional. Esto ocurre, por ejemplo, en las aduanas con países vecinos como Nicaragua, El Salvador y Guatemala.

Descentralización de las transferencias corrientes a municipalidades puertos

Aquellas localidades que generan ingresos fiscales, como, por ejemplo, Puerto Cortés, Castilla, Henecán, etc., son beneficiarios de una proporción transferida de los ingresos fiscales captados según el monto y precio de importaciones y exportaciones. Los recursos financieros así captados deben servir para los fines del propio desarrollo y modernización de las instalaciones portuarias y no portuarias. Este procedimiento ha propiciado el desarrollo de algunas municipalidades portuarias. En cambio, muchas municipalidades terrestres continúan en un estado de abandono.

Descentralización Presupuestaria

Proceso mediante el cual instancias legales del nivel local ejecutan recursos fiscales asignados por el gobierno central. Hay procesos de cuasi-descentralización en el caso de los ingresos generados por algunas instancias públicas (hospitales y centros de salud, por ejemplo), los que son autorizados para utilizar partes de los mismos en medicamentos, materiales de cirugía y otros utensilios.

Distribución equitativa o inequitativa del ingreso

Esta noción refiere a la forma o el patrón de distribución de ingresos entre los diferentes grupos sociales. A menudo, la medición del grado de equidad de distribución del ingreso se realiza mediante coeficientes como el GINI (con valores de 0 a 1. Cuanto más cerca del 1, hay mayor equidad. Entre más cerca se llega del 0, hay mayor inequidad).

Equidad Tributaria

Se refiere el hecho de asegurar la distribución proporcional de las cargas y gravámenes entre los diferentes tipos de contribuyentes, tratando de asegurar que no haya personas o agentes económicos que soporten cargas excesivas en relación a otros contribuyentes. Tanto las cargas como los beneficios fiscales, se distribuyen entre el universo de capacidades económicas de los agentes sujetos de imposición tributaria.

Equidad Tributaria Horizontal

Esta noción describe una situación donde personas naturales y jurídicas que obtienen similares niveles de ingresos y ganancias, deben pagar iguales niveles de impuestos. Este principio derivado de la proporcionalidad, alude a situaciones que son esencialmente iguales, en términos de ingresos y de impuestos a pagar.

Equidad Tributaria Vertical

Se refiere al trato fiscal diferenciado que habría que dar a las personas o agentes económicos que tienen diferentes niveles de renta para asegurar que tributen en proporción a sus niveles de ingreso y ganancias.

Fondos Públicos depositados en Bancos Privados

La existencia de la Tesorería General de la República y de la Bóveda de Valores del Banco Central de Honduras, no ha impedido que muchas de las instituciones del sector público depositen valores en iniciativas privadas para generar intereses no contemplados en el Presupuesto y cuya apropiación particular debiera considerarse ilegal y con consecuencias negativas para la ejecución eficiente del gasto.

Imposición directa e Indirecta

Los impuestos directos gravan a individuos y personas jurídicas a través de gravámenes a ingresos y ganancias. En el caso de los impuestos indirectos, se gravan bienes y servicios que solo de manera indirecta llegan a afectar los ingresos de individuos y personas jurídicas.

Imposición Progresiva

Principio que busca asegurar que los que más ingresos y ganancias tienen, más tributos deben pagar. Esto se refiere principalmente a la imposición a las rentas, pero también incluye impuestos de producción, consumo y ventas.

Imposición Regresiva

Situación frecuente en que los que menos ingresos perciben más impuestos pagan. Igualmente, esta noción se asocia a aquellas situaciones en las cuales los que más ingresos o más ganancias perciben, reciben mayores exoneraciones fiscales.

Incidencia Tributaria

Se trata de determinar el impacto fiscal entre los diferentes grupos sociales de un país. Se busca establecer que proporción de los ingresos de cada grupo social resulta gravado por el conjunto de impuestos de un país.

Marco de Política Fiscal

Se refiere no solamente disponer de un conjunto de disposiciones legales para asegurar la existencia de suficientes fuentes plurianuales de recursos fiscales. También se refiere a las previsiones reglamentarias en concordancia con el desempeño macroeconómico, monetario y cambiario, de corto y mediano plazo.

Operadores Informales del Sistema Aduanero

En las aduanas de Honduras, es común observar que acarreadores de carga, conserjes, aseadores, secretarías y personas sin oficio, se ofrezcan para ayudar a los usuarios a realizar trámites a cambio de una

propina. La profesionalización del servicio de atención aduanero supone un proceso permanente de modernización de todas las aduanas. En este contexto, no cabe la oferta informal de servicios que afecta a los propios usuarios.

Presión Tributaria

Esta noción se refiere a la proporción que el conjunto de Ingresos tributarios representa con respecto del PIB de un país. En otras palabras, se trata de la proporción de riqueza extraída del conjunto social y que es destinada a financiar la actividad estatal de cada país.

Presupuesto Sustentable de Egresos

Refiere a una magnitud específica de recursos públicos a ser erogados y originados fundamentalmente en cargas y gravámenes tributarios y, en menor medida, de recursos de endeudamiento interno y externo. El atributo de sustentabilidad se asume como la exigencia de vincular el presupuesto con un manejo eficiente y racional y/o de fortalecimiento de la capacidad pública de financiar adecuadamente el desarrollo presente, sin comprometer la gestión financiera futura de un país.

Paraíso Fiscal

Se trata de países o territorios que aplican sistemas de tributos en condiciones muy ventajosas a individuos o empresas. Estas ventajas pueden llegar hasta la exoneración total del pago de impuestos.

Precios de Transferencia

Son los precios que pactan dos o más empresas que pertenecen a un mismo grupo empresarial o a una misma persona, con la finalidad de distribuir o redistribuir utilidades según el país o territorio donde apliquen. Mediante este tipo de precios, al vender barato a una filial situada en un paraíso fiscal, se evita pagar impuestos en el país de origen y ninguno en el paraíso fiscal. Por ello, se asume que el precio de transferencia no sigue las reglas de una economía de mercado. Es una estratagema empresarial para aumentar la masa global de ganancias.

Reforma Tributaria

Conjunto de modificaciones en tasas y gravámenes generalmente para asegurar mayores fuentes de financiamiento de la actividad estatal y, al mismo tiempo, asegurar el traslado de recursos desde sectores económicos con mayor poder adquisitivo, a grupos de menor ingreso y/o poder adquisitivo.

Régimen Tributario Simplificado

La simplificación del sistema tributario busca facilitar los procesos de declaración, tasación y recaudación. Aspira también a atraer nuevos contribuyentes antes desincentivados por la pluralidad de procesos administrativos.

Servicios de Almacenaje y Guardatura

En Honduras, que ha privatizado los servicios de almacenaje y Guardatura aduaneros, los usuarios del sistema aduanero han sido directamente afectados ya que, en pocos años, las tarifas aplicadas representan incrementos de 800% a 1200%. Para muchos usuarios dejar en abandono lo importado, significa ahorrar recursos porque se busca pagar haciendo uso de las nuevas tarifas de almacenaje.

Traslación de Impuestos de entidades públicas a usuarios finales

Las reformas fiscales aprobadas establecen el pago de IVA e ISR a Instituciones del Sector público. En estas disposiciones, no existen medidas de aseguramiento para que tales cargas no terminen siendo reflejadas en el costo incrementado de energía eléctrica, telefonía, agua, etc.

Tendencia ilegal de erogación sin Imputación Presupuestaria

Se trata de una práctica muy generalizada de gastar por encima de los techos legales presupuestarios. En varios casos, se autorizan ampliaciones y modificaciones presupuestarias sin sustento fiscal.

Valuación y Subvaluación de Mercancías

Tanto las exportaciones como las importaciones ejercen una influencia directa sobre el monto de las recaudaciones. Ello se debe a la práctica común de presentar documentación que falsea el costo real de los facturas con fines de evasión fiscal. Las empresas que exportan, rebajan artificialmente los precios con dos finalidades: repatriación disminuida de divisas y pagar cantidades desproporcionadas de impuesto sobre la renta.

Guidelines for the construction of a Fiscal Pact In Honduras



FOSDEH, 2015

Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo de Honduras

Authors

Rolando Valladares

Mauricio Díaz Burdett

Comments

Jorge Henríquez

Ismael Zepeda

Editor

Mario Posas

FOSDEH

Col. Alameda Ave. Tiburcio Carías Andino,

Casa No. 1011, Tegucigalpa, Honduras

Correo electrónico: contacto@fosdeh.net

Página web: www.fosdeh.net

www.facebook.com/fosdeh

Twitter: @fosdeh

This publication was made possible through the support of:



Tegucigalpa, Honduras, 2015

Contenido

• Introduction	5
• Executive Summary.....	7
• Presentation	13
• Specific Guidelines For Public Policy.....	19
• Guidelines regarding the Tax System.....	47
• Strategy to establish a participative and inclusive pact	55
• GLOSSARY.....	66

INTRODUCTION

Even though Fiscal Agreements are not a novel idea regarding public policies, we must point out that they are the result of dire needs of the States in order to have varied and sufficient resources to provide the greatest possible wellbeing to its population.

In the case of Honduras, there have been numerous and different tax adjustments that have been primarily conceived as fiscal policy adjustments (popularly labeled as “paquetazos”), which have increased year after year tax revenue in current terms, but have generally decreased social well-being capacities and sustainable economic growth.

Therefore we must account for the economic resources that the government is increasingly extracting from the pockets of its citizens as a result of the lack of a stable fiscal policy that is frequently modified, with few signs of any consideration for planning or for any impact this may cause. At the same time, budget expenses have also increased and are higher than revenue and have not produced the expected wellbeing. In fact, the capacity and the quality of public investment of public services have diminished, with an increase in personal insecurity. For example a sick person has to buy even the most elementary items for a medical procedure or medical prescription.

Increasing revenues but also increasing the quality and quantity of expenditure is the very core of a Honduran Fiscal Pact. Attaining this agreement has become a priority for the Honduran State. Therefore, the External Debt and Development Social Forum of Honduras presents this Fiscal Pact proposal to the people, government and international community in order to continue and strengthen a constructive dialogue. Additionally we declare that this small institutional and personal contribution does not pretend to fulfill all expectations and even less have all the answers in such an ample subject of opportunities

Finally we want to appreciate all the input and efforts of each person that works in FOSDEH, as well as others from other work area environments.

EXECUTIVE SUMMARY

The central objective OF “GUIDELINES FOR CONSTRUCTING A FISCAL AGREEMENT IN HONDURAS” is to provide the Honduran fiscal and Budget system with solid elements for the country’s sustainability. It is also seeking to guarantee the cohesion and harmony among all population groups, for a real social inclusion through equitable distribution of the national revenue and efficiency of the political, monetary, budgetary and public investment policy.

The proposal mentions that the government systems must be simplified so that they can operate efficiently, and therefore we offer specific guidelines, considering the efficiency, neutrality, transparency and equity, as principles embodied in all and each one of the proposed guidelines. Each one of these guidelines are designed into three sections that are considered as the foundations to achieve scale-related changes for generating revenue and new expenditure patterns, and these are: Tax Administration, Customs Administration and Public Expenditure, and Investment. In this manner foster a sustainable development of our country, through harmonizing public policies, such as:

In Fiscal Policy

The objective must be to guarantee the solvency of the public sector, stabilize and stimulate the economy in order to promote growth, reach levels of investment that would guarantee access to external credit, eliminate or rationalize the current system of fiscal incentives and design and implement a new system that will develop those areas or sectors that are considered a priority for the development of Honduras. In this regard, it is timely to propose to the national population, their political parties, economic sectors and the government the following – some of them - terms:

- i. Make adjustments in economic policy goals in order to prepare to face a situation, in which availability of funds in the future will be costly. Goals

should be reviewed since there is a limited collection of the taxes needed to finance the Budget of the Republic, ii. Where there is not sufficient revenue, as is expected, the government must analyze and perform feasibility and viability studies of how to deal with the financial needs of an uncontrollable growth in public expense; iii. Strengthen the coordination between fiscal, monetary, financial and public debt policies; and iv. Maintain the sustainability of the public debt.

