



Reflexiones de la Política Fiscal en Honduras

desde el Presupuesto General 2023

Aportes del FOSDEH a la ruta de trabajo para la consolidación fiscal



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación COSUDE

OPEN SOCIETY FOUNDATIONS

Diciembre 2022

© FOSDEH

Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo de Honduras

Col. Alameda, Avenida Tiburcio Carías Andino, Casa 1011, Tegucigalpa, Honduras.

Tel/Fax: (504) 2239-3404 | (504) 2239-2110

Correo electrónico: contacto@fosdeh.net

Sitio web oficial: www.fosdeh.net Facebook- Instagram: Fosdeh - Twitter: @fosdeh - YouTube: Fosdeh

Investigación a cargo de la Coordinación General del FOSDEH

Elaboración

Equipo técnico de FOSDEH

Diagramación

Joel Alemán

La Publicación del documento “Reflexiones de la política fiscal en Honduras. Aportes de FOSDEH a la ruta de trabajo para la reforma tributaria en Honduras 2023-2024 y la consolidación fiscal” ha sido posible gracias al generoso apoyo de la Cooperación Suiza para el Desarrollo COSUDE y OPEN SOCIETY. El contenido de este documento es responsabilidad del FOSDEH y no representa necesariamente la opinión de la COSUDE, ni de OPEN SOCIETY.

Tegucigalpa, Honduras, diciembre 2022



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Agencia Suiza para el Desarrollo
y la Cooperación COSUDE

**OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS**

Contenido

Introducción.	05
1. Visión y postura del Gobierno de la República (2022-2026) en materia de ingresos y egresos.	09
• 1.1 Caracterización general del Presupuesto 2023 en materia de egresos.	
• 1.2. Modificación de las tendencias que desatienden las principales responsabilidades del gobierno.	
• 1.3 Caracterización general del Presupuesto 2023 en materia de egresos por grupo de gasto.	
2. Incongruencia estratégica del presupuesto general 2023 en materia de ingresos.	25
• 2.1 Caracterización general del Presupuesto 2023 en materia de ingresos.	
• 2.2 Supuestos y desempeño macroeconómico del Gobierno de Honduras en el planteamiento del Presupuesto General de Ingresos y Egresos 2023.	
• 2.3 Perspectivas macroeconómicas internacionales.	
3. ¿Qué opciones le quedan al Gobierno dado el contexto?	53
• 3.1 Impuesto único a las grandes fortunas y las lagunas del Código Tributario.	
• 3.2 planteamiento de reducción de las exoneraciones.	
◦ 3.2.1 Evasión Fiscal	
◦ 3.2.2 Fortalecimiento de la Administración tributaria.	
4. Transferencias Corrientes de la Administración Central	72
5. Conclusiones y Recomendaciones.	74
6. Bibliografía	78

Abreviaturas y acrónimos

AC Administración Central

BCH Banco Central de Honduras

Covid-19 Corona Virus Disease 2019 (por sus siglas en inglés)

EUA Estados Unidos de América

FMI Fondo Monetario Internacional

IMAE Índice Mensual de Actividad Económica

IPC Índice de Precios al Consumidor

PIB Producto Interno Bruto

PM Programa Monetario 2022-2023

pp puntos porcentuales

RIN Reservas Internacionales Netas

SPF Sector Público Financiero

SPNF Sector Público no Financiero

TPM Tasa de Política Monetaria

WEO World Economic Outlook, por sus siglas en inglés (Perspectivas de la Economía Mundial)

BM Banco Mundial

BID Banco Interamericano de Desarrollo

DGCP Dirección General de Crédito Público

DPMF Dirección General de Política Macro-Fiscal

ENEE Empresa Nacional de Energía Eléctrica

IED Inversión Extranjera Directa

LRF Ley de Responsabilidad Fiscal

MMFMP Marco Macro Fiscal de Mediano Plazo

SAR Servicio de Administración de Rentas

SEFIN Secretaría de Finanzas

Introducción

FOSDEH, con un espíritu crítico desde lo histórico y estructural pero al mismo tiempo propositivo para una realidad pragmática y efectiva para alcanzar resultados, planteamos para la ciudadanía en general, tomadores de decisiones, académicos, sector privado y organismos multilaterales una serie de recomendaciones y análisis con el único objetivo de aportar luces en un contexto cada vez más **sombrío e incierto**.¹

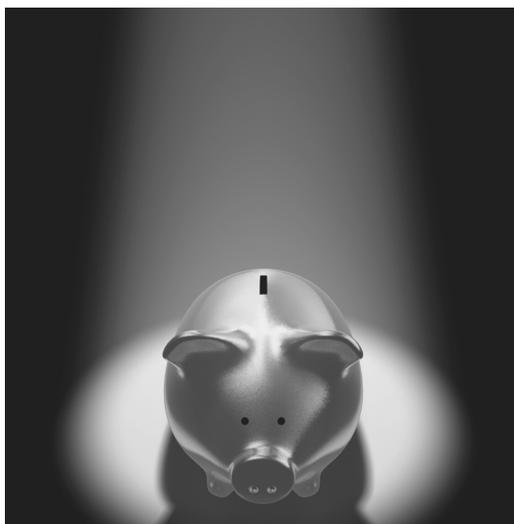
Es difícil escribir y estructurar un documento de recomendaciones hacia la política pública en el segundo país con más niveles de pobreza. Es decir que, como FOSDEH lo ha señalado en distintos espacios, como país no hemos hecho absolutamente ningún avance en materia de reducción de la pobreza. A pesar de que todo ha mantenido un aumento constante (impuestos, gasto público, remesas, PIB, etc.) la desigualdad sigue entronizada en nuestra sociedad.

Pero, aunque exista la dificultad filosófica de la pobreza y la ineffectividad del Estado, la realidad del año 2022 nos obliga a poder pronunciarnos debido a que dicho año ha tenido una particularidad singular con respecto a los eventos geopolíticos y sus implicaciones macroeconómicas, debido a que se inició el año con cierta esperanza de recuperación económica.

Pero en cuestión de semanas todo tuvo una espiral de cambios hacia perspectivas complejas y hacia un deterioro que abarcará, en muchos casos, hasta el año 2024. Variables que tienen cambios y giros de 180 grados en cuestión de meses y los gobiernos a nivel mundial están en una contrarreloj tratando de contener dichos efectos.

Es por estas razones que FOSDEH construye este documento para poder aportar un debate enfocado en el mundo de la política fiscal, en la arista de los ingresos que soportan el gasto público. Dichos ingresos se obtienen de distintas maneras. En el caso hondureño el más importante son los Ingresos Tributarios.

1. Subtítulo de la actualización de las perspectivas económicas mundiales del FMI, julio 2022.



La Política Fiscal de Honduras es el foco de atención de este estudio, como lo ha sido para FOSDEH de forma constante a través de los años. Por lo que transparentemente aportamos que el contexto macroeconómico mundial actual, la gobernabilidad y engranaje político del país, la situación socioeconómica de la sociedad están en un momento crítico que requiere especial atención en las políticas públicas que se diseñarán y ejecutarán para hacerles frente.

Siendo los impuestos tributarios la principal fuente de financiamiento de dichos elementos, es importante definir correcta y honestamente la situación y desempeño de los ingresos tributarios para los próximos 3 años, del 2022 al 2024. Donde elevamos nuestras voces para alertar de que los márgenes de maniobra en materia de financiamiento del presupuesto general son cada vez menos y más caros.

Y es en este momento donde empezamos a adentrarnos, a poder digerir y profundizar en temas macroeconómicos y más relevantes dilemas estratégicos que a cualquier gobierno aquejan.

Pero un gobernante y sus principales tomadores de decisiones en temas económicos saben que hay acciones que son mutuamente excluyentes y que otras no son 100% compatibles con otras decisiones de política pública.

A qué nos referimos con la preocupación anterior. Damos ejemplos concretos²:

- **El difícil equilibrio de mantener una política fiscal expansiva en temas de gasto público sin que se dispare la inflación y que reaccione descontroladamente a los choques externos.**
- **Y al mismo tiempo tener una política monetaria mixta donde, por una parte, se accionan herramientas contractivas para contener la inflación que se provocó por la expansión en el gasto público y contener inflación importada, pero también esa misma política monetaria ejecuta acciones expansivas para la reactivación económica como acceso al crédito para la producción en rubros estratégicos como construcción y producción agropecuaria.**

2. Es importante elevar las voces de alarma para la discusión amplia y sincera en términos.

- **El difícil equilibrio de mantener un diseño de política tributaria en materia de normas que pueda balancear un clima de atracción a la inversión extranjera, facilitar el cumplimiento tributario a los contribuyentes, pero también esa misma norma, dar los elementos habilitantes para la administración tributaria en aumentar la base de contribuyentes y fortalecer los ingresos a través del combate a la evasión y elusión fiscal.**
- **Si la reactivación económica es significativa, los agentes económicos pueden demandar más dólares, por lo que genera presión en el tipo de cambio al alza, obligando a activar acciones contractivas.**

El eterno juego del *gato y al ratón* en controlar y mantener estables las variables macroeconómicas.

Por lo que siempre la política fiscal en su arista de egresos, es decir, el gasto público, es un eje central que afecta directamente el sector real de la economía y que empuja variables financieras que repercuten de forma no tan deseada y obliga a tomar medidas con la misma política fiscal y monetaria.

Es por esto que, con los elementos anteriores. FOSDEH manifiesta que el ánimo de este documento es centrarse en analizar la política fiscal en el elemento **tributario**, en la parte del financiamiento del gasto y manteniendo presente en el análisis variables económicas adicionales tanto externas como internas que inciden en el desempeño de los **impuestos para determinar el efecto en el déficit fiscal**.

Como estructura conductual, el documento inicia revisando el Plan de Gobierno y las acciones de la formulación y aprobación del Presupuesto 2023, y sus principales elementos concernientes a la política fiscal, a la luz de las posturas y supuestos económicos del gobierno, se revisará las perspectivas de desempeño y comportamiento de la economía mundial y sus repercusiones en el país. Con las perspectivas abordadas y presentes analizaremos las principales estrategias planteadas.

Pero antes de analizar las estrategias, para FOSDEH es importante manifestar el marco metodológico y filosófico del porqué de los impuestos y el rol del ente recaudador de impuestos, el SAR, como también hacer un recordatorio de los posicionamientos históricos de FOSDEH con respecto al tema.

Para pasar a ver los temas principales como son las exoneraciones y adentrarnos a la importancia más que nunca de SEFIN y del SAR³ para después analizar alternativas de fuentes de financiamiento en materia de impuestos y llegar a las conclusiones responsables, realistas y con un espíritu de poder anticiparnos a una posible recesión mundial.⁴

Habiendo transparentado el espíritu y objetivos de FOSDEH nos adentramos a poder escudriñar el amplio mundo de los impuestos en Honduras.

3. Este estudio hace énfasis en la Política Tributaria y el Rol de SEFIN como hacedor de políticas y el SAR como ejecutor de dichas políticas. Los ingresos provenientes de los impuestos aduaneros no son el foco central, pero si se relaciona la parte institucional de Aduanas y Desarrollo Económico en los aspectos del sacrificio fiscal provenientes de las exoneraciones.

4. Las perspectivas económicas del 2023 y el desempeño del IV trimestre de 2022 tanto a nivel internacional y nacional con la incertidumbre geopolítica nos obliga a alertar de la necesidad de espacios de calibración continua de las políticas públicas.

1. Visión y postura del Gobierno de la República (2022-2026) en materia de ingresos y egresos

El gobierno actual ha manifestado en términos fiscales del Egreso, es decir, la parte del gasto público en que se va a gastar de forma amplia y detallada. Señalando en su **Plan De Gobierno Para La Refundación De La Patria Y Construcción Del Estado Socialista Y Democrático 2022-2026**. Que aborda prácticamente un amplio espectro de temas de interés nacional que siempre tienen que estar en un documento de planificación estratégica de un país. Desde los temas Salud, Educación, Seguridad, Infraestructura, es decir, son temas que son obligados por la misma naturaleza de un Estado Moderno.

Sin menospreciar el Plan de Gobierno 2022-2026, los temas planteados que se van a ejecutar y son parte del Presupuesto General son similares a los que han estado siempre en la Estrategia de Reducción de la Pobreza, Plan de Nación-Visión de País y otros planes que han existido. Ese no es el problema que en este documento como FOSDEH queremos presentar a la sociedad. No es en este momento el **cómo y en qué** se va a dirigir el gasto público sino más bien **¿Cómo se va a financiar?** En primer lugar.

Es decir, como lo manifiesta dicho Plan en su capítulo 4 que inicia explicando la *implementación de políticas sociales para instituir una Honduras solidaria, incluyente y libre de violencia; en que el concepto del derecho prime sobre los privilegios y prevalezca sobre las exclusiones*. Donde el enfoque y empeño es en ofrendar servicios de salud, educación, seguridad social y ciudadana, protección a la migración, alimentación y generación de empleo, entendidos como derechos primeros (Partido Libertad y Refundación, 2022).

Podemos observar que, juntamente con los subsiguientes capítulos del Plan de Gobierno, hasta llegar a los compromisos planteados, denota un fuerte enfoque de una política fiscal expansiva en materia de egresos. Es decir, que el Estado de Honduras se decantara por mayor gasto público, por retornar a la órbita de responsabilidad la prestación de servicios públicos, en especial telecomunicaciones y energía. Como también una política social considerable. Ciertamente, es una carga fuerte para las finanzas de las arcas del Estado.

Dicha voluntad reflejada en el Plan de Gobierno tiene su primera manifestación concreta de manera presupuestaria a través del **Acuerdo Ejecutivo No. 355-2022 Lineamientos de Política Presupuestaria 2023** y el consiguiente **Presupuesto General de la República 2023**. Donde se empieza a denotar los elementos más importantes y críticos para el resto de este estudio, , donde estaremos adentrándonos a los temas esenciales.

Temas que los lineamientos manifestados en el Acuerdo Ejecutivo No. 355-2022 los resume de la siguiente manera:

- a) El proceso de reestructuración de gobierno con nuevas líneas de base en las asignaciones de 2022 y la creación de la Secretaría de Planificación Estratégica y Secretaría de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción; así como el Programa Social de la RED SOLIDARIA y la supresión de 27 estructuras e instituciones y unidades ejecutoras (Decreto PCM-05 2022);
- b) La supresión y derogatoria de los Convenios de Fideicomiso como mecanismo de administración privada de los recursos públicos en violación de la normativa constitucional y legal, y carente absoluto de transparencia (Decreto PCM-09 2022);
- c) La reforma del sector energía a través de la nueva Ley Especial para Garantizar el Servicio de Energía como un Bien Público de Seguridad Nacional y un Derecho Humano de Naturaleza Económica y Social (Decreto No 46-2022); y
- d) El compromiso del gobierno para avanzar hacia la construcción de un Presupuesto Base Cero y eficientar la asistencia, asesoría y acompañamiento de la Secretaría de Finanzas a las secretarías de Estado e instituciones, disminuyendo la burocratización de los procesos y transparentando plenamente. (Secretaría de Finanzas, 2022)

Es así como, se comienza con una reestructuración de 27 estructuras e instituciones que se esperaba que tuvieran un impacto a la baja en el presupuesto general y no solamente un efecto de redistribución del presupuesto en otros objetos de gastos.

El punto B, como ha manifestado FOSDEH en distintos espacios, el abordaje de una ruta clara para el rescate y consolidación del sector eléctrico y con el objetivo de transparentar que ninguna opción es fácil y de rápida implementación. El Gobierno ha tomado la decisión de optar por el camino de la empresa pública, recuperar obligaciones como los temas que están bajo el contrato con EEH⁵, construir represas, invertir en la red de transmisión, subsidiar la tarifa social y absorber aumentos en la tarifa eléctrica⁶ entre otros. Sin opinar si este camino es el correcto, el mejor o el peor que un camino de privatización; ciertamente, tiene un fuerte impacto fiscal como se observa más adelante.

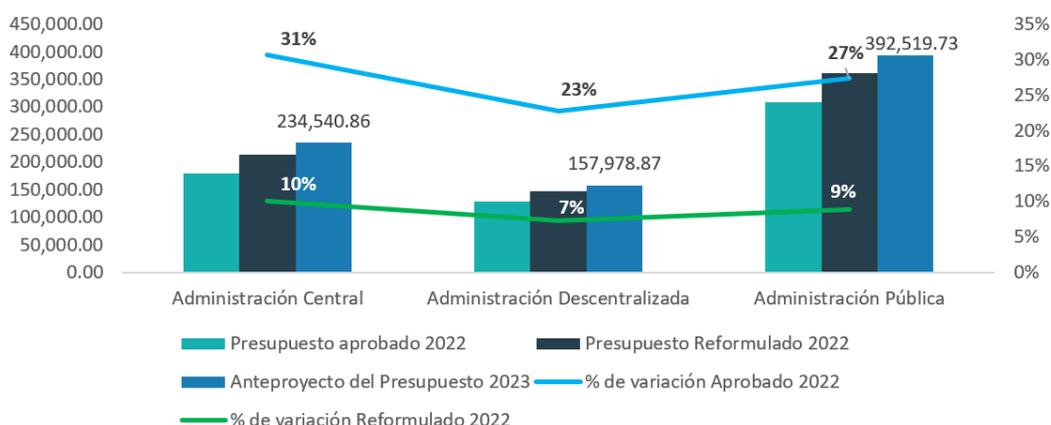
Por lo que los lineamientos presupuestarios del 2023 nos muestran la ruta de trabajo del gobierno, es así como, el siguiente capítulo detalla la realidad en números concretos y cómo se distribuyó el Presupuesto General. Para el año 2023, se proyecta que el Presupuesto General de la República ascienda a L 392,519 millones, incrementando en 27% con respecto al presupuesto aprobado mediante el Decreto Legislativo No 107-2021 (L 308,233 millones) y el 9% en comparación con el presupuesto reformulado 2022 mediante el Decreto Legislativo No 30-2022, aprobando con un monto de L 360,505 millones.

El 60% del Presupuesto de la Administración Pública para el 2023, corresponde a la Administración Central, es decir L 234,540 millones, un aumento en más de 55 mil millones de lempiras con respecto al Presupuesto aprobado para el año 2022 y 21 mil millones en comparación con el Presupuesto Reformulado 2022. Es así como, al evaluar el Presupuesto de la Administración Central 2023 con el Presupuesto aprobado mediante el Decreto Legislativo No 107-2021. Se proyecta un aumento del 30.6%, que en valores absolutos es una cantidad significativa en relación con el incremento anual en el gasto público, en otras palabras, antes de la pandemia y ahora post-pandemia no habíamos tenido un engrosamiento de presupuesto como el que se proyecta aprobar para el 2023.

5. Contrato EEH: Recuperación de pérdidas en los servicios prestados por la empresa nacional de energía eléctrica (ENEE) para la ejecución del componente de distribución y flujo financiero. Tiene por terminación original para el 16 de agosto 2023. Pero por los últimos acontecimientos del IV trimestre de 2022 donde se amplía la intervención de EEH. Las cláusulas 41 y 42 del contrato son claras que al finalizar la extensión de la intervención se procede a la terminación anticipada.

6. La CREE en la revisión del pliego tarifario de octubre a diciembre 2022 anuncia un aumento de aproximadamente 13%.

Gráfico 1. Comportamiento Presupuestario de la Administración Pública
Cifras en millones de lempiras



Fuente: Elaboración de FOSDEH con base en datos de la Secretaría de Finanzas (2022)

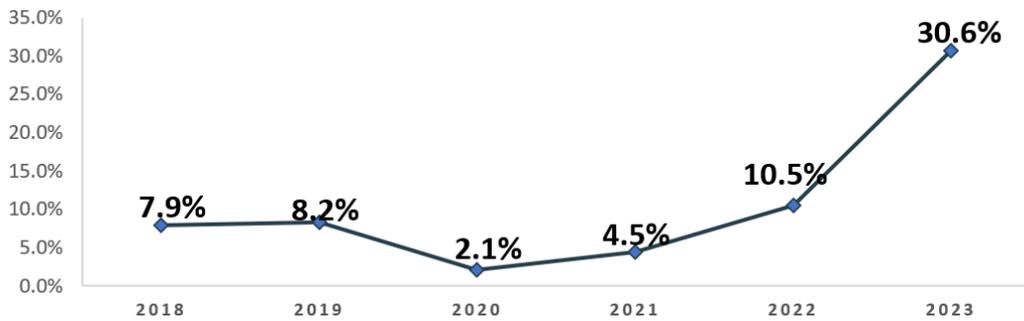
Por lo tanto, FOSDEH ha dispuesto en el presente análisis algunos puntos de reflexión ante la aprobación del Presupuesto General de la República para el año 2023, de forma que el gobierno pueda contar con un marco de referencia para las discusiones y análisis.

1.1 Caracterización general del Presupuesto 2023 en materia de egresos

Como es de principal énfasis de este documento para poder anticiparnos a una debacle en materia de déficit fiscal, es importante transmitir el comportamiento estadístico y el peso para las finanzas públicas que representa el nuevo Presupuesto General para el año 2023. Manteniendo los lineamientos presupuestarios presentes, resumimos el comportamiento del Presupuesto de Egresos para la Administración Central y las Instituciones Descentralizadas.

El Presupuesto de la Administración Central para el año 2023, tiene un crecimiento del 30% en comparación al Presupuesto aprobado para el año 2022 y un 10% con relación al Presupuesto Reformulado 2022, lo que indica que la visión del gobierno tiene un fuerte enfoque a la teoría Keynesiana de priorizar el gasto público.

Gráfico 2. Comportamiento de Crecimiento de Presupuesto Aprobado de la Administración Central Durante el periodo del 2018 al 2023



Fuente: Elaboración de FOSDEH con en datos de la Secretaría de Finanzas (2022)

En cuanto a la distribución presupuestaria de las instituciones de la Administración Central, se observa que para el año 2023 la asignación a los servicios de la deuda pública sigue siendo la principal fuente de egresos, ya que representa el 21% del presupuesto de la Administración Central, es decir, alrededor de L 49,770 millones. Seguido por la Secretaría de Educación, que asciende con presupuesto de L 38,109 millones, creciendo un 14% en comparación al Presupuesto para el año 2022 y un 7% con relación al Presupuesto Reformulado 2022. Asimismo, una de las instituciones que desde la Reformulación del Presupuesto ha incrementado su asignación presupuestaria es la Secretaría de Energía, que para el año 2023 se prevé un presupuesto de L 21,895 millones, un 14% más del presupuesto 2022 (L 19,217 millones) y 176939% en comparación al presupuesto a comienzos del año 2022 (L 123 millones). El mismo comportamiento se observa en los Servicios Financieros de la Administración Central, con un incremento de 238% con relación al presupuesto aprobado a comienzos del año 2022 (L 5,034 millones) y un 10% con el Presupuesto Reformulado (L 15,400 millones), es decir, que para el año 2023 se tiene presupuestado alrededor de L 17,002 millones.

Gráfico 3. Instituciones de la Administración con mayor asignación presupuestaria 2023. Cifras en millones de lempiras



Fuente: Elaboración de FOSDEH con base en datos de la Secretaría de Finanzas (2022)

La asignación presupuestaria para el año 2023, va en línea con la ejecución presupuestaria del año 2022. Como se observa en la **Tabla 1**, la ejecución de la deuda pública es la principal erogación de la Administración Central, con alrededor de L 44,297.11 millones, que representan el 84% del presupuesto aprobado. Seguido por la Secretaría de Educación con una ejecución del 90% del presupuesto aprobado, es decir, L 31,9836 millones. La Secretaría de Salud, con una asignación Presupuestaria de L 24,735 millones, ejecuta el 69% (L17,033 millones). En cuanto a las Secretarías de Defensa y Seguridad, ejecutan más del 80% de su presupuesto vigente, por tanto, reportan una ejecución de L 8,026 y L 6,658 millones.

Tabla 1. Instituciones de la Administración Central con mayor ejecución presupuestaria, Al 09 de diciembre del 2022
Cifras en millones de lempiras

Instituciones	Presupuesto Aprobado	Presupuesto Vigente	Modificación presupuestaria	% de modificación	Ejecución presupuestaria	% de ejecución
Deuda Pública	52,812.00	66,296.02	13,484.02	26%	44,297.11	84%
Secretaría de Educación	35,512.73	34,082.12	-1,430.61	-4%	31,983.50	90%
Secretaría de Salud	24,735.08	22,953.14	-1,781.94	-7%	17,033.54	69%
Secretaría de Defensa	9,336.15	9,593.67	257.52	3%	8,026.54	86%
Secretaría de Seguridad	7,850.25	7,370.73	-479.52	-6%	6,958.53	89%
Secretaría de Justicia, Gobernación y Descentralización	6,516.03	6,799.31	283.29	4%	6,584.99	101%
Secretaría de Energía	19,217.97	8,918.82	-10,299.15	-54%	6,404.98	33%
Secretaría de Agricultura y Ganadería	3,502.57	3,922.02	419.45	12%	3,407.21	97%

Fuente: Elaboración de FOSDEH con base en datos de la Plataforma de Inteligencia de Negocios SEFIN (2022)

1.2. Modificación de las tendencias que desatienden las principales responsabilidades del gobierno

Utilizando como base la representación presupuestaria a las principales instituciones en el año 2010, se utiliza una flecha roja para identificar la disminución con respecto a la representación del año 2010 y una flecha verde con relación al incremento del año base. Por tanto, en la **tabla 2**, se observa que a medida ha incrementado el Presupuesto General de la República, las prioridades en la asignación presupuestaria han cambiado, principalmente en educación, representando un ilusionismo que a medida crecía el presupuesto iba aumentando la asignación presupuestaria, sin embargo, lo asignado cada vez representa menos y para el 2023 solamente representa el 16.2%.

Asimismo, sucede con la Secretaría de Salud, en más de 10 años ha ido disminuyendo y dejando cada vez menos la prioridad por el Estado. Para el caso de la Deuda Pública y la Secretaría de Defensa, su comportamiento ha sido lo contrario, donde la deuda pública, mediante el presupuesto aprobado por el Decreto Legislativo No 107-2021, representaba el 29.4% del presupuesto, con una asignación de L 52,812 millones, igualmente se mantiene la asignación con respecto al presupuesto reformulado, pero la representación es del 24.8%, es decir, que se asignó mayor presupuesto a otras instituciones.

Tabla 2. Comportamiento de la representación Presupuestaria de las principales instituciones de la Administración Central 2010-2023

Año	Presupuesto aprobado de la Administración Central	Secretaría de Educación	Secretaría de Salud	Deuda Pública	Secretaría de Defensa	Secretaría de Seguridad
2010	68,230.56	32.3%	14.7%	10.9%	3.8%	4.4%
2011	75,675.27	28.7% ↓	12.9% ↓	17.4% ↑	3.5% ↓	4.1% ↓
2012	79,558.75	29.2% ↓	13.3% ↓	16.3% ↑	3.7% ↓	4.3% ↓
2013	89,544.42	24.1% ↓	12.6% ↓	19.9% ↑	3.7% ↑	4.6% ↑
2014	104,624.68	22.0% ↓	12.0% ↓	25.9% ↑	4.1% ↑	3.8% ↓
2015	105,011.37	21.4% ↓	11.9% ↓	28.5% ↑	4.4% ↑	3.7% ↓
2016	123,275.62	20.0% ↓	11.7% ↓	23.9% ↑	5.2% ↑	4.8% ↑
2017	128,896.12	19.9% ↓	10.9% ↓	22.3% ↑	5.4% ↑	4.9% ↑
2018	140,750.55	19.8% ↓	10.3% ↓	24.2% ↑	5.4% ↑	4.7% ↑
2019	152,356.83	19.6% ↓	9.7% ↓	25.3% ↑	5.7% ↑	4.3% ↓
2020	155,483.18	19.2% ↓	10.2% ↓	25.4% ↑	5.6% ↑	4.2% ↓
2021	162,435.69	19.8% ↓	11.2% ↓	24.6% ↑	5.5% ↑	4.3% ↓
2022	179,522.16	18.7% ↓	12.4% ↓	29.4% ↑	5.2% ↑	3.8% ↓
2022*	213,227.70	16.7% ↓	11.6% ↓	24.8% ↑	4.4% ↑	3.7% ↓
2023	234,540.86	16.2% ↓	11.4% ↓	21.2% ↑	4.5% ↑	3.9% ↓

Fuente: Elaboración de FOSDEH con base en datos de la Secretaría de Finanzas (2022)

1.3 Caracterización general del Presupuesto 2023 en materia de egresos por grupo de gasto

Ahora bien, analizar los egresos de la Administración Central por Grupo de Gasto, permite observar en valores generales la congruencia presupuestaria con la ideológica, por tanto, se explican ciertas incongruencias desde el plano estrictamente contable hasta incongruencias con la visión plasmada en el plan de gobierno. Cabe destacar que, en el análisis realizado, se utiliza el Presupuesto General aprobado para el año 2022 mediante el Decreto No 107-2021, dado que, con la reformulación del Presupuesto General, no se presentó detallado por grupo de gasto.

Tabla 3. Presupuesto de la Administración Central 2022-2023 por Grupo de Gasto. Cifras en millones de lempiras

Grupo de Gasto	Descripción	Presupuesto General 2022 aprobado mediante Decreto No 107-2021	Presupuesto General de la República 2023	Aumento Interanual
10000	Servicios personales	59,817.91	66,554.13	11.3%
20000	Servicios no personales	8,780.51	12,265.64	39.7%
30000	Materiales y suministros	7,401.43	10,996.03	48.6%
40000	Bienes capitalizables	8,020.46	17,109.71	113.3%
50000	Transferencias y donaciones	24,295.40	53,235.31	119.1%
60000	Activos financieros	10,093.84	1,175.38	-88.4%
70000	Servicio de la deuda pública	52,812.00	49,770.16	-5.8%
90000	Otros gastos	8,300.60	23,434.50	182.3%
Total		179,522.16	234,540.86	30.6%

Fuente: Elaboración de FOSDEH con base en datos de la Secretaría de Finanzas (2022)

En la **tabla 3** se observa el crecimiento o decrecimiento interanual de los diferentes **Grupos de Gasto**⁷, con el objetivo de visualizar hacia dónde se destinan los recursos.

En el grupo de gasto de **servicios personales**, se refleja un menor crecimiento interanual, con un **11.3%**, es decir, que el engrosamiento de planillas y de aumento de personal contratado crece, pero a un ritmo levemente superior al crecimiento normal o vegetativo.

Situación que va cambiando al alza en los demás grupos como ser el de **servicios no personales** con un **39.7%** de aumento. En dicho **grupo 20000** cuando se remite al detalle se encuentran cambios significativos, siendo estos los más importantes, **22220 Alquiler de Equipos de Transporte, Tracción y Elevación** que pasa de 135 millones de lempiras en el 2022 a 668 millones de lempiras en el 2023. Un **aumento de 500 millones de lempiras**.