The following – some of them – measures are proposed in a proactive manner for this program-proposal, such as:

Rationalizing the current System of Incentives and Execute an Anti Evasion Program: The government must review and rationalize the use of the fiscal incentives system, by issuing a new standard that will reduce their use and channel these resources towards productive activities, and towards economically strategic sectors of the economy. Additionally, it is indicated that the current incentive system is a source of corruption and a racking of political influence. To foster transparency and good State stewardship, the government must publish in the Budget of the Republic the amounts, activities and beneficiaries of the current system of incentives, mainly because of the fiscal sacrifice that the State incurs. Additionally, the Government, thorough the civil society organizations (strengthening citizen participation and empowerment of society) must perform periodic evaluations of these expenses and the goals for which they were created.

Balance the Revenue and Expenditure Budget: Regarding expenditure, measures should be issued for the country to gradually attain a balanced budget. FOSDEH proposes that the government budget must be balanced. That is to say, that the budgeted expenses be equal to estimated income, and, therefore, not authorize expenditure when there is no availability of income.

Strengthen the Executive Revenue Directorate (DEI): Taxes establish a link between citizens and their governments. If tax systems are adequately designed, they can improve governance, transparency and accountability. Taxes can be a very powerful tool to promote equity, support investment,

and accelerate productivity and economic growth, which is the reason that enhancing the professionalization of the institution collector of taxes should be a priority for the current government.

In Monetary Policy

The main objective should be to achieve low inflation and to regulate the medium and long-term interest rates, in order to create greater liquidity in the banking system, so that the expansion of loans to the productive sector should lead to a greater economic growth. To do this, the amount of money and the rates that will be used in consumer loans, personal loans and those loans directed to the least benefited sectors must be regulated, especially to micro and small enterprises. Particular attention must be given to construction and housing loans as well as to enterprises that plan long-term investment at competitive rates, through lengthening terms and reducing interest rates. This will stimulate the economy through a greater participation of the national financial system and the private system, creating employment and more revenue.

In Investment

Even though the emphasis of this document is not on investment, some aspects are suggested, several of which are ideas proposed by many sectors and persons both in the distant past as well as in the present day: Honduras must take advantage of the evolution of the transport sector, particularly now that there is a large expansion in world trade due to the emerging economies such as those of China, India, Korea and other countries that will demand logistic services for the transport of goods. Therefore, there is a need to design policies to implement projects such as the inter-oceanic railway and the adaptation to modern ports and airports to make this country an international logistic transport efficient corridor of goods. Therefore there is a need to issue feasible and viable policies regarding investment in infrastructure, innovation (productive and educational) and the use of the energy resources of the country.

Investment is an important aspect of international economic relations.

For this reason it is necessary to provide the means to be able to attract investment. Investment is also an important mechanism of transfer of technology, knowledge and innovation. This should be managed through preparing a new mechanism of incentives that would promote investment in the country through those areas that are considered of a priority to develop the country through a renovated pan of national investment.

On Competitivity

Honduras has a competitiveness policy and institutions, but little has been done to lever the country into greater stages of development, to be able to compete successfully, both at regional and world level in all the fields of knowledge. In fact the rating of Honduras continues to decrease annually in the report prepared by the World Economic Forum, on a series of pillars that measure countries in different areas, particularly in institutional development, the availability and quality of infrastructure, the macroeconomic environment, the quality of education and health services, and the innovation capacity of a country.

Poverty and inequality of income has to be addressed

Policies of inclusion, cohesion and social equity address this, therefore the FOSDEH proposal seeks to attain the involvement of social, economic, political sectors in order to comply with – or at least, take into account – the guidelines of this document regarding:

I- Tax System Guidelines, such as Tax Equity, so that horizontal equity and common wellbeing are being complied with. **II- Guidelines on higher levels of Customs Administrative Efficiency**, such as Campaigns against Fiscal Evasion, implemented exclusively by competent officials and guaranteeing real prices, as well as electronic support systems to assess imported merchandize and goods. **III- Administrative efficiency and control Guidelines for Public Expenditure**, such as to Establish a Convergence Framework of Public Finance and short and medium term macroeconomic parameters, or similar to a Census of Social Policy Beneficiaries.

Because of the urgency of a “Strategy to establish a participative and inclusive fiscal agreement” therefore...

A fiscal agreement must be considered as the guiding process on fiscal policy that we desire. Within it, not only the macroeconomic elements must be established, but it must also include the methodological mechanisms of social participation and establish fiscal commitments.

PRESENTATION

Regarding these guidelines

The main objective of these guidelines is to provide the fiscal and Budget system of Honduras with solid elements for fiscal sustainability. They also seek to guarantee cohesion and social harmony among all population groups, promoting human rights and dignity.

These guidelines have been prepared to adapt to the requirements that the social agent proponents consider appropriate regarding their short, medium and long term validity, according to the particular times and goals of the Country Nation- Vision Plan, as well as the prospective proposal “Pact for Honduras”.

The gradual transformation of the structural problems in public finance is assumed. It is not about making the “mosaic” more complex, but rather to simplify it to assure equity and tax justice.

The guidelines are considered as integrated viable proposals from the political point of view.

Efficiency, neutrality, transparency and equity are considered as inherent principles to the whole, and to each guideline.

Each one of the guidelines are grouped in three segments considered as fundamental to generate scaled changes in generating income and new expense patterns: I.- Tax Administration, II.- Customs Administration and III.- Public Expense and Investment.

The technical and methodological foundation of the different proposed guidelines incorporate conceptual terms and approaches that should be described briefly to capture the magnitude and scope of the proposed changes.

Tax systems are the result of several decades of fiscal reform. There is a complex compendium of legal dispositions that affect the least

knowledgeable contributors regarding tax matters. This promotes tax evasion and avoidance. When reference is made to tax reform, the entire group of taxes and levies are referred to, in order to assure greater sources of finance for State activity. It is also associated with the re-distribution idea of transferring resources from sectors with greater purchasing power to lower income and/or purchasing power groups.

The tax systems must be simplified for them to operate efficiently. They must be based on criteria of equity, which means that the tax burdens must be distributed proportionately to the resources available to different population sectors. It is usual in these matters to distinguish between horizontal and vertical tax equity. The first implies that the persons who obtain similar levels of income should pay similar taxes and the second refers to the differential treatment for people so that taxation is proportional to their income and profits.

Tax systems must be progressive, which implies that those that receive more income have to pay more in taxes. This desired standard contrasts greatly with what really happens in like Honduras, where the usual tax system is that those who earn less pay more in proportion to the income they receive. This occurs when the main source of income for the State are consumer taxes, and income taxes that are not conditioned by economic factors. It is also related to the fact that those who have more receive fiscal exoneration, which calls into question, the principle of progressiveness of the tax system.

Therefore, it is very important to know the tax related effects when determining the proportion of income of each social group by the overall taxation in the country. A just tax system is the one that seeks to reduce income inequities.

Tax systems must be ruled also by the principles of efficiency, neutrality and transparency.

Regarding tax management, it is important to have a sustainable income budget that goes beyond the fiscal year (Multiannual Budget of at least 10 years). We are referring to the whole amount of public resources to be disbursed, which fundamentally have to be generated from tax tariffs

and burdens, and only as a secondary source by internal and external debt. It is about trying to achieve an efficient and rational public capacity in adequately funding present development, without jeopardising the future finances of a country.

The tendency towards spending without budget assignment, or with charges to what is called the 'floating debt' must be fought against. The ever more generalized practice of spending above legal ceilings must be avoided, as well as authorizing budgetary increases or modifications without the fiscal and socio-economic backing.

The subject of budget decentralization has to be kept in mind. This means the process through which local level legal actions are executed with resources assigned from a central level. The quasi-decentralization processes alludes to resources generated by the public entities themselves, such as hospitals and health centers, which are authorized to use part of these revenues for medicines, surgical materials and other utensils, as well as the excessive expenses of payment of per-diems and travel expenses that are added to what has already been budgeted.

Public funds deposited in private banks have also to be taken into account. The existence of the General Treasury of the Republic and the Vault of the Central Bank of Honduras, has not prevented many of the institutions of the public sector from making deposits in private banks to generate interest (as well as other benefits) that are not included in the Budget. The appropriation of these proceeds should be considered illegal and with negative consequences for the efficient execution of public expenditure.

Finally, a few words have to be stated regarding transfer of taxes of public entities to end-users. The fiscal reforms that have been approved stipulate the payment of Sales Tax (ISV) and Income Tax (ISR) to Institutions of the public sector. Within these dispositions there are no safeguards to ensure so that these revenues do not end up as increased costs for: electrical energy, telephone service, water, etc.

Background to be taken into account.

The complex problems that affect the administration of income and expenses in the Honduran government have not been able to be totally solved. There has been no road map plan for modernizing and providing fiscal justice to the different collecting, executing and supervising systems for multiple actions in tax administration and budgets.

During the last thirty years there have been several administrative reforms mainly geared towards presumably, expanding the contributor base, and diversifying the goods and services subject to taxes, without attaining the expected results. In the case of administrating the budget, there have been some positive changes, such as adopting the Integrated Financial Administration System (SIAFI Spanish acronym) that represents a robust scheme for allocation, execution and supervision of public activities, and is relatively transparent for the population in general. In customs administration, there have been some on-line processes set-up for filling out import and export forms.

Although these changes place Honduras in an equal administrative position as the other countries of the region, we are still suffering from a highly regressive tax system that affects the lower income social strata, while benefiting the high-income economic and social groups. If we compare income, the poorest sectors pay more taxes than the richest sectors. (See publication by FOSDEH: Who is paying Taxes in Honduras?)

The benefits and exonerations that deprive the State from an important source of income have been pilling up for the financially elite. These are, at the same time the main beneficiaries for any large works and for the services contracted by the public sector. There are, on the other hand, extensive economic and social sectors, which barely contribute to financing the state activity.

Thousands of businesses do not pay income tax, and are not collectors of added value taxes. Teachers of elementary, secondary and university level do not pay Income Taxes. (ISR, Spanish acronym)

The current general tax situation reflects a pattern of inequality and injustice. It must be stressed that the belligerent economic groups, not only are freed from tax payment because of legal, total or partial exonerations, but also have the privilege of being able to influence decision-making in order to maintain the fiscal system and resource allocation that most suits their needs for expansion and consolidation. These groups managed to have a law approved so that they would not have to pay any type of tax, with the justification that they were creating employment and promoting tourism. The participation of these economic groups in the “free zones” or “industrial processing zones” also allowed them the same treatment with exemption from any tax payment.

As a global result of these processes, we can see that the pattern of a strong concentration of income is becoming stronger and stronger, and that the fiscal system is in no way outside this tendency. A heavy concentration of the public expenditure is evident among the population of the more densely populated cities. In this manner public investment is geared to consolidating the dual growth pattern, concentrated in the so-called “central corridor of development”.

Considering the recent tax changes for financing the increased citizen insecurity, which included certain financial transactions and mobile telephones, also the law for regulating transfer prices, which is trying to face the growing phenomenon of the delocalization of some of the transnational production and marketing processes with the use of the “fiscal paradises”, the tax system and the system of allocating resources cannot be considered less than a “mosaic of inequity”. This means that instead of contributing to de-escalate the complex present social and political situation, it is directly influencing the consolidation of a more and more regressive fiscal system.

In this context, public health service has reached unprecedented levels of deterioration, becoming a service almost exclusively for the poorest social strata. Thus, for example, the poor populations when requiring surgical interventions, these are “programmed” for dates a year or more ahead and they are told to save money to contribute to paying for their prosthesis, lab exams or medication that the public health system does not provide for. On the other hand, private medical services are strengthened, since the population

with the higher purchasing power solves their health problems by using private establishments in this country, or in other countries. Furthermore there is only a small segment of middle-income families have the benefit of social and pension security with a limited capacity to solve these problems, and during the administration of President Lobo, the greatest racketeering (theft, fund embezzlement, abuse of power, among other) (and the TSC was absent in this period of almost four years) that has ever happened in the history of the Honduran Social Security Institute occurred. Note must be made that during the first months of the Administration of President Juan Orlando Hernandez, a proposal was sent to the National Congress of the Republic for a “Social Protection Framework Law”.

This crisis of the public health system also includes the education services, which has caused deplorable standards in the quality of education, definitely affecting the capacity of a social upward movement for different population sectors. The difficult situation of the infrastructure network and the notorious weakness in the justice system and in the citizen security system are clearly aspects linked to the current “status quo” in fiscal matters and allocation of resources.