8. Los gastos públicos constituyen las transacciones financieras que realizan las instituciones públicas para obtener los bienes y servicios que requiere la gestión pública o para transferir los recursos recaudados a diferentes unidades económicas. El clasificador por objeto del gasto consiste en las diversas formas en ordenar, resumir y presentar los gastos programados en el presupuesto.

Constituye un elemento que interactúa en el sistema general de cuentas presupuestarias y contables, donde cada componente expone aspectos concretos del presupuesto y suministra información que atiende a necesidades diferentes pero conexas. (Secretaría de Finanzas, 2018)

Así como también, en la cuenta **24710 Servicios De Consultoría De Gestión Administrativa Y Financiera** existe un aumento de 2,200 millones de lempiras. Donde en 2022 esta cuenta 24710 tenía un monto de 700 millones y para el 2023 el monto aprobado es de 2,987 millones de lempiras, con un crecimiento de **284%** al 2023.

La explicación de esta cuenta es la siguiente: Asignación por servicios prestados por profesionales independientes, sin relación de dependencia con las instituciones, relacionadas con el desarrollo de consultoría administrativa y financiera. Incluye consultoría para el monitoreo y evaluación de planes y programas de las instituciones públicas (Secretaría de Finanzas, 2018)

Es relevante notar que, las consultorías de evaluación y monitoreo se encausan en la cuenta 24720⁸ por lo que el aumento significativo de 284% es estrictamente para consultoría en solo temas administrativos y financiero. Más adelante explicaremos por qué el énfasis en esta cuenta.

Pasando al grupo de gasto 40000, se observa que en la cuenta **42410 Equipo Médico, Sanitario, Hospitalario e Instrumental** para el 2021 y 2022 el monto aprobado estuvo en 70 millones de lempiras, cuando para el 2023 el monto **se elevó a 1,200 millones de lempiras**. Lo que equivale a una tasa de crecimiento interanual de **1614%**. Haciendo énfasis puntual en el análisis de esta cuenta, se observa que es auxiliar del **Objeto 424 Equipo médico y de laboratorio** que se refiere a:

Equipos médicos, odontológicos, sanitarios, veterinarios, de investigación y de laboratorio de aprendizaje y enseñanza, tales como mesas de operación, bombas de cobalto, aparatos de rayos X, tomógrafo, ecógrafos, incubadoras, instrumental médico-quirúrgico mayor, compresoras, sillones especiales para uso médico - odontológico, microscopios, centrifugadoras, refrigeradoras especiales, equipo para laboratorio bioquímico, esterilizadores, autoclaves, sillas de ruedas, camillas, equipos mortuorios, amperímetros, teodolitos, cubicadores, balanzas de precisión, detectores de minerales, telescopios y otros. Incluye los gastos por concepto de adiciones y reparaciones extraordinarias que aumenten el valor de estos bienes (Secretaría de Finanzas, 2018).

8. La cuenta 24720 disminuye en su importe total comparado con el presupuesto aprobado de 2022.

¿Por qué hacemos énfasis en está cuenta? Porque los planes estratégicos no pueden ser simplemente palabras escritas en un documento con portada. El plan es la manifestación expresa de la voluntad y visión de un partido político que al momento de asignar recursos se espera que se ejecute y se materialice dicha visión.

Como ejemplo de esto, el plan de gobierno en el Capítulo 4 se refiere a la salud, más específico en el **4.1 Salud, lo primero es vivir con calidad** en su numeral IV. Vamos a aumentar sustancialmente el presupuesto asignado a Salud en nuestro periodo de gobierno y se eliminarán los cobros que se hacen en hospitales y centros de salud públicos. Compraremos medicamentos y reactivos de laboratorio para toda la red pública a nivel nacional, modernizaremos y daremos mantenimiento a todo el equipamiento (Partido Libertad y Refundación, 2022).

Sin embargo, en representación absoluta de la asignación a la Secretaría de Salud para el año 2023 disminuye, donde equivale al 11% del presupuesto de la Administración Central, es decir, aunque la asignación presupuestaria asciende en 20% con relación al presupuesto aprobado para el año 2022 y un 8% con respecto al Presupuesto Reformulado 2022, sigue siendo poco representativo para cumplir con los objetivos antes planteados.

Tabla 4. Representación presupuestaria de la Secretaría de Salud durante 2010–2023. Cifras en millones de lempiras

Años	Presupuesto de la Administración Central (Aprobado)	Secretaría de Salud	Secretaría de Salud (Representación)
2010	68,230.56	10,032.85	15%
2011	75,675.27	9,743.26	13%
2012	79,558.75	10,586.12	13%
2013	89,544.42	11,266.21	13%
2014	104,624.68	12,568.79	12%
2015	105,011.37	12,493.97	12%
2016	123,275.62	14,385.27	12%
2017	128,896.12	14,057.65	11%
2018	140,750.55	14,454.21	10%
2019	152,356.83	14,741.98	10%
2020	155,483.18	15,880.19	10%
2021	162,435.69	18,218.44	11%
2022	179,522.16	22,251.33	12%
2022*	213,227.70	24,735.08	12%
2023	234,540.86	26,638.80	11%

Fuente: Elaboración de FOSDEH con base en datos de la Secretaría de Finanzas (2022)

Pasando al grupo de gasto, **50000 de Transferencias y Donaciones**. Que incrementa en **119%** con respecto al año 2022. Se observa un ejemplo concreto, que llama poderosamente la atención, como lo es la cuenta **51410 Subsidios a Empresas Privadas no Financieras**, que en los años 2021 y 2022 el monto es de cero y para el 2023 se asigna un presupuesto de **2,208 millones de lempiras**, comportamiento que no se había presentado en años anteriores. Esta cuenta según el manual clasificador presupuestario la define como: Transferencias corrientes sin contrapartida que las unidades gubernamentales otorgan en calidad de subsidio a las empresas privadas (financieras y no financieras) en función de los niveles de su actividad productiva o de las cantidades o valores de los bienes y servicios que producen, venden, exportan o importan.

Siguiendo el análisis en la cuenta 52000 Transferencias y Donaciones Corrientes a Instituciones del Sector Público, se observa con atención especial que, las cuentas **52150 Transferencias Corrientes a Empresas Públicas no Financieras** en 2021 y 2022 tienen un presupuesto aprobado en cero y para el 2023 se le asigna 6,236 millones de lempiras, asignación que se prevé que será para las empresas públicas como ENEE, Hondutel y SANAA. Asimismo, la cuenta **52310 Subsidios a Empresas Públicas no Financieras** tiene un comportamiento similar, donde anteriormente tenía un promedio de 100 millones de lempiras y para el 2023 se aumenta a 6,844 millones de lempiras, es decir, más de 6 mil millones de lempiras para las empresas públicas de parte de la Administración Central.

Estos elementos sin entrar en un juicio de valor si es correcto o incorrecto que se financien empresas públicas de los impuestos tributarios, lo importante a denotar es que este gasto público esta alineado con la visión plasmada en el Plan de Gobierno. Como se detalla en el capítulo **7.2.1. Energía y telecomunicaciones**, que manifiesta ampliamente el camino de la política pública en dicha materia y que va en consonancia con el plan estratégico.

Ahora bien, un tema sensible y con un comportamiento poco antes visto, es la disminución del 88% en la partida, **60000 Activos Financieros**, que ya venían decreciendo, pasando del 2021 en 13 mil millones a 10 mil millones en el 2022, sin embargo, para el 2023 tiene una drástica caída llegando a un poco más de mil millones.

Esta situación se explica en su mayoría en la cuenta **69000 otros activos financieros** y todas sus cuentas auxiliares, ya que está contempla todos los fideicomisos que estaban anteriormente en ejecución, cabe mencionar que, este mecanismo fue una política de Estado utilizada desde el 2010.

Ilustración 1. Clasificador presupuestario de los Fideicomisos

69000 OTROS ACTIVOS FINANCIEROS

69111	Fondo De Protección Y Seguridad Poblacional - Gasto Corriente
69112	Fondo De Protección Y Seguridad Poblacional - Gasto De Capital
69130	Fideicomiso para financiar diferentes Programas y Proyectos
69153	Fideicomiso Fondo Social Reducción de la Pobreza (Vida Mejor, Reactivación Agrícola, Generación de Empleo, Subsidio Vivienda, Migración Progresiva de la Merienda al Plato Escolar)
69155	Fideicomiso: Mejoramiento De La Infraestructura Y Servicios Del Departamentos De Islas De La Bahía
69157	Fideicomiso: Centro Cívico Gubernamental
69210	Fideicomiso: Fondo De Solidaridad Con El Migrante Hondureño
69220	Fideicomiso Nacional De Apoyo Y Promoción Del Deporte
69240	Fideicomiso: Adquisición de Medicamentos, Material Médico Quirúrgico, insecticidas e insumos
69260	Fideicomiso LPG Vehicular
69270	Fideicomiso de Infraestructura Vial
69290	Fideicomiso para el Manejo de Áreas Protegidas y Vida Silvestre (FAPVS)
69310	Fondo de Seguridad Vial
69320	Fideicomiso para la Administración del Fondo de Servicios de Desarrollo Empresarial (FOSEDEH 2)
69330	Fideicomiso de Administración del Fondo para Fomento de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FOMIPYM)

Fuente: Recopilado de informe de la Secretaría de Finanzas (2022)

Como se observa en la **ilustración 1**, absolutamente todas las cuentas auxiliares, salvo la cuenta 69157 del Fideicomiso del Centro cívico, se reducen a 0 para el 2023. Es decir, el presupuesto de 2022 para esta cuenta de Otros Activos Financieros es de **10,093 millones de lempiras** y para el 2023 se reduce a **700 millones**. Lo que denota un fuerte compromiso con lo establecido en el Plan de Gobierno 2022-2026.

Igualmente, en el capítulo 7.2.2 se menciona que últimamente se ha transparentado la perversa intención de terminar de quebrar para privatizar la ENEE, en cuanto, a productora en realidad compradora de energía, valiéndose de fideicomisos bancarios suscritos en gabinetes oscuros. De igual forma, en el capítulo 6.2 se expresa que de manera espuria el Congreso ha aprobado fideicomisos para construir nuevos proyectos (Partido Libertad y Refundación, 2022).

En el Grupo de **Gasto 70000** con respecto al **Servicio de la Deuda Pública**, se refleja un decrecimiento interesante comparado al aumento del **32% del año 2022 con respecto al 2021**.⁹

9. El déficit fiscal y el endeudamiento son parte fundamental de este documento por lo que en el capítulo 3 se introduce una manifestación del Partido Libre y el gobierno en el acuerdo 355-2022

Tabla 5. Comportamiento del Servicio de la Deuda Pública durante el 2010-2023. Cifras en millones de lempiras

Años	Servicio de la Deuda Pública	Tasa de crecimiento
2010	7,415.79	
2011	13,191.25	78%
2012	13,006.64	-1%
2013	17,842.86	37%
2014	27,075.95	52%
2015	29,968.06	11%
2016	29,505.77	-2%
2017	28,726.60	-3%
2018	34,032.36	18%
2019	38,513.22	13%
2020	39,525.53	3%
2021	39,952.50	1%
2022	52,812.00	32%
2022*	52,812.00	32%
2023	49,770.16	-6%

Fuente: Elaborado por FOSDEH con base en datos de la Secretaría de Finanzas (2022)

La mayoría de este decrecimiento se explica en la cuenta **72110 Amortización de Títulos y Valores**, que en 2023 baja en 7 mil millones de lempiras. Así como se menciona en la nota al pie de página, es importante tener en cuenta esta situación de reducción en el servicio de la deuda debido a la preocupación del déficit fiscal, que se puede disparar y se tenga que recurrir a mayor endeudamiento, que significa poner en precario el futuro.

Para finalizar la caracterización del Presupuesto General 2023 en materia de egresos, se detalla el último Grupo de Gasto, **90000 Otros Gastos**, que tiene un comportamiento de crecimiento agresivo con respecto al 2022. Donde se aumenta en un 182%, que en términos absolutos incrementa en **15 mil millones de lempiras**.

Esta situación se explica por el subgrupo **99000 de Asignaciones Globales**, donde el manual clasificadorio lo define como: asignaciones para gastos imprevistos que serán autorizados por el poder ejecutivo de acuerdo con la disposición legal respectiva.

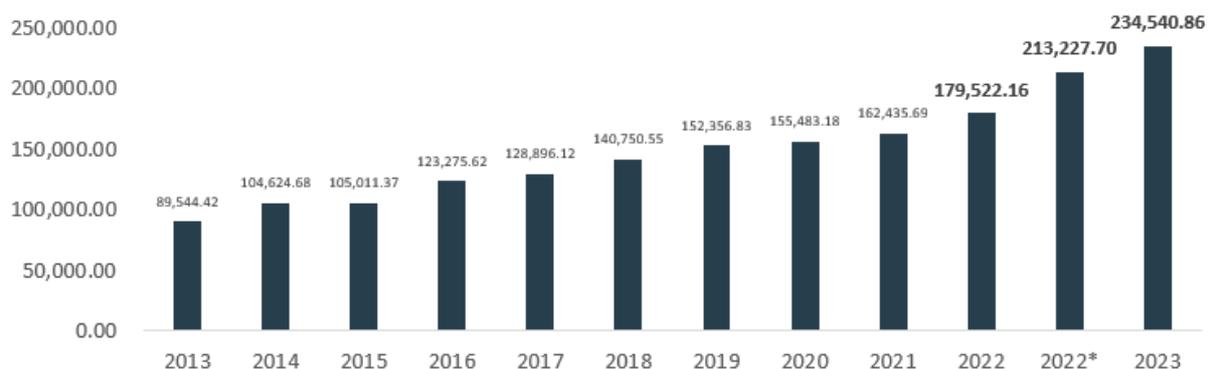
Por su parte, la cuenta auxiliar, **99100 Para Erogaciones Corrientes incrementa para 2023 a 8,360 millones de lempiras** y lo mismo sucede en la cuenta, **99500 Para Erogaciones Corrientes Beneficios Colaterales para Empleados del Gobierno Central**, llegando al valor de **6 mil millones de lempiras** cuando en 2022 apenas llegaba el presupuesto asignado a 20 millones.¹⁰

En este tema particular hacemos una alerta puntual del destino de esta gran cantidad de recursos debido a que no se encuentra una relación directa con el Plan de Gobierno ni una explicación concreta del uso y objetivo de estos.

En resumen, al observar el comportamiento histórico del Presupuesto de la Administración Central, en el año 2016 se tiene un aumento sustancial, que representa un crecimiento del 17% con respecto al 2015. Sin embargo, lo que se prevé para el 2023 es un **aumento en más de 55 mil millones de lempiras con respecto al Presupuesto General aprobado para los 2022 y 21 mil millones en comparación al Presupuesto Reformulado 2022**. Es así como, al evaluar el Presupuesto General de la República 2023 con el Presupuesto General a inicios del 2022, se proyecta un aumento de 30.6%, que en valores absolutos es una cantidad significativa en relación con el incremento anual en el gasto público, es decir, antes de la pandemia y ahora post pandemia no habíamos tenido un engrosamiento de presupuesto como el que se proyecta aprobar para el 2023.

10. En los anexos se incluye el detalle del reporte de SIAFI-SEFIN de este grupo de gasto 99000

Gráfico 4. Presupuesto aprobado de la Administración Central durante el 2013-2023. Cifras en millones de lempiras



Fuente: Elaboración de FOSDEH con base en datos de la Secretaría de Finanzas (2022).

Cabe mencionar que, el incremento reflejado en el 2016 estaba acompañado de un paquete de reformas tributarias, tanto a nivel administrativo como de diseño de política. Como recordaremos desde la reforma fiscal agresiva que presentó el **decreto legislativo 278-2013 y seguidas de reformas como al Código Tributario¹¹ y la modernización de la DEI.**

Como bien lo resume ICEFI, dada la magnitud del déficit fiscal en años anteriores, se necesitaba realizar ajustes en las finanzas públicas. De esta manera, fue aprobada la Ley de Ordenamiento de las Finanzas Públicas, Control de las Exoneraciones y Medidas Anti-evasión, contenida en el Decreto 278-2013 del 21 de diciembre de 2013 y publicada en el Diario Oficial La Gaceta del 30 de diciembre de 2013. Esta ley entró en vigor el 1 de enero de 2014 (ICEFI, 2017)

Entre las principales medidas que contempla se detallan las siguientes:

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

11. La postura de FOSDEH a través del proceso de aprobación a inicios de 2017, manifestó que el nuevo Código Tributario de Honduras tenía un espíritu con un desbalance hacia el sector privado y debilitaba la capacidad del Estado en aplicar la ley.

- Eliminación del pago del 10% sobre los dividendos percibidos por los accionistas de las zonas francas.
- Ampliación del régimen de exoneraciones a los centros de llamadas (call center) y a las empresas generadoras de energía térmica y eólica.

Esta situación nos lleva a la gran interrogante que nos planteamos en FOSDEH:

¿Puede la estrategia del gobierno en materia fiscal soportar el enorme presupuesto del 2023?

Esta pregunta se responderá en las Conclusiones y recomendaciones de este documento, pero es importante soportar técnica y científicamente tomando todas las variables externas e internas posibles para dar ciertas luces hacia donde nos dirigimos.

2. Incongruencia estratégica del presupuesto general 2023 en materia de ingresos

En el acápite anterior, se detalló en materia el gasto público y se llega a la conclusión de que existe un fuerte alineamiento estratégico entre el Plan de Gobierno y el Presupuesto General de la República, lo que se considera como un factor importante para la gobernanza.

Sin embargo, no se observa el mismo comportamiento con respecto al fortalecimiento de los ingresos. **Es decir, tanto en el Plan de Gobierno como en los Lineamientos presupuestarios existe debilidad y evidente incongruencia.** Hasta llegar al punto de volver irreal las metas macroeconómicas de control del déficit fiscal y endeudamiento público.

Considerando lo que plantea el Plan de Gobierno con respecto al financiamiento del gasto público, en el capítulo **7.1. Política fiscal y monetaria para tener con qué cumplir.** En dicho capítulo menciona la ruta de trabajo con respecto al fortalecimiento de los ingresos públicos “para tener con que cumplir” que lo replicamos íntegramente a continuación:

Propuestas en materia de política fiscal:

I. Será preciso concertar una reforma tributaria que mejore las desigualdades en el pago de impuestos. Un impuesto único a las grandes fortunas Eso incluye una reducción de las exoneraciones, combatir frontalmente la evasión fiscal, eliminar lagunas del Código Tributario a favor de grupos de privilegio y velados intereses políticos, y mejorar el conjunto de la administración tributaria. ¡Se puede! ¡Lo haremos! (Partido Libertad y Refundación, 2022)

Lo que hemos copiado y pegado es absolutamente todo lo que tiene el plan. Es decir, que, de 64 páginas de promesas, visión estratégica, planteamientos de qué hacer, apenas existe un párrafo de cómo se va a financiar dicho plan.

En lo que queda de desarrollo de este documento, se estructura para escudriñar cada uno de los puntos planteados en dicho párrafo.

- El subcapítulo 2.1 se encargará de analizar el impuesto único a las grandes fortunas y las lagunas del Código Tributario.
- El subcapítulo 2.2 explicara en detalle el planteamiento de reducción de las exoneraciones.
- El subcapítulo 2.3 agrupará y analizará los temas de combatir la evasión fiscal y mejorar la administración tributaria.

Con el ánimo de presentar al gobierno un camino concreto de trabajo para el 2023 y evidenciar las omisiones de dicho plan en el 2022 y con el espíritu de que el tiempo apremia y las necesidades de financiamiento no esperan.

Es preocupante para FOSDEH que un plan con un significativo nivel de conciencia social que plantea correctamente los problemas estructurales y diseña un gran abordaje de soluciones que requieren financiamiento, se plasmé de forma tan irresponsable y débil, a pesar de que en el mismo Acuerdo 355-2022 el gobierno plasma una reflexión importante:

En el período de junio de 2009 a 2014 se alcanzó un saldo de la deuda pública de US\$8,565.5 millones (44.4% del PIB) en la Administración Centralizada, representando un incremento de US\$5,260.9 millones en relación con el saldo de la deuda al 28 de junio de 2009 (US\$3,304.6 millones y 27.7% del PIB).

Con la vigencia de la **Ley de Responsabilidad Fiscal se disminuyó el déficit fiscal, pero continuó el incremento de la deuda pública**, alcanzando US\$15,679.2 millones al cierre del año 2021 (55.8% del PIB), afectando directamente al pueblo hondureño, por lo que su revisión es obligatoria. (Secretaría de Finanzas, 2022)

Lo subrayado en negro planteado por el gobierno es una interrogante y una realidad importante de evidenciar las decisiones tomadas en los últimos años en conjunto con el FMI se embarcaron por 12 años en una estrategia de salud macroeconómica a través de la contención del déficit fiscal, utilizando los mecanismos de reducción del gasto, aumento de los impuestos, en especial los impuestos indirectos¹² y fortalecimiento del rol fiscalizador de la administración tributaria.

12. FOSDEH históricamente ha planteado que la Política Fiscal en Honduras es regresiva y además perversa como más adelante en este documento descubriremos que lo planteado hace más de una década sigue vigente.

Por lo que como FOSDEH levantamos la voz y decimos que, cómo un país que contuvo el déficit se endeudó en una manera exagerada y ahora en 2022 que a todas luces vamos a un descontrol sustancial del déficit no exacerbará la deuda pública, y en un contexto de un gobierno con una relación débil y hasta en algunos casos hostiles con los organismos financieros internacionales y sin aparentes sustitutos. Con una crisis económica a la vuelta de la esquina.¹³

También igual de preocupante es cómo aborda el Acuerdo 355-2022 los lineamientos en materia de ingresos. La implementación de las prioridades del Gobierno Socialista–Democrático, dentro de los cinco sectores estratégicos de desarrollo ya descritos, manteniendo la consistencia de la política presupuestaria, garantizando la consolidación fiscal (ingresos y gastos) y la sostenibilidad de la deuda, requiere de reformas a la Ley de Responsabilidad Fiscal, que deben incorporarse en las Disposiciones Generales del Presupuesto 2023, para asegurar la Inversión Pública, por lo que debemos **modificar las reglas fiscales**, estableciendo una nueva forma de registrar el gasto corriente, diferenciándolo de los gastos sociales y excluyendo el pago de intereses y comisiones de la deuda pública. (Secretaría de Finanzas, 2022)

El anterior párrafo es un claro ejemplo de movimientos metodológicos, es decir, cambios de categoría para re expresar lo mismo que ya teníamos antes. No es un aumento en valores absolutos de los ingresos como más adelante se observa en detalle. Pero lo más difícil y preocupante, es la conciencia de que la administración del poder, en el marco de la democracia, debe tomar decisiones técnicamente correctas y socialmente aceptadas en el mediano plazo, aunque para la población en un plano político sea contraproducente y hasta nocivo, para cualquier gobierno es cobrar y hacer crecer los impuestos de forma responsable y más cuando estamos en el marco de un aumento robusto del gasto público.

La siguiente imagen difiere diametralmente con lo planteado por FOSDEH.

Ilustración 2. Política General de Ingresos

VII. POLÍTICA GENERAL DE INGRESOS Y GASTOS

1. En materia de Ingresos:

a. El presupuesto no prevé nuevos impuestos.

b. El Servicio de Administración de Rentas SAR y

13. Este párrafo resume todo lo que más adelante se desarrollara para soportar técnicamente dicha postura

Sin impuestos para el 2023, el gobierno pretende financiar el aumento más fuerte del presupuesto en la última década. Aunque sea una decisión políticamente en términos partidarios, beneficioso no cargar con el desgaste de aprobar un “paquetazo”. Depender de dos factores difíciles de controlar y que se reflejen en los ingresos siendo estos el comportamiento de la economía y la madurez institucional de la administración tributaria es demasiado arriesgado en términos del déficit fiscal y el endeudamiento.

De esta manera, con la interrogante y preocupación antes planteada, empezamos en materia de Ingresos Tributarios haciendo una breve observación de cuál ha sido el planteamiento en términos monetarios de cómo se comportará y las metas a cumplir para la administración Tributaria, en este caso en especial énfasis del Servicio de Administración de Rentas y la Secretaría de Finanzas como principales actores de la política tributaria de Honduras.

2.1 Caracterización general del Presupuesto 2023 en materia de ingresos

Comenzando la caracterización de los ingresos con el mismo espíritu en el que nos hemos adentrado en los egresos del 2023. En el cuadro siguiente se observa, cuáles serán las principales fuentes de ingresos, cuál tiene un crecimiento significativo y si es una visión realista que se cumple conforme al comportamiento de los impuestos directamente relacionados con el desempeño de la economía y la capacidad administrativa del SAR.

El Gobierno de la República ha manifestado su presupuesto de Ingreso de la siguiente manera:

El Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos para el Ejercicio Fiscal 2023 se estima en L234,540.8 millones, monto mayor en L21,313.1 millones (10.0%) al **Presupuesto Modificado para el año 2022**, el cual **se financiará** con la recaudación de los Ingresos Tributarios, Crédito Interno y Fondos provenientes del Sector Externo, esperando de estos últimos obtener de diferentes organismos como apoyo presupuestario; así como de acciones administrativas que ejecutará el Servicio de Administración de Rentas (SAR) y la Administración Aduanera de Honduras, como también la supresión y derogatoria de los Convenios de Fideicomiso como mecanismo de administración privada de los recursos públicos, a través del PCM 09-2022 y el Decreto Legislativo No.66-2022. (SEFIN, 2022)

Dicha financiación a la que el Gobierno se refiere tiene un comportamiento un tanto diferente en la agresividad del crecimiento que el Presupuesto de Egresos presenta, es decir, que los movimientos son un tanto más conservador y “austeros” pero que al mismo tiempo están cimentados en unas bases inciertas y débiles, y que el rendimiento del 2022 no ha sido el más robusto. Más adelante se observa el comportamiento macroeconómico, pero por el momento pasaremos a la revisión detallada de los ingresos.

Tabla 6. Presupuesto de Ingresos de la Administración Central
Cifras en millones de lempiras

Tipo	Presupuesto aprobado para el año Fiscal 2022	Presupuesto Reformulado para el año fiscal 2022	Anteproyecto del Presupuesto para el año fiscal 2023	Variación del Anteproyecto del Presupuesto 2023 y el Presupuesto Aprobado 2022	% de variación	Variación del Anteproyecto del Presupuesto 2023 y el Presupuesto Reformulado 2022	% de variación
Ingresos tributarios	118,721.59	118,959.99	144,236.75	25,515.15	21%	25,276.75	21%
Impuesto Sobre La Renta	36,157.83	36,148.03	50,871.95	14,714.11	41%	14,723.91	41%
Impuesto Sobre La Propiedad	1,030.30	1,139.10	1,115.30	85.00	8%	-23.80	-2%
Impuesto Sobre La Producción, Consumo y Ventas	57,276.10	58,698.30	64,497.70	7,221.60	13%	5,799.40	10%
Impuesto Sobre Servicios y Actividades Específicas	19,165.96	17,384.56	21,077.10	1,911.14	10%	3,692.54	21%
Impuesto Sobre Las Importaciones	5,072.30	5,578.30	6,659.10	1,586.80	31%	1,080.80	19%
Impuesto a los Beneficios Eventuales y Juegos de Azar	19.10	11.70	15.60	-3.50	-18%	3.90	33%
Ingresos no tributarios	3,414.55	4,460.69	4,757.52	1,342.97	39%	296.83	7%
Ventas de bienes y servicios del gobierno general	593.41	593.41	653.90	60.49	10%	60.49	10%
Rentas de la propiedad	1,985.92	1,985.92	2,078.91	92.99	5%	92.99	5%
Transferencias y donaciones corrientes a instituciones del sector público	100.00	1,550.00	550.00	450.00	450%	-1,000.00	-65%
Transferencias y donaciones de capital	3,243.02	3,661.09	3,735.35	492.34	15%	74.26	2%
Activos financieros	20.65	20.65	20,379.96	20,359.31	98602%	20,359.31	98602%
Títulos de deuda	31,297.00	19,693.22	18,045.35	-13,251.65	-42%	-1,647.87	-8%
Prestamos	20,146.02	62,302.73	40,103.12	19,957.10	99%	-22,199.61	-36%
Ingresos totales administración	179,522.16	213,227.70	234,540.86	55,018.70	31%	21,313.16	10%

Fuente: Elaboración de FOSDEH con base en datos de la Secretaría de Finanzas (2022)

Con la información plasmada y transparentada, empiezan a salir a la luz las incongruencias técnicas, estratégicas y de esencia en materia del manejo de las finanzas públicas.

A qué nos referimos:

El primer tema que viene a colación es en los Ingresos tributarios, donde podemos ver un comportamiento de **rendimiento marginal decreciente**. Es decir, que, aunque siempre crece, lo hace con una velocidad menor. **Para el 2023 los Ingresos Tributarios que ascienden a 144 mil millones es un crecimiento del 21% con respecto al 2022, que había tenido un salto de 23% con respecto al 2021.**

Esta situación en materia de ingreso es inversa a lo que pudimos observar en los egresos. En especial a los dos principales impuestos para cualquier país que son **el Impuesto sobre la Renta y el Impuesto sobre la Venta**, donde anteriormente estos impuestos no sufrirán de cambios en las alícuotas y tendrán que depender absolutamente del desempeño de la economía y la capacidad fiscalizadora del SAR.

Es decir, tal como lo plasma el Acuerdo 355-2022 en su Política General de Ingresos y Gastos. El Servicio de Administración de Rentas (SAR) y la Administración Aduanera de Honduras (ADH), continuarán aplicando las medidas para modernizar la institución, combatir la evasión y mejorar la recaudación.

Una meta ciertamente compleja de **50 mil millones de Lempiras para ISR** en 2023 donde la explicación técnica que SEFIN manifiesta es de que se estima un crecimiento sobre las cifras estimadas a recaudar del año 2022 de L4,816.6 millones, (10.5%) y de L14,723.9 millones (40.7%) respecto al monto del Presupuesto Modificado del mismo año, el que obedece **principalmente a la recuperación de la actividad económica observada durante el 2022, y al alto grado de cumplimiento observado de los Pagos a Cuenta** que se espera superen las expectativas de recaudación en L3,472.2 millones en relación con el Presupuesto Modificado y de L2,083.0 millones respecto al cierre del 2022.

Como también de **64 mil millones de Lempiras en ISV**, donde SEFIN y prevé un incremento en los ingresos de L4,632.2 millones (7.7%), en contraste con el Presupuesto Modificado para el año 2022, la que se estima **estará influenciada principalmente por el crecimiento del PIB (9.0%)**, así como el **crecimiento de las diferentes variables macroeconómicas (Remesas, Consumo e Inflación)**, las cuales son determinantes en la recaudación de este impuesto¹⁴, cabe destacar que, este impuesto representa el 44.7% del total de los ingresos tributarios.

14. Incongruencia que se desarrolla más adelante, pero es importante notar lo excluyente que es depender de la inflación para que aumente el ISV, pero al mismo tiempo esa inflación frena el crecimiento del PIB y el gobierno está esperanzado en un aumento del PIB para fortalecer el ISR.