Therefore, the “inequity mosaic” is widespread, and not even the Country Nation-Vision Plan has been able to correct this serious problem, because it does not have the legal provisions to do so. The Nation Plan provides a “horizon” but assumes that that horizon can be reached in spite of the persistent pattern of the marked degradation of public services.

SPECIFIC GUIDELINES FOR PUBLIC POLICY

Fiscal Policy

The challenge of fiscal policy for the Government of the Republic in the current economic crisis, is to consider applying specific measures for stimulating economic growth and stabilization of prices (in coordination with the Monetary Policy). This is happening within a context where there will be less availability of income and greater need to maintain physical infrastructure expenses and social infrastructure (education, health and social protection) which are vital for preventing increased poverty, and to set the foundations of a medium and long term sustainable growth.

The increase of social demands that results just from population growth, comes at a time in which fiscal resources will be difficult to collect, as economic activity tends to decline and become prey to cycles of highs and lows. The latter is the result of lower prices of basic export products, particularly coffee, the lack of government support to these sectors, the decrease and the expected up-turn of international prices and the slow process of recovery of the economy, mainly in the economies of our main commercial partners. It has been foreseen, in spite of the stimulus being implemented, that they will not be able to overcome the financial-economic crisis of 2008. To this must be added the low level of economic growth in the country during the last few years, and fiscal crisis, as well as the “need” to increase access to internal and external loans.

Those responsible of economic policy, will have to decide between highly paradoxical situations such as the following: maintain the sustainability of public debt and alleviate the economic and social effect of the crisis; protect liquidity in the payment system, maintain international reserves and inflation control; buttress macro-economic stability and support certain sensitive sectors from the political point of view to avoid social and sectorial conflicts; provide subvention to sectors at risk and recur to protectionism of certain sectors of the economy.

In this context it is suggested that the objective of fiscal policy must be to guarantee the solvency of the public sector, to stabilize and stimulate the economy in order to promote growth, attain the levels of investment that guarantee access to external credit, eliminate or rationalize the current system of incentives and design and implement a new system that may develop areas or sectors considered as priorities for the development of Honduras¹. Also the Executive Revenue Directorate (DEI) must be strengthened technically, administratively and financially, in order to guarantee the sustainability of tax income that the country needs to fulfill its obligations with society. It is suggested to see the proposals “Honduras: Contributions for a Rescue Plan”, presented by FOSDEH in December 2013. Thus, if the government wishes to have a successful economic policy, it must amend the fiscal deficit and gradually reduce the public over-indebtedness.

As has been suggested, the margins for government fiscal maneuvers (internal and external) are limited as a result of the increase in government expenses and the slow growth of tax revenue. All this has happened, in spite of the tax measures that the government of President Lobo implemented throughout his four years of government.

1 On the second of January 2010, the Law to Establish a Country Vision and Nation Plan for Honduras, Legislative Decree No. 286-2009, of the 27th of January 2010, was published in the National Gazette. This Decree establishes, as part of the National Competitiveness Strategy, the following four priority investment areas:

1. Maquila, directed to Contact Centers services and Back Office services.
 2. The integrated development of agro-food in the country.
 3. The promotion of the Forest Sector as one of the three most important natural resources of the country. And
 4. Integrated Tourism development.
- These strategic areas are part of Objective number three of the Plan: Creates opportunities and dignified employment that uses its resources in a sustainable manner and reduces environment vulnerability. Additionally; “there is a need for large investments in productive infrastructure (Modernizing ports, airports, telecommunications, generating renewable electric energy) to convert Honduras in an international corridor of international logistic and transportation services, to Foster trade in goods and services at an international level.” (Rolando Valladares, Op. Cit, supra).

In view of this, it is prudent to propose to the general population, the political parties and the government - at least - the following:

- Make adjustments to the economic policy goals, in order to address a situation where fund availability will be scarce or difficult to access. Consequently, the goals must be reviewed, since the tax collection needed for financing the Budget of the Republic is in a slow growing phase. This is due to the slow growth of the economy and the limited availability of other financing mechanisms, such as public indebtedness, whether from bonds or internal loans. This also will cause the design and execution of government fiscal policy to be extremely complex.
- In case of there not being sufficient money, as is expected, the government must analyze how to address the financial needs of the uncontrollable growth of public expenditure. In this context, the following questions must be answered: Should the particular subsidies, bonds, transfers to the different sectors be revised? What poverty reduction goals are appropriate and realistic? Should a comprehensive plan be prepared for public investment, and, if so, will the government have the capacity to expedite the disbursement processes and the project execution? Answering these questions adequately is a challenge for the government officials of any administration, who have the responsibility of finding the way to make these adjustments so that the conflicts they generate have minimum impact on the macro-economic balance, the business climate and the country's social tranquility.
- Make difficult choices regarding reaching fiscal objectives, and the available alternatives for reallocating the few available resources in order to achieve the macro-economic objectives proposed. Executing an anti-crisis Policy requires money. Therefore, the levels of public investment, the levels of social expenditure required should be meticulously determined, and in all cases budgetary balance must be preserved (difficult to do in a situation of slow growth) as well as attain public debt sustainability.

- Implement initiatives for revising, re-designing and rationalizing the use of the current system of incentives, implement an Anti Evasion Program and analysis of Fiscal Avoidance, enhance the allocations given to the municipalities and establish measures and control to gradually balance the income and expenses of the Republic.
- Strengthen coordination between fiscal policy, monetary policy, financial policy and public debt policy. This coordination of public policy is important, as it allows to clearly establish the objectives proposed regarding the expected inflation rate, the type of exchange to be established (whether it will be stable or will have a programmed devaluation rate), the interventions from the Central Bank in open market operations, the types of medium and long term interest, the strengthening of the Tax Administration, the levels and the indebtedness and debt reduction policy, the parameters of commercial policy, etc.
- The increase of sectorial demands must be addressed, which will imply greater competition for the use of the “limited” public funds. That implies rationing and efficiently allocating these resources through adequate political instruments based on national or sectorial priorities and not on political favoritism of public officials.
- Public debt sustainability should be maintained. Its uncontrollable increase can cause uncertainty on behalf of economic agents, and above all, both national and foreign investors. It would be important to coordinate this with the Central Bank the establishment of medium and long-term interest rates, and estimate prudent economic growth rates. At the same time, private expense must be revitalized, and promote long term investment and the construction sector, especially housing, which can become one of the engines of the country’s economic growth and a source of employment. The housing deficit in the country is currently estimated to be between 700 thousand and

one million units².

In order to address this complicated situation of lack of availability of resources, Fiscal Policy must be directed towards preparing and implementing measures that do not imply greater debt at higher interest rates (guaranteeing the sustainability of the public debt is of vital importance) or issuing new tax measures to generate more taxes (guarantee tax sustainability).

Additionally, there must be urgent measures adopted regarding budget design, execution and control, trying to find an equilibrium or balance of the public budget according to the estimated income and expenses. Also, the Executive Revenue Directorate (DEI) must be institutionally strengthened so as to increase its collection efficiency, and generate the necessary resources to service population demands.

Finally steps should be taken to design a Compensation Aid Program together with international financing organizations to stimulate the country's economic growth.

The following are measures proposed for carrying out this Program:

2 The Sustainability of Public Debt is very important. The experience of the developed world indicates the difficulty of using fiscal stimuli as a result of the levels of debt of the public sector, and the opposite of the capacity of monetary officials to be able to overcome a massive drain of capital. Additionally, if an investor has a profitable project and the liquidity to do so: Why invest and show the government their capacity for generating benefits? The investor knows that the restrictions or controls, that in the future the government can implement, as a result of a progressive debt build-up and the lack of resources to cover debt services, will probably lead to increases in taxes (changing the rules of the game). This will be a disincentive to investment, and, thus, harm economic growth. The expectation of the appropriation of investment profits through new taxes, harms investment decisions due to the perspectives created by the increase in debt. See Teresa Ter-Minassian, More than Revenue: Main Challenges for Taxation in Latin America and the Caribbean, Inter-American Development Bank Department of Research and Chief Economist POLICY BRIEF No. IDB-PB-175, December, 2012.

1. Rationalization of the current System of Incentives and Implement an Anti-Evasion Program

Due to the above-mentioned difficult financial conditions, it is necessary for the government to analyze income-sufficiency under different criteria:

- From the macro-economic perspective, by analyzing if the country is generating sufficient fiscal income to assure primary balances consistent with the sustainable dynamics of medium term public debt.
- State revenue appears to be insufficient to be able to sustainably finance the budget needs for providing the goods and services the country demands. Honduras has a tax pressure (officially recognized) of approximately 14.5 percent of the GDP; it therefore has very little contribution capacity, mainly due to powerful economic groups being reluctant to pay their State taxes. The negative attitude of these groups that are reluctant to increase their tax participation in order that the State may have sufficient resources to be able to finance works of economic and social infrastructure, not only affects the economic growth, but also creates problems of tax inequity and speeds up the problems of social inequality, because the State is not capable of implementing re-distribution measures due to lack of resources.

The government must revise and rationalize the use of the incentive scheme, and issue a new regulation that reduce its use and will channel this income towards productive activities and strategic sectors of the economy. On the other hand, tax expenses carry an enormous economic and administrative weight for the DEI, since it uses a large amount of resources for administrating the activities and sectors that are benefiting from the current system. These resources can be saved or be destined to other more useful activities for the Tax Administration, achieving a greater efficiency in tax collecting. Additionally, the current incentive system is a source of corruption and of abuse of political influence.

For the sake of transparency and good State management, the government should publish the amounts, activities and beneficiaries of the current system of incentives in the Budget of the Republic, especially because

of the fiscal sacrifice to the State. In a democratic, pluralist and socially responsible society, the contributors, who finance this system with their taxes, have the right to be informed and to know what their resources are being used for. Also, the Government, through civil society organizations, should perform periodical evaluations of these expenses to determine whether they are truly fulfilling their objectives and the goals for which they were created.

2. Balancing the Income and Expense Budget

Regarding expenditure, measures should be implemented that gradually lead the country towards a balanced budget, at least in the last year of government, establishing annual goals until reaching a balance in the year 2017.

FOSDEH has identified a series of problems regarding the design, execution, controls and budget settlement process. Among them the following can be mentioned:

- The violation of the “cash unit” or “sole cash” principle which leads to the creation and dispersion of petty cash or special allocations that eventually become a large source of extra/budgetary expenses.
- There is an overestimation of fiscal income at budget level. This does not allow for realistic resource allocation and inevitably leads to budget extensions that are, generally, addressed through the emission of public debt bonds.
- Commitments are made for expenses that are not in the budget, when the legal manner is to have all expenses included in the budget before any expenditure can take place.
- There is a glaring weakness in the internal and external control entities of public institutions and the government in general. The adequate functioning of these entities will not allow for extra budget expenses or other abuses. The good operations of these entities and institutions such as the Superior Court of Accounts will cause that those responsible for committing abuse to be held accountable, as well

as those that should have prevented or intervened in order to avoid budget abuses. There is abuse of budget amendments to the degree that they are established as a rule (a maximum of 40 modifications per quarter. Before 2012 modifications were of a limited number), not as exceptions.

- The lack of a true budget policy to which must be added the yearly budget design process. There is no policy that clearly defines the policy objectives for the country, benefitting the entire population, which would allow avoiding improvisation and uncontrolled expenditure.
- The use of government resources and institutions as a political springboard. This perverts the institutional work and allows public institutions to be taken over by private interests against the common good.
- The budget is discussed behind closed doors. Citizens do not participate in the process of discussion and preparing the budget, they only participate when it is socialized in order to abide by a “citizenship” indicator (Open Budget)³.

In light of all these abuses, FOSDEH proposes that the government budget must be balanced. That is to say, budgeted expenses must be equal to estimated income, and therefore, no expenses should be authorized without having the income to do so.

If this measure is implemented, it can contribute to reducing fiscal government volatility. It is obvious that adopting policies that limit the power of government officials’ discretion regarding public expense will lead to controlling public expense and achieve balanced budgets.

3 See FOSDEH, Impunity, the Real Budget Problem in Honduras, Analysis of the Legal Framework Relative to Budget Execution “Impunidad, el Verdadero Problema Presupuestario en Honduras, Análisis del Marco Legal Relativo a la Ejecución Presupuestaria”, Tegucigalpa, 2012

This approach is already being applied in Mexico, Brazil and Colombia. In the case of Mexico, for example Fiscal Policy has been sustainable at medium and long term, and this is to a great degree due to applying the rule of budget balancing foreseen by the Federal Budget Law and Financial Responsibility Law. These have shifted from a period of fiscal irresponsibility (with high fiscal deficits and levels of Public debt) to a period of moderation and budget discipline, which has allowed them to decrease the high levels of debt that limited their growth capacity for several years.