Marcando la pauta del comportamiento en la senda de crecimiento del total de los ingresos tributarios, observándose mejores recaudaciones en las subcuentas que conforman este impuesto principalmente:

Impuesto sobre Ventas 15% con 3,826.8 millones (7.4%), Impuesto sobre Venta 18% con L497.1 millones (17.4%), seguida de Producción de Cerveza L117.3 millones (6.5%), Consumo de Aguas Gaseosas L77.6 millones (5.5%), Impuesto la venta de Cigarrillos L35.1 millones (6.4%), Consumo Selectivo Artículos Varios y Consumo Selectivo de Vehículos L40.8 millones y L22.7millones respectivamente, **considerando tener mayores importaciones de productos suntuarios** y de vehículos para transporte de personas, y considerando una inflación para el 2023 de 4.5%.

Siguiendo el análisis de los ingresos, la cuenta con mayor alerta y comportamiento diferente al histórico en el presupuesto es la de Activos Financieros.

Tabla 7. Presupuesto de ingresos por rubro de Activos Financieros 2022-2023. Cifras en millones de lempiras

Tipo	Presupuesto aprobado para el año Fiscal 2022	Presupuesto Reformulado para el año Fiscal 2022	Anteproyecto del Presupuesto para el año Fiscal 2023	Variación del Anteproyecto del Presupuesto 2023 y el Presupuesto Reformulado 2022	% de variación
Activo Financiero	20.65	20.65	20,379.96	20,359.31	98602%
Recuperación de Préstamos de Largo Plazo	20.65	20.65	21.44	0.79	4%
Recuperación de Préstamos de Largo Plazo al Sector Privado	0.51	0.51	0.51	0.00	0%
Recuperación de Préstamos de Largo Plazo a Instituciones Públicas Financieras	20.13	20.13	20.93	0.79	4%
Disminución de otros Activos Financieros	0.00	0.00	20,358.52	20,358.52	
Disminución de disponibilidades de años anteriores	0.00	0.00	20,358.52	20,358.52	

Fuente: Elaboración de FOSDEH con base en datos de la Secretaría de Finanzas (2022).

En esta clasificación se registran ingresos por la cuantía de L 20,379.9 millones desgregados de la siguiente manera: Recuperación de Préstamos de Largo Plazo L21.4 millones que corresponden L20.1 millones de capitales del préstamo otorgado a BANHPROVI y L0.5 del Fondo Ganadero. Disminución de disponibilidades de años anteriores L20,358.5 millones que incluye, L28.0 millones de recursos que recuperará Zolitur como recursos propios de la liquidación del fideicomiso de la zona libre turística, **L5,000.0 mil millones del préstamo del Banco Central de Honduras que ingresaron en el año 2022 y no se ejecutarán hasta el año 2023 y L15,330.5 millones de mejoras de ingresos, los que se utilizarán para financiar el presupuesto 2023.**

Una explicación un tanto débil para 15 mil millones de lempiras, donde nos tenemos que apoyar en el manual de clasificadores presupuestarios, que establece la cuenta de activos financieros como ingresos provenientes de la venta de títulos valores y acciones y participaciones de capital en empresas, registrados en su oportunidad como inversión financiera, que realizan las unidades gubernamentales. Incluye los recursos originados por la recuperación de préstamos a corto y largo plazo registrados en su oportunidad como concesión de préstamos.

Cabe mencionar que, las cuentas auxiliares de este grupo abarcan los recursos provenientes de recuperación de fideicomisos. Pero transmitir que por la eliminación de fideicomisos se van a generar nuevos ingresos es una falacia.

Los párrafos anteriores que SEFIN ha desarrollado para explicar, denota de forma sencilla y directa que por mucho que se hable de cambios refundacionales, la Política Fiscal para el 2023 sigue siendo conservadora sin ningún cambio en el “estatus quo”. Donde a simple vista, cuando un país depende de los impuestos indirectos esperando que haya **“mayor inflación, mayor remesas y consumo suntuario”** en mayor manera que los impuestos directos estamos ante una política regresiva y tal como FOSDEH lo ha planteado en años anteriores, manteniendo una postura congruente de que no se está atacando los problemas tributarios estructurales.

Si se mantiene un esquema donde los que más ingresos tienen pagan “menos” y los que menos ingresos tienen pagan “más”, es arduo cumplir, asimismo, el principio de equidad. Concretamente, no se logra la **“equidad horizontal”**, al no conseguirse de ninguna manera la generalidad en la imposición, incumplimiento reforzado por la evasión tributaria y la expansión de la informalidad económica que está aumentando, incorporando incluso colectivos, como las profesiones liberales, anteriormente ajenas a la misma.

Mucho menos cabe hablar de cumplimiento de la “**equidad vertical**”, ya que, tributos generalizados y poco elásticos sobre el consumo, ingresos derivados de aranceles e instrumentos aduaneros pararancelarios, gravámenes parafiscales, etc., acaban recayendo sobre sectores de la población sometidos a fuerte control en sus ingresos (asalariados de la economía formal, los propios funcionarios públicos, etc.) o con gran tendencia al consumo. (Perdomo & Díaz Burdett, 2019)

Utilizando lo plasmado por FOSDEH en el 2019 y trayendo a colación uno de los planteamientos del Plan de Gobierno 2022-2026 de introducir el **impuesto único a las grandes fortunas**, donde las principales razones a nivel internacional son de poder alcanzar la **equidad horizontal** y fortalecer los ingresos directos. Pero podemos inferir que legalmente el Gobierno ha cerrado esta vía para el 2023, donde expresamente establece que no habrá más impuestos.

En otras palabras, difícilmente se llegará a cumplir lo plasmado en el Plan de Gobierno 2022-2026, en lo que respecta a la transformación del sistema tributario para convertirlo en más progresivo y moderno.

Ante esta situación donde en 2022 no se ha visto ni siquiera un intento en materia tributaria de reformas serias y profundas al código tributario y haber planteado un gasto sustancial, pero sin venir acompañado de una estrategia agresiva de fortalecimiento de los ingresos, nos hace inferir que solamente se está contando con el desempeño económico para el crecimiento natural de los ingresos, en especial el ISR e ISV.

Por lo que el siguiente acápite lo destinamos al análisis del comportamiento económico mundial y nacional y su vinculación con los impuestos.

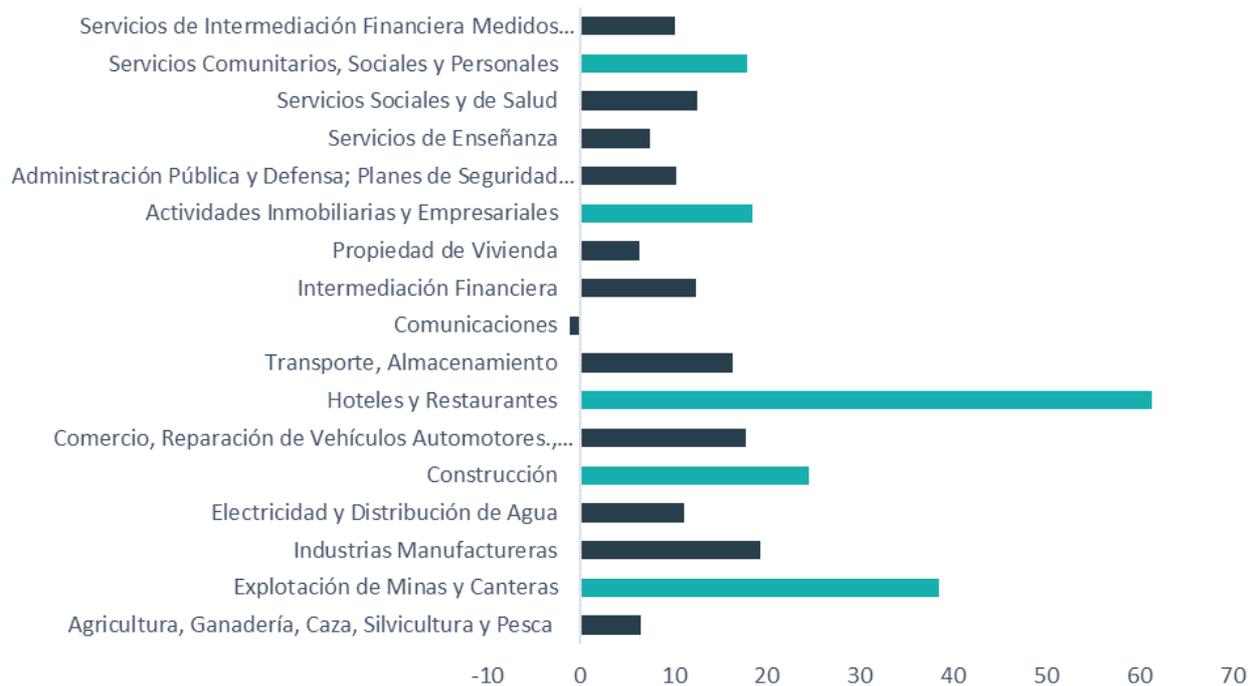
2.2 Supuestos y desempeño macroeconómico del Gobierno de Honduras en el planteamiento del Presupuesto General de Ingresos y Egresos 2023

El Gobierno de Honduras en su presentación del Presupuesto General soportó sus decisiones con diferentes análisis, variables y supuestos macroeconómicos que se plasmaron tanto en el Marco Macro Fiscal, Lineamientos Presupuestarios y el Programa Monetario.

El Comité Interinstitucional para la elaboración e implementación del Marco Macro Fiscal de Mediano Plazo que está liderado por los expertos en distintas áreas de SEFIN y el BCH, acompañado de especialistas en determinados rubros de varias instituciones como el SAR, Aduanas entre otras.

Plantearon a finales de 2021 en términos generales una perspectiva nacional e internacional con un enfoque positivo y de recuperación económica debido al comportamiento de las variables en 2021, la pandemia cada vez más debilitándose, entre otros elementos. Como lo exploraremos más adelante en detalle, el último trimestre de 2021 es una historia diferente a la que obtuvimos en 2022. Como vemos SEFIN y el BCH en su análisis interinstitucional plasmaron que durante 2021 el país registró un crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) real de 12.5%, indicando la consolidación de la fase de recuperación de la economía nacional iniciada en marzo de 2021, después de que un año atrás fuera afectada de manera significativa por los efectos de las medidas de confinamiento de la población, para frenar el contagio del COVID-19, trayendo consigo la suspensión de la actividad productiva a lo que se suma el impacto de las Tormentas Tropicales Eta e Iota. (SEFIN-BCH, 2022)

Gráfico 5. Tasa de Crecimiento del Producto Interno Bruto por Actividad Económica, Valores corrientes, variación interanual 2020-2021



Fuente: Elaboración de FOSDEH con base en datos del Banco Central de Honduras (2022)

Ciertamente, el año 2020 fue un periodo extremadamente difícil, sin embargo, la rápida recuperación se observa comparando las tasas de crecimiento del 2021 con respecto al 2020 por actividad económica, específicamente utilizando el PIB nominal (precios corrientes).

Al tercer trimestre de 2021, la actividad económica -medida por la variación acumulada de la serie original del IMAE continúa en la senda de recuperación al crecer 12.1%, contrario a la caída de 9.3% observada en el mismo período de 2020, por los efectos de la crisis de la Covid-19. De forma interanual, la variación porcentual fue 8.9% a septiembre de 2021 (-3.9% en igual mes de 2020). Entre tanto, la serie de tendencia del ciclo alcanzó una variación interanual de 8.7% en septiembre de 2021 (-3.4% en 2020).

En orden de contribución a la variación global del IMAE, se destacan la Intermediación Financiera con 4.0 pp; Industria Manufacturera 3.7 pp; Comercio 2.0 pp, y en menor medida, los Otros Servicios 0.8 pp -fundamentalmente por el alza en la recaudación de impuestos-; Hoteles y Restaurantes 0.7 pp; y la Construcción privada 0.5 pp. Contrario a lo anterior, el rubro agropecuario contribuyó de forma negativa (0.3 pp), derivado de las condiciones climáticas desfavorables a finales de 2020, que incidieron en la pérdida de áreas cultivadas que aún no se han recuperado en su totalidad. (BCH, tercer trimestre 2021)

Este párrafo tomado directamente de los documentos del BCH pone de manifiesto el problema estructural para la política tributaria. Donde los sectores que históricamente crecen año con año en Honduras están fuertemente exonerados del pago de impuestos y si son sujetos a gravámenes son sectores altamente concentrados en pocos hogares (como ejemplo Intermediación Financiera). Por lo que, un crecimiento del PIB en la actividad económica no se traduce en un aumento de la recaudación, en especial la del Impuesto sobre la Renta.

También en el transcurso del año 2022, en especial el primer semestre en Honduras se sigue con la tendencia a nivel nacional de fortalecimiento de las variables macroeconómicas.

En el ámbito nacional, la actividad económica hondureña se continúa mostrando resiliente, al denotar una tendencia positiva y niveles superiores a los preliminarmente proyectados en el PM 2022-2023, pese a las secuelas de la crisis sanitaria y un escenario internacional adverso.

El dinamismo en la actividad es producto de la consolidación del proceso de vacunación, la mejor adaptación de los sectores económicos a los protocolos de bioseguridad y la recuperación parcial de los empleos, así como por el comportamiento favorable de nuestros principales socios comerciales durante el primer semestre de 2022. A su vez, cabe resaltar, que después de la recuperación observada en los sectores productivos en 2021, la economía hondureña ha entrado en un proceso de normalización, creciendo durante 2022 en tasas superiores al período pre-pandemia.

Es así como, en el primer semestre de 2022, el Índice Mensual de Actividad Económica (IMAE), mostró un buen desempeño, al reflejar un crecimiento de 5.1%, superior al promedio registrado entre 2015 y 2019. Cabe señalar que, a la fecha en mención, la mayoría de las actividades han recuperado sus niveles de crecimiento previos a la crisis sanitaria.

Derivado de ello, la economía hondureña reflejaría un crecimiento económico superior al previsto en el PM para el cierre de 2022, atribuido principalmente a una evolución de la demanda externa por encima de lo estimado, que está impulsando el dinamismo observado en las exportaciones de la maquila, banano, azúcar, aceite de palma y camarón cultivado; así como por un comportamiento favorable del consumo privado, resultado de mayores flujos de remesas familiares. (BCH, agosto 2022).

Esta recuperación y perspectiva de crecimiento le dio un empuje adicional al nuevo gobierno para poder tener una política fiscal agresiva en el gasto público, con cierta confianza de que por sí solo el crecimiento natural de los impuestos iba a fortalecer los ingresos. Esta premisa la vemos plasmada en los lineamientos presupuestarios de la siguiente manera.

Para la estimación de los ingresos y gastos, las instituciones de la Administración Pública utilizarán las siguientes variables macroeconómicas observadas a junio 2022:

a. Crecimiento real del PIB estimado en un rango de 3.5% a 4.5% variación interanual.

b. Inflación acumulada a junio de 2022 de 6.57%.

c. Tipo de cambio promedio proyectado a valores actuales por dólar.

Pero es en esta situación de cierto positivismo de las variables económicas a nivel nacional que se compara con la situación a nivel internacional, dado que, siempre tiene un efecto diferido en el tiempo, es decir, el buen comportamiento del 2021 de los países avanzados, en especial los socios comerciales se reflejan en un tiempo diferente en Honduras.