This fiscal discipline of a balanced budget is very important for a country such as Honduras. If the current government would adopt this, it would contribute to guaranteeing the sustainability of public debt and decrease deficits and create a process at medium and long term of fiscal trust as well as assuring investors expectations.

As proposed by FOSDEH, this rule would include a sanction mechanism for the officials that deviate from applying the State fiscal rules. However, this rule should be flexible, it should allow for small deficits, when the circumstances so require, and would include a special clause that prevents increasing expenses without the corresponding increase of income. This type of measure would give credibility, transparency and trust in the government financial administration and allow a better coordination between fiscal and monetary policy⁴.

3. Design a Program of Compensatory Assistance with International Finance Organizations

The financial limitations through which the national tax system is going through currently, will force the government to make decisions regarding the increasing public debt, the unsustainable increase of fiscal deficit, and the insufficient (although growing) tax collection.

⁴ For more details see Gerardo Esquivel and Williams Peralta, A Structural Fiscal Balance Rule for Mexico, IDB, Fiscal and Municipal Management Division, Discussion Paper No., IDB-DP.294

The use of fiscal and monetary instruments as well as financial policy should be coordinated for the design and implementation of this program of compensatory loans and finance the stability of the country economic activity.

In the last meeting of the group of the 20 richest countries of the world held in London in 2013, it was agreed to increase the capital of the IMF to US \$ 750,000 million so that this institution could carry out rescue operations in those member countries that are going through financial limitations, and that need assistance to stimulate the economy, or save them from insolvency. Helping these countries to prevent recession is of the interest of IMF and the world economy. This scheme could be a good financing option for the government and it would be convenient to explore it, as access to compensatory financing from multi-lateral and regional institutions would be highly beneficial to the national economy.

4. Provide Institutional Strengthening to the Executive Revenues Directorate (DEI)

A basic component of public policies is the payment of taxes. “Taxes are the basic source- it could be said the best source- of financing for public expense programs. Taxes establish links between citizens and their government. If adequately designed, tax systems can improve governance, transparency and accountability... Taxes can be a powerful instrument for promoting equity supporting investment and accelerating productivity and economic growth” ⁵.

The current Tax System affects resource allocation and therefore economic efficiency. In this context it is relevant to establish the effects of the current tax system in the labor market and the informal sector; the distortions generated by the current system of tax incentives, exonerations and exemptions to different economic groups and sectors of the economy who receive preferential tax treatment in detriment of other sectors and groups

⁵ See Ana Corbacho, Vicente Fretes Cibils and Eduardo Lora, Collecting is not enough. Taxes as Development Tools. “Recaudar no basta. Los Impuestos Como Instrumentos de Desarrollo”, IDB, Washington, 2012, page 367.

that do pay their taxes and contribute with their efforts to the country's economic development.

In the 2007, San Jose Consultation, called by the Inter American Development Bank (IDB) to identify the most promising policy reforms, the conclusion was reached that improving fiscal institutions and policies was not only one of the greatest challenges to be addresses in the region, but it also represented one of the most important opportunities for expanding its economic and social possibilities.

Tax administration effectiveness must be evaluated, not only based on its capacity to fulfill and apply the law, but also from the perspective of facilitating matters so that contributors may comply with their fiscal obligations. This demands simplifying fiscal, tax legislation and tax design procedures. There are international parameters, measured through institutions such as the World Bank that compare the average number of hours that a contributor spends filling out a tax return and the current payment procedures. Time spent at the customs office for importing or exporting merchandise must be reduced. Simplifying tax and customs administration will result in greater benefits for contributors, and will positively affect the profitability and competitiveness of national businesses and will make the country more attractive for Direct Foreign Investment (DFI).

Honduras is known as a country with a low tax pressure if it is compared to other Latin American countries and those of the OECD. The data applied to a greater investor universe changes significantly if it is considered that the tax base is extremely small: of approximately 80 thousand contributors. Therefore, the question is: How to operate a country tax system that will respond to desirable adequate income criteria; efficiency; equity; administrative effectiveness and facility to comply?

The Honduran Tax System, suffers from a series of problems regarding sufficiency of collected income, administrative efficiency, vertical and horizontal equity and ease of compliance. To solve this it is necessary to adopt measures and foster reforms that lead to a simultaneous improvement of these aspects.

One way of making the tax system efficient is that of modernizing the Tax Administration (AT). Although there has been progress the DEI is still subject to political interference of each administration.

It is necessary for the government to consider making reforms to:

- Professionalize the DEI, by strengthening the process of selecting, contracting and benefits of employees and officials.
- The internal control processes must be strengthened, and the institution must be provided with modern information systems, equipment and IT and data bases to increase the DEI's administrative efficiency and its effectiveness for carrying out fiscal, collection tasks and assisting the contributor to enable voluntary compliance and to reduce administration costs.
- The DEI must be provided with sufficient resources, in order to more efficiently perform its functions.
- More specialized personnel should be dedicated to auditing and collection functions, and the personnel should be specialized by economic sectors, especially in Transfer Prices, Hotelery and Financial Sector activities.
- The fiscalizing capacity of the DEI should be improved, in average, according to Latin American standards only 0,2% of all contributors registered are subject to complete or intensive auditing every year and only 3.5% to desk audits. This low rate of fiscalizing implies that the possibility of detecting tax evasion or fraud is quite low and affects voluntary compliance, reducing the perception of risk that the contributor has of being detected, be that for evasion or fraud.
- In average, only 28% of tax obligations established through amendments carried out by auditing are eventually collected. These collections represent only 1% of the total tax income. In order to change this state of affairs, the judicial institution must be strengthened, training the judges in the tax themes and laws, improving the DEI's capacity for collections, and create Fiscal Courts to efficiently expedite processes for the resolution of tax conflicts between contributors and the State.

Monetary Policy

The current crisis in collection of foreign currency has been felt in different ways: decrease in exports, especially to the United States where the assembly line exports play an important role, little increase in remittances, marked decrease in tourism due to increasing delinquency and lower direct foreign investment.

One of the problems of the current trend of neoclassic train of thought, is considering that monetary policies should be used only to control inflation and to determine short-term interest rates, because less economic distortions are generated in that way. Joseph Stiglitz ⁶ argues that this way of thinking is not correct, because monetary policy has a series of instruments to intervene in the economy when markets fail.

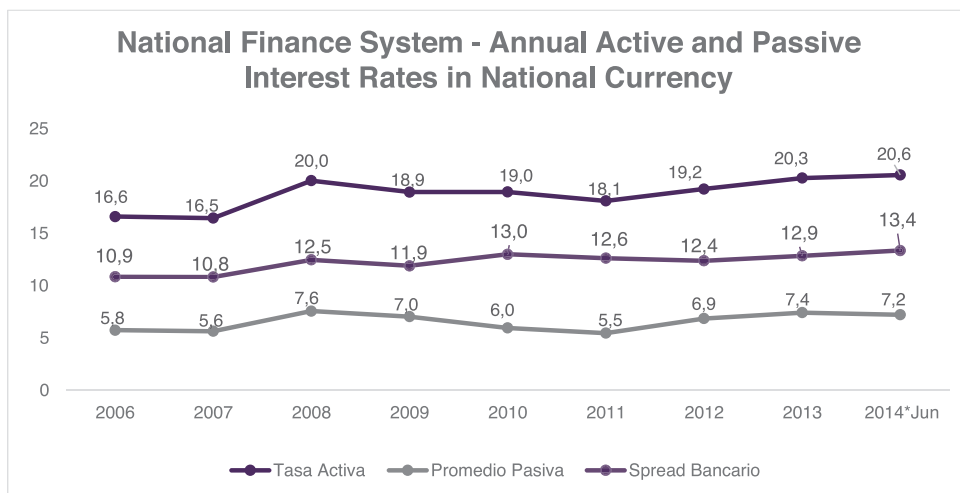
The current public policy systems applied in the country in the monetary area have not been adequate to promote granting long term loans for the productive sectors, and has not favored the construction sector, especially housing, as interest rates are high, the down-payments and monthly quotas are immense, and the loan periods are, in general of 20 years. This greatly reduces the number of people that can apply and qualify for this type of loans.

Considering its importance in the area of debt and the situation of social provision, retirement, health and pension institutes (self explanatory) the opinion of the June 2014 International Monetary Fund Directory is transcribed: “the weaknesses in the current framework of the public-private associations should also be addressed, including those stemming from the possibility of issuing public guarantees for the debt.... The directors gladly received the approval of the legislation tending to strengthen the financial position of the Public Employee Pension Funds and encouraged the officials to go forward with the reform of the Social Security Institute.”

⁶ See Joseph Stiglitz, The Lessons of the North Atlantic Crisis for Economic Theory and Policy. Available at VOX: www.voxeu.org/article/lessons-north-atlantic-crisi-economic-, May 9, 2013.

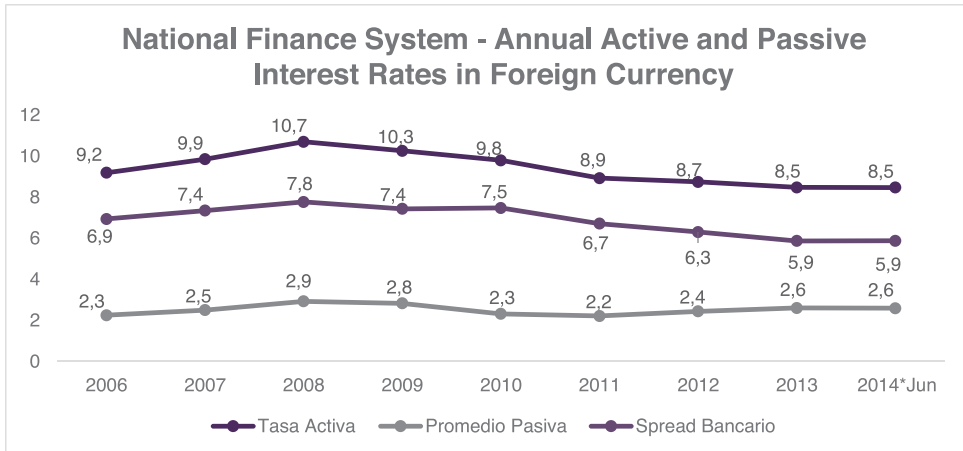
On the other hand, due to the excess liquidity in the banking sector and the lack of adequate monetary and financial policies, banks have specialized in purchasing government bonds to finance their deficit and in consumer credit. This way they obtain greater interest rates, although at a greater risk, which they compensate with the high profits they obtain in short periods of time. Therefore, we suggest seeing the FOSDEH publication “Old and New Challenges of Public Debt in Honduras”, August 2014

The behavior of the national financial system yearly passive interest rates for 2013 can be seen. Their behavior was 20.3 percent for the active interest rates, and 7.4% for passive (the average of a savings account and term deposits), to June 2014 of 20.6 and 7.2 respectively. In the following graph it can also be seen that the banking spread has been stable, during the period between 2006 to June 2014.



Source: Central Bank of Honduras

The behavior of the passive and active interest rates of foreign currency have remained relatively stable, registering the rates of 8.5 and 2.6 percent respectively as of December 2014.



Source: Central Bank of Honduras

Credit card rates ranged from an annual 60 percent in national currency and up to 40 percent in foreign currency as of June 2014 (According to the Central Bank of Honduras). This proves that private bank policy favor consumer credit at the expense of production credit and personal loans.

Monetary policy should have as its main objective, to achieve low inflation and regulate medium and long-term interest rates, in order to create liquidity in the banking system, so that by expanding credit to the private sector, greater economic growth can be generated. This requires regulating the amount of money and the credit card rates through legal reforms and monetary instruments in order to allow for personal loans and loans for productive sectors, especially micro and small businesses. Special attention must be given to loans for building and obtaining housing, and those loans for businesses that plan long term investments at competitive interest rates, by expanding the payment terms and reducing interest rates. In this manner, the economy will be stimulated through a greater participation of the national financial system and the national finance system and the private sector, create employment and more income.