Además de que el crecimiento del PIB en valores reales agregados no nos permite ver que no son todos los sectores que crecen con dicha bonanza y fuerza y que ese crecimiento no se refleja en mejorar las condiciones sociales ni siquiera las más inmediatas, por ejemplo: fortalecer la capacidad de compra de los hondureños. Como se observa en la actividad económica de Agricultura, Ganadería, Caza, Silvicultura y Pesca, que en el 2021 presenta el crecimiento más bajo de todos los sectores a pesar de ser el sector, que más empleos genera en el país, en especial en el área rural, que son los de mayor pobreza.

Dicha situación de empeoramiento se comienza a observar en el informe del BCH del Comportamiento de la Economía hondureña segundo trimestre 2022. Que en términos de fortalecimiento de los ingresos tributarios producto del crecimiento y empuje de la economía, detalla que no hay una relación directa por los elementos que se plantean a continuación.

En el entorno nacional, el desempeño de la economía nacional continua siendo favorable, pese el contexto internacional adverso, al registrar el Índice Mensual de Actividad Económica (IMAE) un crecimiento acumulado de 5.0% -serie original-, y **5.1% de forma interanual, congruente con la proyección de crecimiento estimado en la revisión del Programa Monetario 2022-2023; resultado del alza en la demanda interna y externa, y la implementación de medidas orientadas al apoyo de la actividad económica y el empleo (disponibilidad de recursos financieros, reformulación del presupuesto, subsidios a los combustibles y energía); así como por el aumento en las remesas familiares, que han aportado al dinamismo del gasto de consumo de los hogares. (BCH, septiembre 2022)**

Nuevamente podemos ver que los únicos que crecen son sectores altamente concentrados, con una fuerte estructura de exoneraciones y que por ende no aportan significativamente al ISR y en términos de ISV solo el empleo que genera la industria manufacturera y hoteles y restaurantes tienen un aporte significativo.

Con el punto A. del Acuerdo 355-2022, donde establece como supuesto de los lineamientos presupuestarios de obtener un crecimiento del PIB interanual entre el 3.5% y el 4.5% vemos nuevamente los rendimientos marginales decrecientes, es decir, que el 2022 sigue creciendo, pero con una velocidad menor que la de 2021. Como lo podemos apreciar en el cuadro siguiente:

Ilustración 3. Variación del Índice Mensual de Actividad Económica
A septiembre de cada año

Actividades Económicas	2020 ^{P/}	2021 ^{P/}	2022 ^{P/}	Variación Relativa	
				21/20	22/21
Agricultura, Ganadería, Silvicultura y Pesca	182.9	180.3	179.0	-1.4	-0.7
Minas y Canteras	138.2	165.1	167.7	19.5	1.6
Industria Manufacturera	164.1	203.3	217.8	23.9	7.1
Electricidad y Agua	211.0	232.4	236.3	10.2	1.6
Construcción Privada	160.5	189.6	204.9	18.2	8.1
Comercio	201.0	236.6	244.9	17.7	3.5
Hoteles y Restaurantes	81.0	137.8	172.5	70.1	25.2
Transporte y Almacenamiento	212.0	236.0	266.2	11.3	12.8
Correo y Telecomunicaciones	832.1	846.4	860.1	1.7	1.6
Inter. Financiera, Seguros y Fondos de Pensiones	1,045.6	1,172.3	1,345.1	12.1	14.7
Otros Servicios ^{2/}	82.7	92.2	80.4	11.4	-12.7
IMAE	216.9	242.9	255.1	12.0	5.0

Fuente: Recopilado del Departamento de Estadísticas Macroeconómicas, BCH (2022)

En la región centroamericana, las autoridades de política económica han revisado sus proyecciones de crecimiento económico, ampliando sus rangos por los posibles riesgos, por país se prevé que Guatemala presente al finalizar 2022 una tasa entre el 3.0%-5.0%; Costa Rica estima un 3.4%, impulsado por el dinamismo de la demanda externa; mientras que El Salvador alcanzaría un 2.6%, ante las inversiones privadas y públicas y por el alza en el gasto de consumo final; Nicaragua proyecta crecer entre 4.0% a 5.0%. Finalmente, Honduras estima que el crecimiento se ubicaría entre 4.0% a 4.5% de acuerdo con la revisión del Programa Monetario. (BCH, agosto 2022)

Siguiendo con el análisis nos centramos en el punto B de los lineamientos presupuestarios, donde detalla que el gobierno se había planteado una **Inflación acumulada a junio de 2022 de 6.57%**. Pero esta variable macroeconómica está sustancialmente por encima de la meta esperada y mes con mes vemos que no mejora ni se controla como lo manifiesta el BCH.

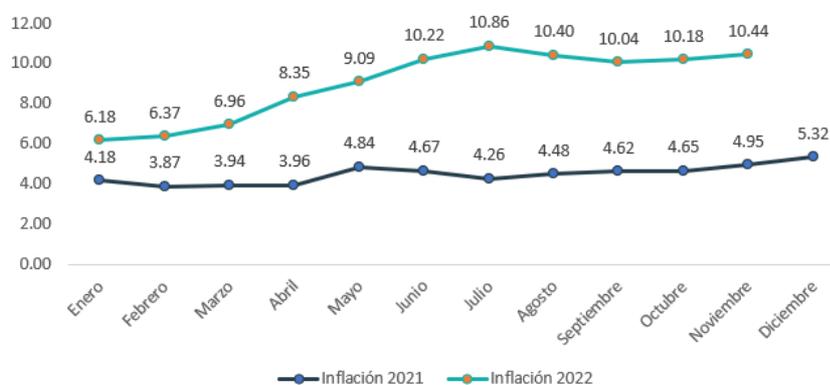
El comportamiento doméstico de la inflación refleja las repercusiones en la economía nacional del aumento en el precio del petróleo, el conflicto entre Rusia y Ucrania, países que son importantes productores de fertilizantes, granos, materias primas, petróleo y gas natural; así como las distorsiones de la cadena de suministros y el encarecimiento de los fletes internacionales. En ese sentido, a junio de 2022, la inflación interanual se ubicó en 10.22% (4.67% a igual mes de 2021), temporalmente superior al Rango de Tolerancia establecido en el Programa Monetario (PM) 2022-2023 (4.0% ± 1.0 pp). El comportamiento interanual proviene principalmente del alza en los precios de alimentos (agropecuarios e industrializados), combustibles de uso vehicular y doméstico, muebles, artículos para el hogar y prendas de vestir. Del total de la inflación interanual, se estima que el 41.4% o 4.23 pp correspondió a inflación importada. (BCH, septiembre 2022)

Como se observa, el alto nivel de incertidumbre y variación al alza y baja de distintas variables nos obliga a mantener un monitoreo cercano. Viendo el IMAE de septiembre 2022 nos encontramos que en términos de índice de precios al consumidor no hemos mejorado sustancialmente.

La variación mensual del Índice de Precios al Consumidor (IPC) en noviembre 2022 fue de 0.98%, resultado principalmente de mayores precios en alimentos de origen agropecuario, influenciado –en parte– por la pérdida de cultivos por los huracanes Ian y Julia; además de los incrementos en los precios de alimentos de mayor consumo en la temporada de fin de año; así como combustibles, que registraron 3 alzas semanales en el mes en referencia, asociado a mayores precios internacionales de los refinados del petróleo. Derivado de lo anterior, la inflación interanual se ubicó en 10.44%, por debajo de la tasa máxima alcanzada en julio de 2022 (10.86%). Entre tanto, la inflación acumulada alcanzó 9.39%. (BCH, Noviembre 2022)

En el gráfico 6, se detalla la crisis en términos inflacionarios que nos encontramos y que no se avizora para final del 2022 retroceder más de 4 pp, para situarnos en la meta establecida tanto en el programa monetario como en los lineamientos presupuestarios.

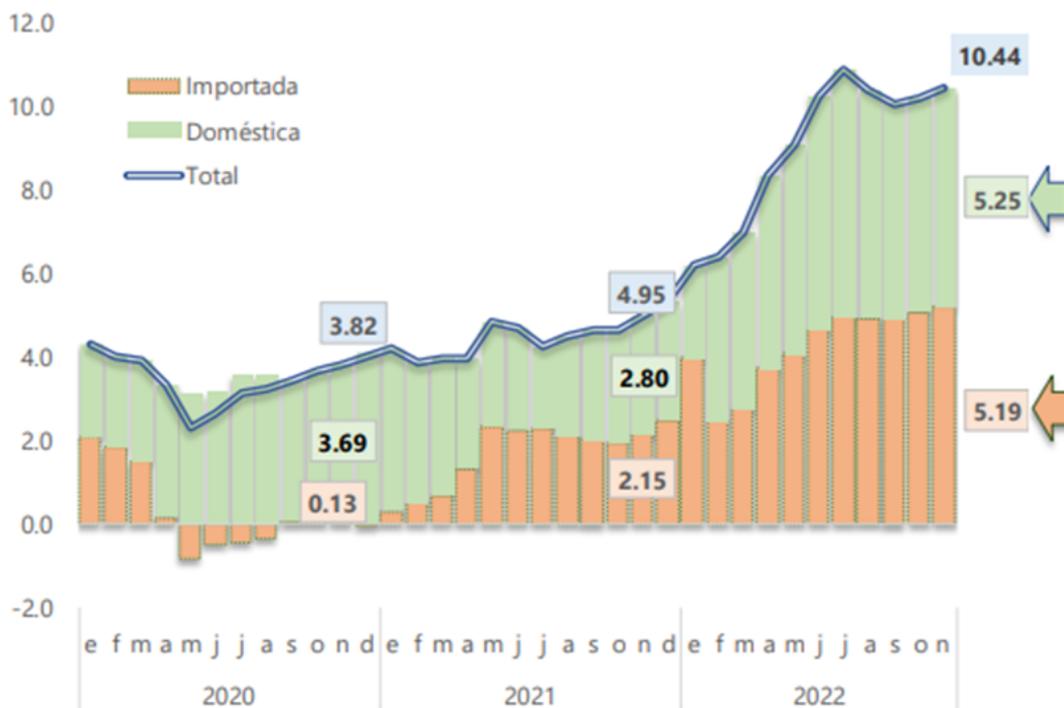
Gráfico 6. Inflación Mensual 2021-2022



Fuente: Elaboración de FOSDEH con base en datos del Banco Central de Honduras (2022)

Entrando en detalle de las razones a nivel doméstico, se denota que, los choques externos experimentados durante el año, vinculados con el conflicto entre Rusia y Ucrania y la interrupción de la cadena mundial de suministros, entre otros, continúan incidiendo en el comportamiento de los precios internos; es así, que del total de la inflación interanual aproximadamente el 49.7% (5.19 pp) corresponden a inflación importada.

Ilustración 4. Inflación Importada, doméstica y Total 2020-2022



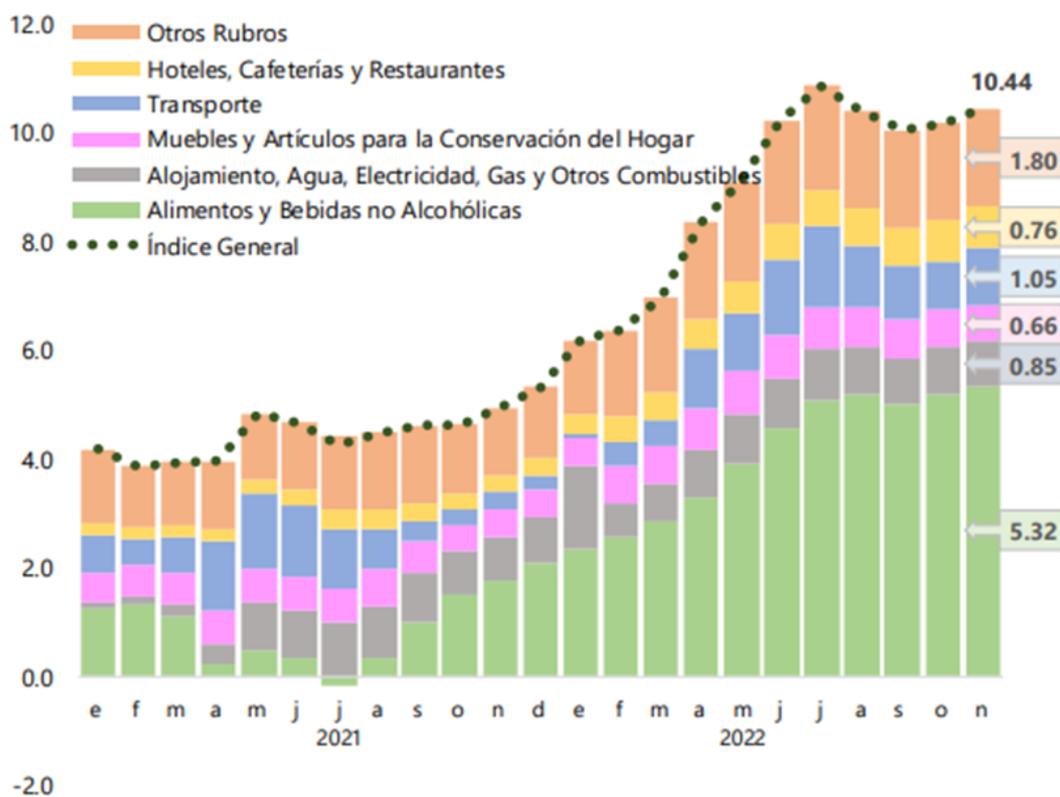
Fuente: Recopilado del Departamento de Gestión de Información Económica, BCH (2022)

Para FOSDEH en un país con una balanza comercial deficitaria, es decir, importamos más que lo exportamos, genera preocupación en una economía cada vez más abierta e interdependiente de los países tanto a nuestro alrededor cercano como los grandes centros de producción. Tengamos la situación de estar introduciendo al país inflación que viene por la importación de bienes y servicios que cada vez va aumentando de precios en 2022 y 2023. Por lo que, el poder adquisitivo de los hondureños está siendo afectado.

Siguiendo el análisis de la inflación en Honduras veremos los últimos elementos por sector productivo y haremos una reflexión que para FOSDEH es importante mencionar, mantener su congruencia técnica con respecto a la regresividad del sistema tributario y que, lamentablemente los tomadores de decisiones no están haciendo absolutamente nada para revertir y volver más justo el sistema.

En la composición de la tasa interanual de inflación incidieron en mayor proporción los siguientes rubros: “Alimentos y Bebidas no Alcohólicas” con 5.32 pp o 51% de la inflación total; resultado -en parte de la pérdida de cultivos por los huracanes Ian y Julia; “Transporte” con 1.05 pp; influenciado por el alza de los precios internacionales de los hidrocarburos; “Alojamiento, Agua, Electricidad, Gas y Otros Combustibles” con 0.85 pp y “Hoteles, Cafeterías y Restaurantes” con 0.76 pp; explicando estos rubros el 76.4% de la misma

Ilustración 5. Aporte a la inflación interanual por Rubro



Fuente: Recopilado del Departamento de Gestión de Información Económica, BCH (2022)

La información anterior nos muestra una realidad innegable, se tendrá un aumento del Impuesto sobre ventas, en especial por el alto crecimiento en el rubro de alimentos y bebidas, simplemente por el crecimiento de los precios. Lo que FOSDEH desde hace más de una década atrás explica como se llama dicha situación.

La estructura tributaria del país, especialmente en las principales fuentes de ingresos, evidencia que la regresividad de los impuestos es alta, ya que la mayor captación de tributos se da vía el Impuesto sobre Ventas (impuesto indirecto) el cual es pagado tanto por las personas de ingresos altos, como por las personas que viven en hogares en condiciones de pobreza extrema y relativa. Esta mayor recaudación va de la mano con el aumento de compra y venta de productos importados, ya que se agrega esta nueva gama de productos a las transacciones comerciales en el mercado hondureño y, por ende, a mayor volumen de ventas, mayor nivel de recaudación del impuesto sobre venta el cual no discrimina entre ricos y pobres, porque ambos pagan exactamente el mismo 15% de impuesto sobre determinado producto.

No obstante, también hay que señalar que el mayor impacto o costos de este gravamen son trasladados directamente por el empresario o comerciante al consumidor final que tiene que pagar por el encarecimiento de los productos y/o servicios, lo que a su vez afecta su capacidad de compra. (FOSDEH, enero 2011)

Es por esta razón que no vemos interés de parte de los tomadores de decisiones en reducir los impuestos indirectos, ni, aunque se establezca en el Plan de Gobierno un impuesto a la riqueza, el mismo acuerdo 355-2022 cierra la puerta a dicha opción. Por lo tanto, se debe estar consciente que en materia de impuesto está perpetuando un sistema injusto creado para las elites y que afecta desproporcionalmente a los más desposeídos.

Donde debido al alto nivel de polarización y de tolerancia a la crítica constructiva, FOSDEH se cita él mismo para mostrar sus posturas de más de 12 años.

Desde la primera ola de modernización del Estado, impulsada en los años 50, la orientación de las políticas fiscales en esencia no ha cambiado, manteniendo su contradicción de fondo: pretender capitalizar a los gobiernos y, simultáneamente, a la élite empresarial. En la práctica, lo que ha resultado es un Estado carente de los recursos para atender sus obligaciones constitucionales y una elite sobrada de dinero e influencia.

De hecho, la ausencia histórica de un pacto de responsabilidad fiscal confirma la desigualdad en la lucha entre el poder central y el poder fáctico. Un verdadero Pacto Fiscal Redistributivo no se concreta porque no tiene el visto bueno de quienes debieran sostenerlo. ¿Qué rechazan?

En esta investigación se confirma, por ejemplo, que las exenciones fiscales en 2009 equivalen aproximadamente a 6.5% del PIB, es decir, unos 17 mil millones de lempiras. Son, sin duda, razones constantes y sonantes.¹⁵

Todos estos elementos planteados en este subcapítulo nos llevan al objetivo estratégico de control del déficit fiscal, por ende, no recurrir cada vez más al uso de endeudamiento público. Tal como lo manifiesta el acuerdo 344-2022 en sus metas.

A continuación, se observan las modificaciones que se le han realizado a la Ley de Responsabilidad Fiscal, donde en los últimos años se establecen nuevas metas fiscales, y su tendencia es a aumentar el déficit presupuestario a partir de aumentar el gasto público. Para el 2023, la Meta Fiscal para la Administración Central y el Sector Público No Financiero, se establece en el Marco Macro Fiscal de Mediano Plazo, asimismo, se basa en la Interpretación (Decreto Legislativo No. 30-2022) de la regla de excepción contenida en la Ley de Responsabilidad Fiscal.

Tabla 8. Modificaciones de la Ley de Responsabilidad Fiscal

Año	Decreto No 25-2016	Decreto No 55-2020		Decreto No. 27-2021		DECRETO No. 30-2022		Acuerdo Ejecutivo No 355-2022	
	Artículo 3	Artículo 2		Artículo 2		Artículo 275-F		Metas Fiscales	
	Sector Público No Financiero	Sector Público No Financiero	Administración Central	Sector Público No Financiero	Administración Central	Sector Público No Financiero	Administración Central	Sector Público No Financiero	Administración Central
2020	No podrá ser mayor de uno por ciento (1%) para el año 2019 en adelante	4.00%	8.50%						
2021		3.00%	7.00%	5.40%	13.8% a 15.70%				
2022		1.00%	7.00%	2.30%	6.30% a 9.50%	4.90%	9.50%		
2023		Lo establecido en el Artículo 3 de la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF).	Lo establecido en el Artículo 3 de la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF).	1.00%	6.10 %	4.40%	8.50%	4.40%	6.00%

Fuente: Elaboración de FOSDEH con base en Decretos Legislativos No 55-2020; No 27-2021; No 30-2022 y Acuerdo Ejecutivo No 355-2022

15. Este párrafo denota la situación histórica de la política tributaria siempre regresiva.

Por tanto, para el 2023 se establece que el déficit de la Administración Central será del 6% del PIB y se reducirá al 4.4% del PIB, al consolidar todo el sector público debido al efecto del superávit del sector de pensiones y seguridad social, que alcanza 2.0% del PIB. Sin embargo, para que se cumpla con lo antes mencionado, el déficit proyectado para el SPNF se requiere que el déficit de la AC sea de 5.9% del PIB para 2022 y 6.0% del PIB para 2023.

Para alcanzar los escenarios fiscales del SPNF se requiere las siguientes metas propuestas para los principales Organismos Descentralizados:

1. Que el Instituto Hondureño de Seguridad Social alcance un superávit de 0.8% del PIB para 2022 y 2023 respectivamente; a través de medidas de incremento en los techos de cotización basado en la Ley Marco de Protección Social.
2. Que los Institutos Públicos de Pensión y Jubilación alcancen un superávit de 1.2% del PIB tanto para 2022 como 2023.
3. Que las Empresas Públicas No Financieras tengan un déficit de 0.8% y 0.4% del PIB para 2022 y 2023 respectivamente, resultado explicado principalmente por el comportamiento de la ENEE.

Como se observa en la **tabla 8**, la Meta Fiscal establecida por el Acuerdo Ejecutivo No. 355-2022, enmarca en conjunto la Administración Central, las empresas públicas e instituciones descentralizadas, con un elemento casi pocas veces visto a nivel internacional es querer lograr dicha meta con una presión tributaria cada vez menor porque no viene acompañado a un fortalecimiento de los ingresos profunda y agresiva. Y con respecto a la Presión Tributaria, es preocupante el debilitamiento, en tal sentido que lo explicaremos con pronunciamientos anteriores, ya que demuestran que estamos retrocediendo. Recordando que para el 2023 la meta de presión tributaria es de 16.2% de los ingresos tributarios como porcentaje del PIB.

Centroamérica no es una región homogénea en términos tributarios. Sobresale, en primera instancia, que uno de los países más pobres sea el país con mayor presión tributaria. Honduras en 2013 tenía una considerable carga tributaria de 16.3%, que se incrementó en los años subsiguientes, al 2021 registra un indicador de carga tributaria como porcentaje de PIB de 20.1%, superior al promedio de 15.7% de Centroamérica.

Tabla 9. Ingresos Totales del Gobierno Central como Porcentaje del PIB
2013-2021

Año	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Promedio Centroamérica
2013	14.1	17.7	11.7	16.3	16.2	15.8
2014	13.7	17.4	11.6	17.7	16.5	15.3
2015	14	17.5	11.1	18.3	16.7	15.4
2016	14.4	18	11.4	19.3	17.4	14.3
2017	13.9	19	11.4	19.7	17.8	14.4
2018	13.8	19.1	11.3	19.5	17	14.3
2019	14.3	18.6	11.2	18.5	19	14
2020	13.2	19.4	10.7	16	18.6	13.4
2021	16.7	21.8	12.8	20.1	21.8	15.7

Fuente: Elaboración de FOSDEH con base en datos del Centro de Estudios para la Integración Económica (SIECA) (2022)

2.3 Perspectivas macroeconómicas internacionales

Pasando de las perspectivas nacionales producto del desempeño de la economía nacional, se plantea la discusión técnica macroeconómica, manifestando que para FOSDEH el clima de perspectivas ha sido uno de los más volátiles en el 2022. Recordando que el último trimestre 2021 se respiraba un ambiente de cierta bonanza y dinamismo por el debilitamiento de la pandemia, la reactivación de la economía por los excelentes efectos de la vacunación y las medidas de contención del COVID-19 a nivel mundial.

A nivel interno, las elecciones de noviembre 2021 fueron una fiesta democrática donde el pueblo hondureño demostró tener una madurez política al acudir masivamente a las urnas y votar con una conciencia detallada en todos los niveles, desde Presidencia, Diputados y alcaldes.

Por lo que, es de extrema importancia revisar como se ha comportado la economía global desde el año 2021, como se detalla esta mirada al pasado reciente, donde el mismo FMI plasmó cuál era la visión de la economía.

El principal objetivo de este subcapítulo para FOSDEH es poder mostrar el rápido deterioro de la economía mundial en todo el 2022 y un sombrío panorama para el 2023. Con ello poder hacer un llamado a la conciencia de los principales tomadores de decisiones y de los actores del sector privado, para realizar un plan de contingencias y que el afinamiento continúe debido a dichas incertidumbres.

Observaremos cómo era la postura en el 2021 y en todo este subcapítulo podremos contrastar ese decaimiento que hemos experimentado todo el 2022, esto se denota en como el FMI que es el principal hacedor de conocimiento científico en materia económica para las perspectivas y predecir el comportamiento futuro.

Se proyecta que la economía mundial crezca 6,0% en 2021 y 4,9% en 2022. El pronóstico mundial para 2021 no ha variado con respecto al del informe WEO de abril de 2021, pero las revisiones se ven neutralizadas. Las perspectivas de las economías de mercados emergentes y en desarrollo para 2021 se han revisado a la baja, especialmente para las economías emergentes de Asia. **En cambio, las proyecciones para las economías avanzadas se han proyectado al alza.** Estas revisiones reflejan la evolución de la pandemia y los cambios en las políticas de apoyo. El aumento de 0,5 puntos porcentuales para 2022 se deriva principalmente de la revisión al alza del pronóstico de las economías avanzadas, particularmente Estados Unidos, que refleja la adopción prevista de legislación para proporcionar apoyo fiscal adicional en el segundo semestre de 2021 y una mejora de los indicadores sanitarios, en general, en todo el grupo. (FMI, julio 2021)

Las recientes presiones sobre los precios en gran parte reflejan la **inusual evolución** relacionada con la pandemia y los desajustes transitorios entre la oferta y la demanda. **Se prevé que la inflación regrese a los rangos que se registraban antes de la pandemia en la mayoría de los países en 2022**, una vez que estas perturbaciones vayan quedando reflejadas en los precios, pero persiste una gran incertidumbre. (FMI, julio 2021)

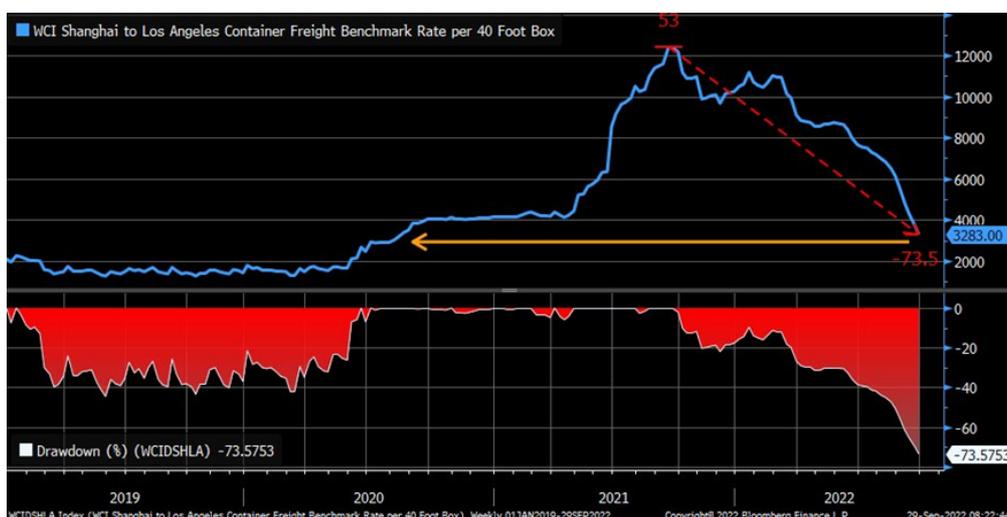
En apenas dos párrafos el FMI planteó desde **abril 2021 y se reafirma en la proyección de julio 2021** cierta certidumbre en el proceso de recuperación económica. Claro que con esta reactivación rápida en ese momento se dieron situaciones de la crisis de los contenedores y de las cadenas logísticas y con el apareamiento de la inflación. Pero algo que ha caracterizado el 2022 es su extrema volatilidad e incertidumbre.

Como se observa en la **Ilustración 6**, es el claro ejemplo de lo que ha sido 2022. Nos referimos a la volatilidad e incertidumbre cambiante y la crisis en la cadena de suministro. Por tanto, la pandemia tuvo restricciones de movimiento, en especial en China, donde su política de COVID cero hizo que los puertos principales se volvieran unos cuellos de botella y sumado a la recuperación económica que hizo aumentar la demanda de bienes y los precios de los fletes marítimos se dispararon a niveles poco antes vistos.

La incertidumbre y el debilitamiento económico en menos de 12 meses y la combinación de variables crean movimientos bastante dispersos. Por ende, la crisis que iniciaba en 2021 ni siquiera ha terminado 2022 y es una crisis extinta. Los precios de los fletes marítimos han caído tanto en tan poco tiempo a pesar de tener en Europa un conflicto armado de una proporción significativa que ha impactado las cadenas de suministro.

Esta situación de caída de los fletes se da por una razón principal, la crisis de la inflación ha sido tan fuerte y descontrolada a pesar de las políticas agresivas de contención del alza de precios que son eminente contractivas, ha hecho que las economías mundiales en especial las desarrolladas estén cayendo y su recuperación se ha revertido, por esta razón el mundo está demandando menos productos y utilizando menos contenedores a tal grado que los precios se han desplomado.

Ilustración 6. Precio de Fletes Marítimos 2019-2022



Fuente: Recopilado de las plataformas de variables financieras, Bloomberg (2022)

Retornando al análisis principal, se observa la naturaleza cambiante de la economía mundial y pensar que Honduras no se verá afectada es una irresponsabilidad y falta de conciencia al mantener posturas que están soportadas en cimientos tambaleantes. Donde en menos de tres meses la situación cambia y empieza un deterioro, incluso antes de la invasión de Rusia a Ucrania y una guerra de sanciones económicas sin precedentes en el siglo XXI. Se muestra que, las principales variables y diagnósticos arrojan una preocupación que se va materializando desde enero de 2022.

Ilustración 7. Panorama de las proyecciones de perspectivas de la economía mundial

	2021	Proyecciones		Diferencia con la Actualización del informe WEO de enero de 2022 ¹		Diferencia con el informe WEO de octubre de 2021 ¹	
		2022	2023	2022	2023	2022	2023
Producto mundial	6,1	3,6	3,6	-0,8	-0,2	-1,3	0,0
Economías avanzadas	5,2	3,3	2,4	-0,6	-0,2	-1,2	0,2
Estados Unidos	5,7	3,7	2,3	-0,3	-0,3	-1,5	0,1
Zona del euro	5,3	2,8	2,3	-1,1	-0,2	-1,5	0,3
Alemania	2,8	2,1	2,7	-1,7	0,2	-2,5	1,1
Francia	7,0	2,9	1,4	-0,6	-0,4	-1,0	-0,4
Italia	6,6	2,3	1,7	-1,5	-0,5	-1,9	0,1
España	5,1	4,8	3,3	-1,0	-0,5	-1,6	0,7
Japón	1,6	2,4	2,3	-0,9	0,5	-0,8	0,9
Reino Unido	7,4	3,7	1,2	-1,0	-1,1	-1,3	-0,7
Canadá	4,6	3,9	2,8	-0,2	0,0	-1,0	0,2
Otras economías avanzadas ²	5,0	3,1	3,0	-0,5	0,1	-0,6	0,1
Economías de mercados emergentes y en desarrollo	6,8	3,8	4,4	-1,0	-0,3	-1,3	-0,2
Economías emergentes y en desarrollo de Asia	7,3	5,4	5,6	-0,5	-0,2	-0,9	-0,1
China	8,1	4,4	5,1	-0,4	-0,1	-1,2	-0,2
India ³	8,9	8,2	6,9	-0,8	-0,2	-0,3	0,3

Fuente: Recopilado de Informes de Perspectivas de la Economía Mundial, FMI (2022)

Es de extrema importancia para los tomadores de decisiones de Honduras, el monitoreo cercano y permanente del comportamiento de nuestros principales aliados comerciales, tanto de las exportaciones para que no pierdan demanda y disminuyan las divisas que se generan, como también del encarecimiento de las importaciones producto de los efectos inflacionarios y del aumento de precios de los combustibles que debilitan la capacidad de compra de los hondureños y generan una presión en las reservas internacionales.