To protect the country's economic stability it is considered timely to adopt the following measures:

- Stimulate and promote Direct Foreign Investment, since it contributes to strengthening foreign currency and generates lasting consumer goods, giving the government a break regarding pressure on the rate of exchange and the available supply of foreign cash. Additionally, there should be coordination with the Secretary of Finance so that the increases of payment to service the debt will not have repercussions on an increase rate of interest.
- Increase Net International Reserves (RIN) to an average of, at least, four to six months of external acquisitions, maintaining an exchange rate that is convenient for maintaining competitive exports from the country and lower inflation tendencies.
- Even though the Honduran finance system is strong, it will always be necessary to implement national financial system regulations to remain vigilant and make decisive measures to restructure the weaker banks and promote the creation of new safeguards for population savings. An important aspect is to continue implementing supervision measures and information requirements in the framework of the Basilea III Rules. It is essential to improve the way in which the banks present their reports and declare their financial data in order to promote transparency, caution and coherent assessment of weighted assets regarding risks.

For this it is necessary to:

- Strengthen the mechanisms of effective supervision and of the banking and insurance information systems, in order to enable control and follow-up of their operations activities, and take timely steps, in case problems are identified, be they of a lack of liquidity, bad administration or corruption and insolvency.
- Strengthen the common system of deposit guarantee, requiring the banks within the system to create contingency reserves, in cases of lack of liquidity or insolvency, so that the savers can trust the system

and security of their savings. Initiatives must be strengthened or designed for capital requirement, conflict resolution, systems for deposit guarantees and insurance supervision. These measures will contribute towards consolidating the financial stability of the country and will improve the economic perspectives of our economy.

- The policies adopted by four Central Banks in the more developed economies (The United States Federal Reserve, the Bank of England, the Central European Bank and the Bank of Japan) foresee a long period of low real monetary policy interest rates and a diversity of non-conventional measures, including the purchase of assets, to stimulate economic growth, strengthen price stability and protect financial stability. Consequently, these monetary policy instruments must be available to the new officials to intervene in the economy whenever they are needed.

Investment

Although the emphasis of this document is not centered on investments, there are aspects we suggest to be taken into consideration, some of which have been ideas already put into practice in many sectors and by people long ago, as well as recently:

- Honduras must take advantage of the evolution in the transport sector especially now that there is an important expansion in world trade due to emerging economies such as China, India, Korea and other countries that will require logistic service for transport. Accordingly, policies must be designed for implementing projects such as an Inter-Oceanic railway, and having modern ports and airports so as to make the country an efficient international logistical corridor for the transport of merchandize. In this field, feasible and viable policies must be designed regarding investment in infrastructure, innovation (productive and educational) and the use of the country's energy resources.
- Investment is an important item in international economic relations. Therefore, it will be necessary to take certain measures to make this happen. Investment is also an important mechanism for transmitting

and sharing technology, knowledge and innovations. This should be managed through a new design of incentives that promote investment in the areas considered to be priorities for the development of the country.

- Of vital importance will be an efficient management both of markets and production of renewable energy starting with primary sector products. Demand for these goods will continue to increase, which will cause prices to rise.
- The process of promoting export and attraction of foreign investments must be done. In order to do so it will need the Foreign Relations Secretariat to become a specialized promoting organization. Its officials will have to be trained and educated in these matters.
- In view of the above, it is important to prepare a Public Investment Plan for at least ten years to facilitate economic growth generating employment, increase in income and wellbeing for the majority of Hondurans. Additionally the Plan should be directed to be a springboard for private investment with transparency and citizen participation.
- Taking into account that public investment is currently intimately related to the Public-Private Associations, what has been stated in the above section of Monetary Policy must be considered, the comments of the International Monetary Fund Board of Directors.

Competitivity

Even though there is a competitiveness policy stewarded by the National Competitiveness and Innovation Council, little has been done to springboard the country into greater development, to be able to successfully compete, both at the regional and world level in all fields of knowledge. To the contrary, Honduras continues to decrease its performance of competitiveness in the last few years, as reported in the annual reports of the World Economic Forum, measured on a series of pillars that grade the competitive behavior of country's in different areas, particularly in institutional development, the availability and quality of infrastructure, the macro-economic environment,

the quality of education and health services, the capacity of country innovation, etc.⁷

According to the World Economic Forum, Honduras is in a very low level in the process of transition of an economy driven by factors (economy based on exploiting natural resources, raw materials and cheap labor), to an economy driven by efficiency. This means that the country has to make great efforts to make the economy become modern, competitive and improving the population standards of living. Presently, the per capita income of Hondurans is only that of US \$ 2,160.9 dollars (at the close of 2012, according to the BCH). The country is well below the rest of Latin American, only above Nicaragua, that according to the Global Index of Competitivity is at US \$ 1,757.00 dollars and Haiti with an income of US \$ 759.00 dollars.

ETAPAS DE DESAROLLO ECONOMICO					
	Etapas 1:	Transición de la	Etapas 2:	Transición de la	Etapas 3:
	Economía impulsada por factores	etapa 1 a la Etapa 2	Economía impulsada por la Eficiencia	etapa 2 a la Etapa 3	Economía impulsada por la Innovación
Umbrales del PIB per Capital US\$	Menor a 2,000.00	2.00000.00 a 2.999.00	3,000.00 a 8,999.00	9,000.00 a 17,000.00	Mayor a 17,000.00
<i>Fuente tomada y adaptada del Reporte Anual del Indice de Competitividad Global (GCI) 2012-2013 del Foro Económico Mundial.</i>					

The country Plan of Competitiveness has strategic axis that are directed towards:

1. Institutional strengthening,
2. Infrastructure construction and modernization,

⁷ For more details see The Global Competitiveness Report 2013–2014 of the World Economic Forum.

3. Improving the macro-economic environment,
4. Developing human capital,
5. Market efficiency, and
6. Productive innovation.

It also includes five crosscutting elements to foster the strategy:

1. Regional planning,
2. Productivity,
3. Regional productive conglomerates,
4. Gender equity and compatibility, and
5. Country image.

It seems to be that the present strategy and the elements included, as well as the crosscutting axis have the essential aspect of a good policy. However, as nearly always happens, the fundamental problem does not lie in the design or preparation, but rather in the implementation of the plan, in executing the programs, projects and activities. Added to this are the difficult economic situations that the country is going through and the lack of institutional coordination, that in the end have collected their toll to reduce the possibility of the success of this policy. Recognition must be made that the designers of such an ambitious strategy are not to blame, but rather that it will not immediately bear fruit. The current government must review this strategy, give it resources and verify its feasibility.

In the last three year, the competitive behavior of Honduras has been disastrous. In the 2011-2012 Global Competitiveness Report Honduras placed at 86, falling in the 2012-2013 year to position 90. According to the 2013-2014 report data, the country fell 21 positions to number 111. This unfortunately is the last place of the of the Central American region. It is also below some of the Caribbean countries such as the Dominican Republic that is also not doing too well.

Posiciones del Índice Global de Competitividad 2013-2014 Comparación entre países de Centro América y República Dominicana				
IGC 2013-2014 Posición de 148 Países	IGC 2013-2014 Posición de 148	Puntaje (1-7) Países	Posición IGC 2012-2013	Subida/ Bajada
Panamá	40	4.5	40	0
Costa Rica	54	4.4	57	3
Guatemala	86	4.0	83	-3
Honduras	111	3.7	90	-21
El Salvador	97	3.8	101	4
República Dominicana	105	3.8	105	0
Nicaragua	99	3.8	108	9

Fuente: Índice Global de Competitividad 2013-2014 del Foro Económico Mundial

In general, Honduras has had a poor performance in almost all areas. Even though, for the year 2014-2015 – published in July of this year, Honduras rose to position 100 and improved slightly in:

In the Basic Requirement matter, Honduras places 107, and was in positions 105, 102, 123 and 85 respectively for: institutional indicators, macro-economic environment and primary health and education.

In the area of Efficiency Increase, it placed 99 at the world level. The indicators of this area that had the worst results, were Labor Market Efficiency (position 130), Asset Market Efficiency (position 91) and in the Quality of Training and University Education (position 100). In Finance Market Development, Honduras placed in the 59th position. This reveals that there is quite a developed financial market in the country.

In Organized Crime, the country placed 142, while in Trusting Police Services in the 115 place. This reveals, as is obvious, that there are high levels of violence and crime in the country as well as a lack of trust in police officials in large segments of the population.

In Innovation, the country placed 74, which means that Honduran society has been, up to now, not very creative and innovative. This is confirmed when we look at the Availability of Scientists and Engineer indicator in position 100, while in Patent Application requests, the country showed no creativity with 0.0 applications, placing itself on the 124th place. Regarding the Quality of Research Institutions, the country placed 97th. As can be seen by these indicators, the country has enormous deficits in these areas.

Surely, the Honduran politicians, those that are really concerned about the development of the country, will take into account this data in the design and formulation of medium and long-term policies that will remove the nation from the ostracism in which it is currently immersed.

Finally. The question of: What are the greatest factor problems in doing business in Honduras? It is the Index of Global Competitivity.



Source: Annual Report of the Global Competitive Index for 2014-2015 of the World Economic Forum.

According to the World Economic Forum, in order for a Global Competitive Plan to be successful, it must have two fundamental aspects:

The Most Problematic Factors For Doing Business

Corruption.....	17.7
Crime and theft.....	16.5
Inefficient government bureaucracy.....	15.4
Access to financing.....	10.4
Tax rates.....	9.6
Tax regulations.....	8.2
Restrictive labor regulations.....	4.7
Inadequate supply of infrastructure.....	3.5
Inflation.....	3.2
Inadequately educated workforce.....	2.7
Policy instability.....	2.3
Poor public health.....	2.0
Poor work ethic in national labor force.....	2.0
Insufficient capacity to innovate.....	0.8
Government instability/coups.....	0.6
Foreign currency regulations.....	0.3

- Achieve or promote Social Sustainability, and
- Environment Sustainability.

COMPONENTES DE LA COMPETITIVIDAD GLOBAL



Fuente: Adaptado por RVA del Índice Global de Competitividad 2013-2014 del Foro Económico Mundial

A global competitiveness strategy is important because it is key in obtaining a sustainable economic and social growth.⁸ This, in good measure, depends on those factors that affect productivity, among which we must mention:

1. Limited access to financial services and capital markets.
2. Lack of infrastructure for competitiveness and regional and world integration, and above all project connectivity.
3. Poor environment that does not foster business development and promotes high levels of informality.
4. Little innovation and a limited capacity in technological development.
5. Low levels of worker qualification and low technical and administrative management, both in the public and the private sectors.
6. Social exclusion and lost opportunities for sustainable development through the private sector and the State.

The policy of Competitiveness for the sustainable development of the current government, must try and obtain an efficient mixture between environment and social sustainability, since economic growth activities affect the quality of the environment and the distribution of income in any country. This is something basic for a country such as Honduras where the levels of competitiveness and productivity are additionally affected by environment deterioration. This is due to the fact that the country is situated in a disaster prone area, where hurricanes, storms and floods are quite common. As a consequence, the two premises of Social and Environment Sustainability must be fundamental parts of the new Competitiveness policy of the current government.

⁸ According to the Our Common Future Report, published under the auspices of the United Nations by the Brundtland Commission in 1987, economic development is the “desarrollo que satisfice las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.” Citado por World Economic Forum, The Global Competitiveness Report 2013–2014.

It is of fundamental importance to also increase national rates of savings and investment, strengthen human capital and total productivity of production factors. This is vital to back sustainable growth policy, guarantee greater expectations for the population, and a continuous improvement in living standards.

All the above indicates that it is necessary to promote a process of social and environmental sustainability in the country, in order to execute a competitiveness strategy, that will lead to important benefits for the country through processes of implementation and follow-up that are efficient and simple. These benefits should not only be visible ecologically and in disaster prevention and management, but also as an increase in productivity, the reduction of inequality and the improvement of the population living standards.

Therefore, strategies will have to be designed to:

- Implement management policies for an efficient use of natural resources (which includes renewable and non-renewable resources and raw materials) in order to reduce production costs and assure for future generations a country with low levels of contamination. It has been proved that environmental sustainability leads to better economic results, if there are appropriate formal and informal institutions established for management and coordination of the processes and property rights are clearly defined, as well as sustainable processes adopted for using scarce resources. Regarding the use of the water resource, it is important for the government to set an adequate policy for its use and distribution, because the lack of this product and the concentration of water resources in the hands of a few with commercial purposes, especially for electrical energy production can become a potential source of social problems in the country. The Honduran society must steward an adequate distribution of natural resources among the population, or, there may be social problems that arise caused by an unjust distribution of these resources. Equity policies must be promoted for the management of forests and land access.

- Increase and improve health services, as these contribute to increasing the quality of life and productivity of manpower. As well as improving these services it would be convenient to establish as an important objective of having a policy of improving the human resource improvement, the reduction of harm caused by contamination or deterioration of the environment. According to some studies, just in the region of Asia and the Pacific, close to 2.5 million people die every year because of air contamination, non-potable water and poor sanitary conditions, creating a vicious poverty cycle, poor environmental conditions and deplorable economic outcome.
- Implement policies for conservation of the country's biodiversity and the sustainable use of the resources it provides. The degradation of the environment affects the functioning of the eco-systems and has significant effects on biodiversity. Biodiversity is not only compatible with the productivity of manpower through supplying food, fiber, refuge, and natural medicines, but also regulates water supply and air quality. Biodiversity can also be one of the country's economic growth engines, since it can set the foundation for chemical innovations in areas such as pharmaceutical or cosmetic products, as occurs in some countries of the region.
- Promote investment in environment tourism. There is a marked interest at world level on environment tourism, it is very profitable, not only from the perspective of attaining foreign currency, but also from the perspective of reducing energy, water and residual costs. It also contributes towards improving the value of the biodiversity, the ecosystems and the cultural heritage and anticipates the degradation of the environment.

Combating poverty and income inequality

Poverty is fought with inclusion, cohesion and social equity policies.

Promoting and fostering social inclusion is key to guarantee for people, their participation in the development of wealth and its benefit for the country's

economic prosperity. In today's world, it is no longer morally sustainable to continue to apply the concept of socializing losses and privatize profits.

A good inclusion policy fosters social cohesion. Exclusion, marginalization, promotes social dispersion and makes society as a whole, lack the needed coherence to attain common goals. Inclusion also implies that the State and society provide inhabitants with basic services and needs, so that there is no kind of discrimination, or extreme inequality in the distribution of income. Hondurans of both genders have the right to a full participation of the work marketplace, generate their sustenance and contribute to the social economic development of the country.

To create an inclusion climate and strengthen social cohesion, measures of public policy must be fostered that take into account sectors that are at a social disadvantage. As an example, the following can be suggested:

- Promote and implement for Honduran women an empowering and participating policy to reduce infant mortality rates, increase the degree of enrolments of boys and girls in schools and high schools, reduce the levels of poverty, reduce conflicts and guarantee family food security.
- Foster training and capacity building programs for Honduran youth and provide them with economic and technical assistance for them to create their own enterprises. Foster their participation in massive employment programs through public programs such as reforestation, the maintenance of highways and access roads, protecting the environment, etc.

In summary, implement public policies to foster equity and social inclusion, which are of vital importance to transform the country. Guarantee the same opportunities for all members of the Honduran society, adequately compensating human talent and managing effective tools for wealth redistribution, without having an excessive disparity of income between different social groups, these are indispensable for the country's economic and social development.

As the Annual Competitivity Report has indicated, inequality is negatively correlated with productivity and economic growth, and it can affect and distort the political processes and reduce aggregated demand. The existence of a highly unequal population causes governments to assign more resources to create distribution and can produce added market distortions. However, what is of greater concern, and is towards what government and politicians have to pay more attention, is that it can release various social tensions. Youth with no work, with no opportunities, that can visualize little upward social mobility, are liable to all kinds of situations including participating in organized crime, violence and depression.

The inequality both in income distribution and tax payment implies great risks for the country in the short and medium term. The social inequalities cause resent, increased poverty and are the soil for social phenomena such as crime and social violence. It has an effect on income collection, since there is a highly distortional and unequal tax incentive system, which benefits a few sectors of the population at the expense of the majority who pay more taxes proportionally to their income. The latter have a limited participation both at social and economic levels, because there are no opportunities to rise up the social scale, nor do they have sufficient resources to satisfy their most urgent needs.

Inequality also has negative repercussions on the environment and the productivity of the work force, because these population groups lack sufficient resources and better health and education services. Therefore the government must transfer funds to improve their living standards. This causes greater pressure for collecting new resources, which currently are scarce, therefore new tax laws have to be issued as well as indebtedness, causing a vicious cycle of more expense debt and vice versa. The result of all of this is that the economy stops growing or does not grow at the expected rate, affecting investment, production and employment and the availability of income so that governments can finance their deficits and balance their budget.

Guidelines regarding the Tax System.

Guidelines on Tax Equity

Guideline I. Income Tax (with the objective of seeking compliance of Horizontal Equity)

- Assure low average Income rates from corporations of up to a maximum of 20% applicable to the Net Taxable Profit. (All corporations pay IRS)
- Establish four income tranches applicable to persons of: 5%, 10%, 15% and 20% with a base of exoneration equivalent to three times the annual minimum salary (for example: 6,000x12 monthsX3) ⁹
- Assure that the majority of people with annual income over the annual minimum triple salary pay IRS without any type of exclusion.
- Differentiate the contribution of personal IRS according to the number of dependents of the contributor.

Guideline II. Income Tax

- Universal elimination in a period of no more than five years of exonerations for businesses institutions and persons for income tax payment (including the beneficiaries of the special contribution for corporations under special zone regimes).

⁹ Equivalent to 216,000 Lempiras

- In a period no greater than five years, adopt the concept of universal income tax payment ¹⁰ for the payment of income tax ¹¹ , including treaties of double taxation (the IRS contributors contributing according to their global economic capacity in substitution of the concept of simple or reinforced territorial income):

Resident individuals: Universal Income tax

Non-resident individuals: based on the source

Guideline III. Real Estate

- Have a complimentary charge to the real estate transfer tax that would tax the non-use of land that has agricultural, cattle and forest potential for those that have been partially or totally unused for more than five years, that are of more than five hectares in size, whether they are the property of individuals or collectives (flat or inclined land of up to a 20% incline) and differentiating the rates according to their rural or urban location.

Guideline IV. Transfer of Income from Real Estate Taxes

- Income derived from real estate both rural and urban will be totally (100%) transferred to the respective municipalities. The administrative management will be a combined action between the Property Institute and the DEI.

10 Currently there is a concept of widened territorial tariffs in place, modifications to the ISR in 2011, according to which all crew members, whether Honduran or not of Honduran flag carrying vessels, should pay ISR. With the adoption of norms on Transfer Prices – Decree No. 232-2011- real margins of profits in commercial operations between parties must be assimilated into the general universal income principle, with the exception of cases of double taxation.

11 Countries such as Spain and in general all OCDE countries adopt the concept of mixed Universal Income, which is to tax global incomes of those it qualifies as residents – subjective link – and also territorial income of non-residents – objective link -.

With this new IRS focus of universal an direct tax, a great step towards reaching horizontal equity will have been made.

Guideline V: Transfer of the gradual Tax Income to productive activities under Special Zone Regimes: ZOLI, ZIP, ZOLT, ZOLITUR, ZADE, Temporary Import Regime, Special Development Zones, Tourism Law and Public Projects of Renewable Energy.

- Tax the universe of enterprises, as of 2015, gradually each year, with 10%, 20%, and 30% of the IRS total payment, up to a maximum amount of 40% or the equivalent that is the result of an average of tax applied by the countries of the region in the same period of time, excluding the average calculation of the zero rate of those that maintain total exoneration levels in each one of the different items.

Guideline VI: Fiscal treatment of the enterprises within the regimes of Special Zones

- Apply gradual rates of 10% in year one, 20% in year two, and 30% in year three, to the corresponding ISV tariffs of the importation of goods, machinery and equipment. This same treatment will be applicable to municipal taxes.

Guideline VII: Treatment with Non-Taxable Incentives of the enterprises under the regimes of Special Zones

- Substitute incentives based on tax exonerations due to State finance of training, for a maximum of two months, of the national new manpower required by these enterprises. The process of negotiation and implementation should be done in the period of three to five years. In this timeframe, fiscal reforms of the special regimes in neighboring countries must be reviewed.

Guideline VIII: Simplified Tax Regime for small and medium enterprises with no RTN that have never paid taxes. Including those of the non-formal sector of the economy.

- Adopt in a period of not more than ten years, a single tax regime (substituting IRS and ISV) in monthly quotas, based on gross income of 0.5% in the first year, 0.75% in the second year, 1% in the third year, 1.25% in the fourth year and 1.5% as a maximum tax from the fifth year to the tenth year. With the right of enterprises¹² and individuals to benefit from joining social security in a primary level of assistance (outpatient assistance and medicines for basic health care) during the first two years, then to the level of secondary assistance (outpatient and hospital care) and after the third year participate in the simplified tax regime. (The Finance Secretariat must sign virtual patronage agreements with businesses and people within the simplified tax regime)

Guideline IX: Assure that the indirect taxes – production, consumption and sales – are consolidated within a sole differentiated ISV rate up to a maximum of five percentile points for consumption of goods and services related to those goods and services of high social cost, such as cigarettes and alcoholic beverages. And these revenues are distributed to the IHADFA.

Guidelines related to higher levels of Efficiency of the Customs Administration

Guideline X: Assuring real prices and electronic support systems for assessing imported merchandize and goods

- Use indicative prices at the time of the assessment and only in the cases in which the final value is less than the price indicated. The systems can function regularly according to the value of the documents, but be subject to later review as a result of disproportion with indicative prices and being consistent with the AVE 13/¹³ of the World Trade Organization OMC.

Guideline XI: Efficient Storage and Customs Safekeeping Services

¹² Formal and informal

¹³ 13/ AVA: Assessment Agreement at Customs of the WTO

- Guarantee the efficient and transparent function of the fiscal and customs storage, ports and airport - with fixed tariff in Lempiras, during a period of at least five years.

Guideline XII: Stability regarding Exit Taxes at Airports

- Guarantee the stability of the exit tax rates of the country taking as reference that average exit taxes of Central American countries.

Guideline XIII: Police actions against Tax Evasion should be done exclusively by the indicated officials

- Police officials cannot undertake fiscal anti-evasion operations unless their cooperation has previously been expressly requested by the DEI. (Immediate elimination of anti-evasion police operations with road-checks –fostering the habit of illegal payments for the transport of merchandise)

Administrative guidelines of efficiency and controls of Public Expense

Public sector budget administration has had five major problems that affect and compromise the sustainability of an orderly and foreseeable public expense pattern for the up-coming years. These problems are the following:

1. Lack of capacity to prevent non-budgeted expenses or those that will affect the floating debt.
2. Uncontrollable growth of the External and Internal Public Debt.
3. Extreme geographic Concentration of Expense and Investment
4. Dispersion and Lack of Control of the Social Political Expenditures.
5. Breaking the Cash Unit principle.

These hazardous phenomena undermine the budget logic itself. They transfer the budget approved by the National Congress into “indicative” budgets, and subject them to public official and belligerent political agent discretion. The fiscal deficit, the balance of public debt and several macro-

economic indicators are severely affected by the lack of discipline of public servants. The resulting lack of institutional credibility, affects the quality of governance and the international cooperation framework itself.

As a result of this critical budget management problem, cash flow is affected and public debt is irregularly increased to non-concessional rates. Issuing bonds and treasury bills becomes the option for facing non-budget options, which are justified through a file based on a sole method of measuring sustainability ¹⁴ of public debt.

The third problems related to geographical concentration, is closely related to the problem of the large historical concentration in generating fiscal income in only four Departments. The fourteen remaining Departments have a very marginal contribution regarding tax income generation. Therefore, the principle of an equitable redistribution of expense for promoting or fostering a resulting larger fiscal production is not materialized. The dual character of the national territory comes from the historical pattern of concentration of expense and public investment of the Departments of greater economic activity. The annual map of opportunities that stems from public resource allocation is, also the main source of the problem of the center and peripheral areas that have been becoming consolidated and more complex in cities such as Tegucigalpa and San Pedro Sula.

The fourth problem also related to the three previous ones is the dispersion and lack of control of expenses as a result of the current social policy. Moreover, since there is no universal census of beneficiaries of social policy, the disorderly allocation of subsidies and transfers is less than efficient and effective, because there is no real proof of resulting wellbeing from these subsidies. The expense of social policy is so inefficient that the recipients cannot be identified, or the field of wellbeing measured after a subsidy or

14 The sustainability of the debt, maintaining it below 60% of IDB, is based on two fallacies: a) modify the way the GDP is measured, and with this causing an increase of the denominator and b) Total application of the balance of the external debt condonance and not proportional to each year's decrease. Going from 60% of GDP to 17.7% in 2011 creates the illusion of maintaining a wide range of debt. (These indicators change substantially if the annual reduction to the global balance of external debt is applied).

transfer is granted. SEFIN itself is the direct implementer of social policy through the Integrated Pilot Program for Fighting Urban Poverty (PPICPU) and there is no global unit of process on beneficiaries of other programs and social policy projects.

Finally, another great problem is the loss in cash units of the public resources. The General Treasury of the Republic is not the only receptor of non-differentiated funds. Additional criteria and schemes remain such as, trusts to ensure that certain fiscal resources are exclusively used for acquiring certain goods. If this problem is seen as a future tendency, it is foreseeable that a segmented budgeting process can be setup, distancing itself more and more, from the centralized processes of budget allocation based on priorities. (Even if this exclusive allocation problem is temporary, therefore what is relevant arises from appealing more and more to improvisation and less to the systemization that is inherent to Program Budgeting).

Guideline XIV: Establish a Convergence Framework of Public Finances at short and medium term macroeconomic parameters

- Insure that deficit expenditure expense without budget allocation is contained by adopting the Macroeconomic Convergence Framework that include severe sanctions for public officials that authorize payments that are unfounded on budget law.

Guideline XV: Adopting a Pre-intervention Monthly budgetary Certificate in all public sector entities

- Insure legally executed expenses by digital control and supervision of purchase and payment orders according to monthly budgets in each institution. The non-issuing of the monthly certificate can lead to legal processes and administrative sanctions.

Guideline XVI: Gradual correction of the geographic concentration bias of public expense

- Ensure consensual agreements for automatic budget expansion for the next year when the Departments surpass goals set for tax collection. For example increases of ISR and ISV above a five-year historical average will imply an additional budget quota equivalent to 80% of the additional tax collections applicable to the next fiscal period.

Guideline XVIII: Social Policy Beneficiary Census

- A Social Policy Beneficiary Census is required for ensuring the effectiveness of focusing and rationalizing social assistance public expense. This means listing the beneficiaries of the social policy in order to guarantee that they conform to criteria, and follow-up and measure the impact of the benefits. Special attention must be given to what FOSDEH denounced in its document “Analysis of Poverty in Honduras: Characterization and analysis of determinant of Poverty 2013-2014” in which it is proven that thousands of people that were not poor received the Ten Thousand Bond.

Guideline XIX: Restoring the National Budget Cash Unit

- Establish a period of no more than five years to fully comply with the constitutional norm regarding the role of the National Treasury in national budget resource management.

Guideline XX: Multiannual Budgeting of Current and Investment Expense

- Ensure the foreseeability of current expense and the prioritization of investment expense according to the goals of PRS (ERP), the ODM and the Country Nation-Vision Plan, through Five-Year Budgets that promote public finance sustainability.

Guideline XXI: Seek Compatibility of Multiannual Budgets with Country Nation-Vision Plan Goals

- Ensure full social participation in the negotiation and execution of the Social and Economic Pact in Fiscal Matters and Public Expense, in order to ensure compliance of the goals of the PRS, ODM and the Country Nation-Vision Plan goals.

Strategy to establish a participative and inclusive pact

The fiscal pact must be considered as the leading process of the desired fiscal policy. Within it, not only macro-elements must be established. It should also include methodological mechanisms that indicate lines of actions, principles, social participation mechanisms and the establishment of fiscal commitments

In order to obtain the elements required for the fiscal pact, some questions must be answered: What is a Fiscal Pact? Why and for what should we have a Pact? Who should participate in establishing a fiscal Pact? Who should be convened? Is it a State initiative or can it come from civil society? Which key actors are not interested in the Pact? Which are the conditions needed to Pact? Is there short-term feasibility? Are there other organizations that are promoting a Fiscal Pact? Is there a possibility of working together to promote the Pact?

FOSDEH and civil society organizations together, are convinced that the fiscal pact must establish mechanisms of participation and follow-up of agreements.

Open Town Hall and Social Inclusion Mechanisms

The Fiscal Pact must reflect economic and social agreements that lead to rescuing the country.

For this Pact to be inclusive and just, all the significant actors need to participate. It also demands answers to the economic problem that we are living, which will only be achieved with coherent public policies and by satisfying citizen demands regarding access to employment, security, basic services, transparency and participation in the economic and social decisions.

Actors

To select the actors that will participate in the Pact, at least one key question must be asked: Who are accredited to participate as protagonists to propose, decide, promote and sanction a Fiscal Pact?

It is evident that if an inclusive Fiscal Pact is going to be achieved, two key social actors in our society need to be included: civil society in its diverse expressions (unions, social movements, grass-root groups, informal sector of the economy, NGO's, etc.), and the government (through the executive-legislative powers, the local governments, public entities and political parties). In this sense it is necessary to rescue the importance of representation and the inclusion of a wide-range of civil society groups, so that each one of them can place their own needs and aspirations on the public agenda.

The convening process

It is necessary to discuss what and how to Pact an agreement. FOSDEH has used different means of convening and different techniques for discussing Honduras fiscal policy and its different policies. From each convening process it has been able to identify the elements that lead to negotiation mechanisms and the themes around which agreement can be reached. The techniques employed have been, workshops, fora, discussions, lobbying meetings, videoconferences and active participation of other activities that also promote fiscal reforms or fiscal pacts.

In order to define whom to convene, it is important to take into account the objectives, the goals and principles of fiscal pacts.

Socializing the initial idea of the Pact

In order to establish the basis of the Fiscal Pact, a training process on fiscal policy, discussions and public budget observatories were held. These processes led the actors engaged, to reach the conviction that it was necessary and urgent to establish agreements directed towards a more progressive fiscal policy.

A Monitoring and follow-up agreement commission.

Among the outstanding people considered as the moral reserve of our society we find the churches. In spite of the pressure that they have been subjected to after the political crisis of 2009, which polarized the Honduran society, the leaders of the Honduras churches are still part of our societies

moral reserve, as are for example, men of the moral stature of Jorge Bueso Arias. We cannot deny the moral and intellectual merits of public personalities such as Cardinal Oscar Andres Rodriguez, who shines out with his own light at the Vatican. There are also many other outstanding figures in Honduran civil society that must be invited to participate in this effort of conciliation and re-definition of the course of the State and the Honduran society, and its monitoring and follow-up. In due course these people must be identified so as to invite them to participate.

Negotiation Mechanism and Fiscal Agreement Proposal

In order to reach agreements and prepare a proposal, FOSDEH has had several discussions on fiscal policy using workshops, discussions, videoconferences and fora. Through these mechanisms the perceptions and proposals from five regions of the country were collected.

In these discussions, grass-root organizations, social movements, regional fora, regional networks and groups of women have participated. The product of these encounters has been shared with regional and national initiatives. This has allowed leadres of both genders to raise awareness of their preceptions regarding th elements that the agreement should consider.

Draft Agenda presented by FOSDEH to initiate the discussions of guidelines for a fiscal agreement

The tentative agenda of the fiscal pact includes four key elements:

1. Monetary Policy Proposal

There is a need to have a monetary policy in Honduras that will be flexible and strong, particularly timely when inflationary and other pressures allow, through actions such as:

- Lower the Rate of Monetary Policy.
- Reduce the Legal Reserve.
- Prioritize the use of resources to foster production and establish contingency measures for the Central Bank of Honduras (BCH)

- Sustainable agreements with the International Community and the IMF.
- Regulate the financial system.
- Renegotiate the bank portfolios.

2. Fiscal Policy Proposal

- Modify the entire process of the planning, preparation, approval and monitoring of the General Budget of the Republic. It is indispensable to eliminate the secrecy norm, even when it is paradoxically supported by the Institute of Access to Public Information. There is evidence of severe lacks in the technical, political and human conditions of this process that allows inclination towards corruption. This mandates a modification of the fiscal structure of the country, both for revenue as well as expenses.
- Eliminate fiscal exemptions and promote fiscal justice. Eliminate all tax exemptions, except those that are of a diplomatic reciprocal nature and those for human assistance. Also eliminate the exemptions that benefit Congress Deputies and Unions.
- Review State contracts and concessions. Examine the contracts and/or State sanctioned concessions in different areas of the country. Particularly those related to energy purchase, payment and concessions to the mobile phone companies, mining companies, etc.
- Prepare coherent multi-annual Budgets. Prepare Multi-annual Budgets for a period of fifteen years, with a wide participation of civil society, unions, churches, universities and other institutions that can contribute to that effort.
- Balance the social responsibilities of the State. Initiate a processes of budget re-convergence, the opposite of what has been done up to now, significantly increasing the public investment amounts. Maximize the levels o efficacy and efficiency of that investment.
- Prepare an Ant-crisis budget from 2015 onward. Have an Anticrisis

Budget beginning in 2015 where the public investment, particularly highways, access roads to productive areas, irrigation and productive finance contribute to generate massive employment, using materials available in the country. For example, construct highways made out of concrete, this can produce an intensive use of manpower and lessen the flight of hard currencies.

- Greater transparency in budget execution. There should be a review made of the public works norms management and execution to accelerate their execution but also guarantee transparency.
- Curb the growth of current expenses. Resist the pressures to increase current expense, particularly the levels of subsidies and salaries. This does not imply the loss of social rights, but rather to consolidate them in an integrated manner.
- Eliminate phantom payrolls. As part the measures to contain current expense, it is convenient to really go ahead with real intensity to identify the real payrolls of the Education and Security Secretariats, adding immediately the Public Works Transport and Housing Secretariat as well as the Health Secretariat. By identifying the thousands of “phantom employees” in Education and Security, will allow a cleanup of all of Government’s payrolls that will produce a significant savings. This will diminish the dishonest salary pressure, as well as other fiscal expectations and of efficiency, this would be very well received at both national and international levels.
- Increase levels of investment in human capital. The allocations in health, education, food security, etc., should maintain a social bias towards the poorest populations and strategic themes such as children and youth.
- Readjust public debt and contain internal debt. This requires a formulation and implementation of a debt and out-of-debt strategy. The national financial systems should be preserved and improved.

3. Commercial, Agricultural and Labor Proposals

- Import substitution. Because of the difficulty in increasing exports (decreasing international demand), mechanisms must be put into place that would substitute imports. This does not mean by any means to return to the ECLAC's model of a few decades ago.
- Support small and medium enterprise. Review and reform the financial norms regarding loans to Small and Medium Enterprises (PYMES) to guarantee that resources continue to flow towards this sector. Prioritizing social economy is vital looked at from every point of view.
- Bi-lateral cooperation should be revised in order to reduce existing gaps, inequities and prejudices in trade agreements. The FTA with the United States should be reviewed.
- Foster exports at Central American level. Increase product export markets to the Central American region, trying to export more towards the more dynamic economies such as Panama and Costa Rica.
- Reactivate the agricultural sector. Implement actions in order to make the agricultural sector the production center of the country. Support a renewed Agrarian Reform (which implies repeal of the Modernization and Development of Agriculture Law); additionally design an "aggressive program of land titles and of real estate registration". Establish mechanisms to access more flexible financial resources, training and opening of markets. It is worth mentioning the need to support training through agriculture field advisors in the coffee sector, since this is in the hands of poor producers, this will consolidate this sector and try and add greater value through industrialization.
- Design a responsible salary policy. Evaluate in depth all increase in salaries and their implications, in order to take into account what this would entail for both public finance and salary adjustments. Sectors with less income should not be affected.
- Labor training. Strengthen the programs and projects directed towards labor training. Technological up-dating should be the key objective of finding employment.

- Accelerate institutional reforms and domestic policies. Define a complimentary agenda for the DR-CAFTA trade agreement, even though it was prepared, despite its importance it was not put into operation. For example that of strengthening productive entities, improving competitive capacities, etc.
- Foster a true Central American and Meso American integration, beyond the customs matter. Accelerate and agenda of Central American and Meso American Integration in order to reduce internal region differences and work in the areas where there is a greater level of complexity.
- Increase public investment by creating: a) a Regional and Local Investment Fund with sufficient economic resources to allow public investment to increase in the region and local environments through financing works, both of past as well as future planning for immediate execution; b) A Fund to stimulate the economy and employment, with sufficient financial resources, that has as its main objective to finance immediate execution actions, prioritizing productive sector strategies; c) assign sufficient financial, technical and timely resources to the organized enterprise organizations of the Social Sector of the Economy, particularly Agricultural and Coffee Cooperatives, Housing, since there is a large unsatisfied demand in spite of a high rate of recovery of loans and that it generates self- and additional employment.
- Creating a Labor Training and Social Integration Plan. Taking into account the levels of un- and under-employment in the country it is important to define and put into practice a Labor Training and Social Integration Plan, This must include an identification of the areas of employment creation starting with the local level. In order to do so, productive training and seeking labor opportunities must be increased.
- Define a National Employment strategy. A series of measures and policies regarding employment must be defined that would include employment programs, training and promotion of stable jobs, so that in the medium term a national employment support system is constituted for the unemployed person. The Honduran Labor and Social Prevention Secretariat must preferably coordinate this effort.

- Reactivate public investment. After a long lethargic and low investment period in public investment, stimulation must be made of the economic activity and employment, and where possible, compensate for the strong deterioration of public infrastructure. Construction enterprises and occupied workers, directly or indirectly in public works, will allow citizens in general to enjoy better infrastructure works.
- Public works execution must be characterized by an intensive use of manpower and local materials. The design, the launching, the executions and delivery of works must have the effective presence of citizens, the cooperant community and both national and local governments. Technical supervision must be given to a reliable and competent organization, accompanied by strict and punitive norms and actions to fight corruption.
- Establish a permanent political dialogue table and of social conciliation. Political parties and other social interlocutors must be present (citizenry), and rise above electoral interests, in order to achieve an integrated political reform (not limited to electoral) that will produce a greater knowledge of the problems in the country and possible solutions.

4. Planning, territorial participation and environment affairs proposals

- It is uppermost to rescue citizen participation in the planning, programming, management, execution and evaluation processes of the local, regional and national development actions.
- On energy, Honduras does not have a sustainable energy alternative other than renewable energy for the short, medium and long term. In order to comply with this commitment, the country must prepare and implement an Energy Plan using renewable sources for total energy consumption. This Plan must include individual objectives for the use of hydro, eolic, solar, photovoltaic, and thermal solar technology, as well as the proper measures to reach these objectives.
- Prepare an Appropriate Remittance Transfer Usage Plan. Taking into account that the main source of hard currency comes from Honduran

immigrants, it is important to define a Remittance Transfer Usage Plan that can strengthen economic activity directed to the creation of productive assets for the remitting population. It is important to consider that this plan can step by step become an instrument for the return of an economically active population that as a result of having stayed overseas can empower economic activity incorporating capital together with new skills, relations and knowledge. The plan must include a Multipartite Fund, where governments and civil society organizations of the main countries where Honduran reside. Additionally the national and local governments, should also be incorporated as well the remitters themselves. This does not preclude that international financial organizations could also contribute, for example IDB. Actual experience indicates that there are several actions that people residing overseas related to their assets do individually or through enterprises, which signifies an important tendency to be considered. For example, directing considerable resources to improve or buy real estate, plantations and cattle, as well as supporting some small industries or services.

- Reinstall the National Planning System. This proposal is based on the need to make the best use of natural resources for the wellbeing of the Honduran society. Planning must address regional realities and potential. This means a drastic change from the present centralized sectorial model, which has shown its lack of capacity to resolve the basic problems of the population. The National Planning System legally exists and the reason for which it could have been waylaid has been overcome. Moreover, after the explosion of the crisis, the role of the State and planning have been re-structured, including countries that have fiercely defended the market model, with a very different emphasis from what economic theory signals. What it entails is the mobilization of the available potential in each region, seeking to use comparative advantages in order to foster economic growth through widening the intervention space.
- Incorporate into the public apparatus, territorial management based on a modern territorial regime.

- Improve the interaction, cooperation and interchange within each country region and these with overseas, this latter, through developing value chains that can be formed in each geographic space.
- Define planning regions of future regional governments. In the meantime sub-national planning regions can be built, with specific objectives and goals, which are consistent with the regional and local and regional interests and gaps.
- It is indispensable to establish a decentralized technical-institutional system of planning, programming and administrating the political – administrative apparatus that compliments the planning scheme. It is important to share administrative functions and decision making to strengthen the democratic character and the direction of the country's political administrative organization of the country.
- Homogenize and simplify the administrative processes of control, follow-up, monitoring, evaluation and central, social and private audit.
- Reaffirm that the water basin is the geographic and planning unit, instead of borders based on departments and municipalities, which on the whole were defined within the functions of political interests and not related to its issues.
- Establish the consistency or alignment between development objectives and operational programming (budget and actions) in order to guarantee attaining results regarding development inputs.
- Incorporate the criterion of a differentiated treatment for the regions according to their diverse degree of development in order to decrease current imbalances. Adopt the execution of a Poverty Reduction Strategy to the needs and regional potential as well as making a more effective allocation of resources and of its goals.
- Empower the sustainable management of the region that harmonizes with environment good practices.

The Urgency of a Grand National Agreement

The fiscal agreement, guidelines of which we have sketched out, should not be seen as an end in itself. It should be conceived as a component, certainly an essential one of a Grand National Agreement. Civil society organizations must consider as urgent the need to build a Grand Economic, Social and Political Agreement.

This Grand Agreement is needed not only to redress and transform the prevailing “inequity mosaic” but to have an ordered pathway with a future vision that is capable of reverting the current regressive fiscal tendency and convert it into a progressively gradual tax proposal, that does away with tax exonerations of the privileged social sectors in this exemption regime. The need to make this national agreement is to address equally both the demands and goals of the Country Nation-Vision Plan that proposes a gradual transformation of the current model of centralized and the unequal allocation of resources.

The dual construction of the national territory needs building multiple development poles to transform the “central development corridor” into a “wide platform of development”. This can only be achieved through a Grand National PAgreement capable of transforming the current fiscal and budget system, that can be described as a status quo, that has been producing poverty and expelling its population to other parts of the world.

GLOSSARY

Legal access to bank accounts and deposits. The tax administrations of various countries' can access, under strict legal authorizations by a judge, to the accounts of businessmen that have not paid Income Tax, and declare operations losses and are under suspicion of evading taxes.

Weak Auditing Capacity. In the ports, airports and places near land customs, the auditing capacity is weak. The auditing capacity in Tegucigalpa and San Pedro Sula is greater. There are many customs and geographic spaces where fiscal evasion is widespread and discretionary. This occurs for example, in the customs on the border with neighbors such as Nicaragua, El Salvador and Guatemala.

Decentralization of current transfers to port municipalities The locations that generate fiscal income, such as for example, Puerto Cortes, Castilla, Henecan, etc. are beneficiaries of a transfer of fiscal income based on the amount and price of imports and exports. These resources that are generated that way must be used for their own means of development and modernizing the port and non-port installations. This procedure has allowed development in some port municipalities. On the other hand many port municipalities continue to be abandoned.

Budget Decentralization. The process whereby local legal entities execute assigned financial resources from the central government. There are quasi-decentralizations such as income generated by some public entities. (for example hospitals, health centers) and they are authorized to use part of these in medicines, surgery materials and other utensils.

Equitable of non-equitable distribution of revenue. This refers to the form or pattern of distribution of revenue to different social groups. Often the measurement of the degree of equity in the distribution of income as done through weighted figures, such as GINI (with values from 0 to 1, the closer to 1, the greater the equity. The closer to 0 the greater is the inequity).

Tax Equity. Refers to assuring proportional distribution of charges and

burdens between the different types of contributors, trying to assure that there are no persons or economic agents that bear excessive charges in relation to other contributors. Both the charges and the fiscal benefits are distributed among the universe of economic capacities of the agents that are subject to taxes.

Horizontal Tax Equity. This notion describes a situation where persons and corporations obtain similar levels of income and/or one of proportionality, and it refers to situations that are essentially the same, regarding income and taxes to pay.

Vertical Tax Equity. This refers to a differentiated fiscal treatment that should be given to persons or economic agents that have different income levels to assure that they pay taxes in proportion to their levels of income and profits.

Public Funds Deposited in Private Banks. There is a General Treasury of the Republic and a Vault of Values of the Central Bank of Honduras which has not been an impediment for many of the institutions of the public sector to deposit their values in private initiatives to produce interest not contemplated in the Budget and whose particular appropriation should be considered illegal and with negative connotations for the efficient execution of expenses.

Direct or Indirect Tax. Direct taxes burden individuals and corporations through taxes on income and profits. In the case of indirect taxes, they burden goods and services that only in an indirect manner affect the income of individuals or corporations

Progressive Tax. This principle seeks to assure that those who have more income and profits have to pay more taxes. This is mainly in regard to income tax, but also includes taxes on production, consumption and sales.

Regressive Tax. A frequent situation in which those with the least income, pay more taxes. Likewise, this notion is associated with those situations in which those that have more income or profits receive greater fiscal exemptions.

Tax Incidence. Is about determining the fiscal impact between different social groups of a country. The proportion of income of each social group is to be established and taxed by the set of a country's taxes.

Framework of Fiscal Policy. This is in reference to not only having a series of legal requirements to assure that there are sufficient multi-annual fiscal sources. It also refers to regulatory provisions according to the macroeconomic, monetary and exchange performance in the short and medium term.

Informal Operators of the Customs System. In the customs of Honduras it is common to see loaders, clerks, cleaners, secretaries and unemployed persons, offering to assist users in custom procedures in exchange for a tip. The customs assistance professionalization supposes a permanent process of modernizing all customs. In this context, the availability of informal services rendered does not fit since they can affect the users themselves.

Tax Pressure. This is in reference to the proportion of the set of Tax Income regarding the GDP of a country. In other words, it is about the proportion of income taken from society and is used to finance state activity of each country.

Sustainable Expense Budget. Refers to the specific magnitude of public resources that are to be expanded and are the result, mainly of tax charges and burdens, and to a lesser degree, the resources from internal and external debt. The sustainability attribute is assumed as something that is mandated to have an efficient and rational budget management and/or of strengthening the public capacity of adequately financing current development, without committing future finances of a country.

Fiscal Paradise. Is that of countries or territories that apply very advantageous tax conditions on individuals or enterprises. These advantages can even be total exoneration of tax payments.

Transfer Price. Are prices arranged between two or more enterprises that belong to the same group of enterprises, in order to distribute or redistribute profits according to the applicable country or territory. Through these types

of prices, by selling cheap to an affiliate situated in a fiscal paradise, taxes are avoided in the country of origin and none paid in the fiscal paradise. Therefore, it is assumed that the process of transfer does not follow the rules of a market economy. It is a business strategy to increase the global mass of profits.

Tax Reform. Is generally a series of modifications to rates and burdens to assure greater sources of financing state activities, and, at the same time, assure a transfer of resources from greater purchase power economic groups to groups of less income and/or purchase power.

Simplified Tax Regime. The simplification of the tax system seeks to facilitate the processes of declaring, assessing and collection. It also wants to attract new contributors that were before not motivated due to the many administrative processes.

Storage and Deposit Services. Honduras has privatized the customs storage and depository services, the users of the customs system have been directly affected, since in a few years, tariffs applied have increased 800% to 1200%. For many users, abandoning what they have imported means saving resources because payment is sought using the new storage tariffs.

Transfer of Public Entity Taxes to end-users. The approved tax reforms establish the payment of VAT and IRS to public sector institutions. In these measures there are no assurances that these charges will not be added to increase the cost of electric energy, telephone, water, etc.

Illegal Tendency of Disbursement without Budget Allocation. This is a very generalized practice that of spending more than the legal taxes ceilings. In various cases authorization is given for budget increases and modifications with no fiscal backing.

Merchandise Valuations and Sub-Valuation. Both in exports and imports, these practices have a direct impact on the amounts collected. This is due to the common practice of presenting documents that falsify the real cost of invoices in order to evade taxes. The export businesses artificially reduce the prices with two things on mind: less repatriation of hard currencies and payment of disproportionate amounts in income taxes.

GUIDELINES FOR THE CONSTRUCTION OF A FISCAL PACT IN HONDURAS

Authors:

Rolando Valladares
Mauricio Díaz Burdett

Reviews:

Jorge Henríquez
Ismael Zepeda

Editor:

Mario Posas