Para Estados Unidos y Europa, en especial España, las perspectivas de crecimiento del PIB en enero de 2022, fueron revisadas a la baja después de venir de un desempeño en 2021 de recuperación y crecimiento. Para 2023 ambos países se proyecta una caída del 50% comparado con el 2021.

Estas caídas se ven explicadas por los principales hechos del alza de precios de bienes y servicios, que ha crecido sin poder ser controlada mucho menos disminuida. En la ilustración 8, se observa la revisión de abril 2022 del FMI, justo después de la guerra entre Rusia y Ucrania, la economía mundial presenta el siguiente comportamiento:

Ilustración 8. Indicadores de la Actividad Económica Mundial (Promedio de tres meses)

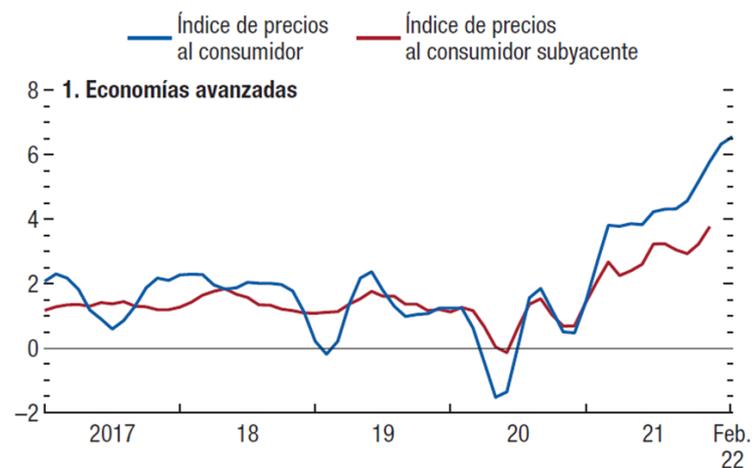


Fuente: Oficina de Análisis de Política Económica (CPB) de los Países Bajos, Haver Analytics, Markit Economics y cálculos del personal técnico del FMI. Nota: Para la producción industrial, las unidades son la variación porcentual anualizada. Para los PMI, las unidades son desviaciones respecto de 50. Por encima de 50, el PMI indica una expansión; por debajo, una contracción. PMI = índice de gerentes de compras.

La guerra de Ucrania y las sanciones a Rusia reducirían el crecimiento mundial en 2022, a través de impactos directos en ambos países y efectos derivados mundiales. Este shock ocurre justo en el momento en que la amenaza de la variante ómicron parecía estar desvaneciéndose, y muchas partes del mundo estaban dejando atrás la fase aguda de la pandemia. (FMI, abril 2022)

Esto a su vez sumado a los choques externos de la pandemia y la guerra, donde el principal enemigo económico es la inflación que sigue su camino de descontrol. Como se observa en la **ilustración 9**.

Ilustración 9. Tendencias de la Inflación en las economías avanzadas



Fuente: Haver Analytics y cálculos del personal técnico del FMI. Nota: Las tasas de inflación promedio por grupo de economías son los promedios ponderados por el PIB en función de la paridad del poder adquisitivo. En términos de los códigos de países de la Organización Internacional de Normalización (ISO), las economías avanzadas abarcan AUT, BEL, CAN, CHE, CZE, DEU, DNK, ESP, EST, FIN, FRA, GBR, GRC, HKG, IRL, ISR, ITA, JPN, KOR, LTU, LUX, LVA, NLD, NOR, PRT, SGP, SVK, SVN, SWE, TWN, USA; las economías de mercados emergentes y en desarrollo abarcan BGR, BRA, CHL, CHN, COL, HUN, IDN, IND, MEX, MYS, PER, PHL, POL, ROU, RUS, THA, TUR, ZAF.

El endurecimiento de la política monetaria y la volatilidad de los mercados financieros: Incluso antes de la guerra, la inflación había subido significativamente, y muchos bancos centrales adoptaron una política más restrictiva. Esto contribuyó a una rápida alza de las tasas de interés nominales entre los prestatarios soberanos de las economías avanzadas. Las proyecciones en general apuntan a nuevos aumentos de las tasas de política monetaria en los meses venideros; los bancos centrales, por su parte, comenzarán a comprimir balances que tocan máximos históricos, especialmente en las economías avanzadas (FMI, abril 2022)

Como se expresa en las revisiones de las perspectivas mundiales por parte del FMI, en menos de 1 año, lo que en **julio de 2021** se avizoraba con cierta positividad ha dado un giro en el sentido contrario, tal como lo expresa las revisiones de julio 2022, demostrando otra realidad ya consumada.

La titubeante recuperación de 2021 ha venido seguida de una evolución cada vez más lúgubre en 2022, a causa de los riesgos que comenzaron a materializarse. Durante el segundo trimestre de este año, el producto mundial se contrajo, debido a la desaceleración de China y Rusia, mientras que el gasto de los hogares en Estados Unidos no alcanzó las expectativas. Varios shocks han sacudido una economía mundial ya debilitada por la pandemia: una inflación superior a lo previsto en todo el mundo —sobre todo en Estados Unidos y las principales economías europeas— que ha provocado el endurecimiento de las condiciones financieras; una desaceleración peor de lo previsto en China, consecuencia de los brotes de la COVID-19 y los confinamientos, y las nuevas repercusiones negativas de la guerra en Ucrania. (FMI, julio 2022)

Según el pronóstico de base, el crecimiento se reducirá de 6,1% del año pasado a 3,2% en 2022, un descenso de 0,4 puntos porcentuales con respecto a la edición de abril de 2022 de Perspectivas de la economía mundial (informe WEO). El crecimiento inferior registrado a principios del año, la pérdida de poder adquisitivo de los hogares y una política monetaria más restrictiva provocaron una revisión a la baja de 1,4 puntos porcentuales en Estados Unidos.

En China, los nuevos confinamientos y el agravamiento de la crisis del sector inmobiliario han obligado a revisar a la baja el crecimiento en 1,1 puntos porcentuales, con importantes repercusiones a escala mundial. Por su parte, en Europa, las significativas rebajas son un reflejo de las repercusiones de la guerra en Ucrania y el endurecimiento de la política monetaria.

La inflación mundial se ha proyectado al alza debido a los precios de los alimentos y la energía y los persistentes desequilibrios entre la oferta y la demanda, y se prevé que este año se sitúe en 6,6% en las economías avanzadas y 9,5% en las economías de mercados emergentes y en desarrollo, es decir, proyecciones al alza de 0,9 y 0,8 puntos porcentuales, respectivamente. En 2023, se espera que la política monetaria desinflacionaria comience a hacer mella y el crecimiento del producto mundial sea de tan solo 2,9%. (FMI, julio 2022)

Por tanto, el FMI en el transcurso del año, con el desempeño observado de las principales variables, ha corregido sus perspectivas originales y van todavía más a la baja el PIB y al alza la inflación.

Para FOSDEH es preocupante la última realizada en octubre 2022 por parte del FMI. La actividad económica mundial está experimentando una desaceleración generalizada y más acentuada de lo previsto, con la inflación más alta registrada en varios decenios. La crisis del costo de vida, el endurecimiento de las condiciones financieras en la mayoría de las regiones, la invasión rusa en Ucrania y la persistencia de la pandemia de COVID-19 inciden notablemente en las perspectivas. Según los pronósticos, el crecimiento mundial se desacelerará de 6,0% en 2021 a 3,2% en 2022 y 2,7% en 2023. Exceptuando la crisis financiera mundial y la fase aguda de la pandemia de COVID-19, este es el perfil de crecimiento más flojo desde 2001. (FMI, octubre 2022)

Ilustración 10. Últimas Proyecciones de Crecimiento de Perspectivas de la Economía Mundial

(PIB real, variación porcentual anual)	2021	2022	2023
Producto mundial	6,0	3,2	2,7
Economías avanzadas	5,2	2,4	1,1
Estados Unidos	5,7	1,6	1,0
Zona del euro	5,2	3,1	0,5
Alemania	2,6	1,5	-0,3
Francia	6,8	2,5	0,7
Italia	6,6	3,2	-0,2
España	5,1	4,3	1,2
Japón	1,7	1,7	1,6
Reino Unido	7,4	3,6	0,3
Canadá	4,5	3,3	1,5
Otras economías avanzadas	5,3	2,8	2,3
Economías emergentes y en desarrollo	6,6	3,7	3,7
Economías emergentes y en desarrollo de Asia	7,2	4,4	4,9
China	8,1	3,2	4,4
India	8,7	6,8	6,1
ASEAN-5	3,4	5,3	4,9
Economías emergentes y en desarrollo de Europa	6,8	0,0	0,6
Rusia	4,7	-3,4	-2,3
América Latina y el Caribe	6,9	3,5	1,7
Brasil	4,6	2,8	1,0
México	4,8	2,1	1,2

Fuente: Recopilado del Informe De Perspectivas De La Economía Mundial, FMI (octubre 2022)

La ilustración 10 muestra un panorama que en vez de ser sombrío se vuelve más lúgubre, en el sentido que el desempeño del PIB real es más bajo y lento que las proyecciones de finales del 2021. Lo más preocupante es que la producción de los principales socios comerciales de Honduras está cayendo y golpea directamente a la demanda de bienes de exportación. Recordando que Estados Unidos, España y Alemania son nuestros principales demandantes de café, exportaciones y principales empleadores de los migrantes, por tanto, las proyecciones para 2023 son bajas que enfrían todo el dinamismo general de la economía e impactan directamente en Honduras.

Se pronostica que la inflación mundial aumente de 4,7% en 2021 a 8,8% en 2022, para luego descender a 6,5% en 2023 y 4,1% en 2024. Se debe mantener el curso de política monetaria para restaurar la estabilidad de precios, y la política fiscal debe procurar aliviar las presiones sobre el costo de vida, manteniendo una orientación lo suficientemente restrictiva para que esté alineada con la política monetaria. Para contribuir más a la lucha contra la inflación se puede recurrir a reformas estructurales que mejoren la productividad y alivien las restricciones sobre la oferta, en tanto que la cooperación multilateral es necesaria para acelerar la transición a la energía verde y evitar la fragmentación. (FMI, octubre 2022)

Para FOSDEH que realiza un permanente monitoreo tanto a nivel geopolítico de las principales regiones del mundo, los indicadores financieros internacionales y los eventos sociales, se observa que los acontecimientos del último trimestre del 2022 muestran una situación preocupante.

En la región de Europa, los eventos en escalada del conflicto de la guerra de Ucrania, donde se ha saboteado el principal gasoducto Nord Stream II que pone en un peligro inminente la seguridad energética de Europa. Sumado a las maniobras por parte de Rusia de anexar territorio ucraniano. El cual recibió por parte del sistema de Naciones Unidas una condenación apabullante por parte de la Comunidad Internacional.

Retornando al principal evento geopolítico de 2022, vemos que la retórica de uso de armas nucleares en el conflicto crece cada vez más. Rusia al tener resultados contraproducentes en el campo de batalla donde ha estado perdiendo territorio capturado debido a una contraofensiva ucraniana. Ha ordenado la movilización parcial de 300,000 soldados adicionales, lo que indica que Rusia se prepara para una nueva ofensiva para inicios de 2023.

Por lo que a las sombrías perspectivas de octubre 2023 del FMI le podemos agregar los últimos acontecimientos y solo nos arrojan una situación peor a lo que ya tenemos.

3. ¿Qué opciones le quedan al Gobierno dado el contexto?

Con toda la exposición de la situación macroeconómica que no es alentadora para el 2023, la economía hondureña empieza a sentir sus efectos desaceleradores, donde el gobierno ha realizado limitadas acciones para contener el impacto, por tanto, para el 2023 se espera que el gasto público se maneje de forma inteligente, dado que, si no se contiene o controla tendrá como resultado mayor déficit fiscal, sin tener la estructura de los organismos financieros internacionales en un contexto de política monetaria internacional contractiva. Por lo que, recaería en mayor endeudamiento, con tasas más altas que conducen a un camino peligroso de la crisis de la deuda. Esperando que las condiciones de estabilidad institucional, es decir, la gobernanza, no se deteriore en el proceso de elección de la Corte Suprema de Justicia ni otros factores que nos genere un riesgo país mayor. Tal como lo manifiesta el Consejo Centroamericano Monetario.

Para el tercer trimestre 2022, la Agencia Standard & Poors, confirmó las calificaciones soberanas para Honduras, manteniendo su calificación en BB, mientras que revisó a negativa la perspectiva (desde Estable) debido a la expectativa de deterioro de las condiciones fiscales que actualmente atraviesa dicho país. (Consejo Centroamericano Monetario, septiembre 2022)

Ilustración 11. Calificaciones de la Deuda Soberana de Largo Plazo en moneda extranjera

Fecha	Descripción	Fitch Ratings	Moody's Investor Service	Standard and Poor's
IIIT- 2022	Calificación	n.c.	B1	BB-
	Perspectiva	n.c.	Estable	Negativa
IIT- 2022	Calificación	n.c.	B1	BB-
	Perspectiva	n.c.	Estable	Estable
IT- 2022	Calificación	n.c.	B1	BB-
	Perspectiva	n.c.	Estable	Estable
IVT- 2021	Calificación	n.c.	B1	BB-
	Perspectiva	n.c.	Estable	Estable
IIIT- 2021	Calificación	n.c.	B1	BB-
	Perspectiva	n.c.	Estable	Estable

Fuente: Recopilado del Informe de Riesgo País, III Trimestre 2022, Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano

Por tanto, el informe detalla las fortalezas y debilidades que podrían afectar la capacidad de adquirir deuda.

Factores Positivos

- En 2021, Honduras registró una fuerte recuperación económica, con un crecimiento del 12.5%, con lo que superó los niveles previos a la pandemia, respaldado por un sólido desempeño de las remesas y demanda externa.
- Se espera que el gobierno, ante una mayor necesidad de financiamiento, mantenga una sólida relación con las instituciones multilaterales y a su vez se genere un acceso a líneas de crédito.
- Se espera que el déficit de cuenta corriente se reduzca ligeramente en el período 2023-2025, llegando a 3.6% del PIB en 2025; en el año anterior (2021) el déficit llegó a ser del 4.3% del PIB, mientras que en 2020 Honduras registró un superávit en su cuenta corriente que llegó a ser del 2.9% respecto al PIB.

Factores de Riesgo

A la baja:

- Pequeño mercado local de capitales, que limita la efectividad de la política monetaria.
- Riesgo de deterioro fiscal que podría debilitar las finanzas públicas.

En el primer punto se hace referencia de las remesas familiares, que han sido por los últimos 20 años el aliciente de la economía hondureña y salvador de los gobiernos. Los análisis institucionales nos muestran el siguiente comportamiento para el último semestre de 2022.

En la región Centroamericana, Guatemala, Honduras y El Salvador, fueron los países que recibieron mayores flujos de remesas entre enero y julio de 2022, los que -en conjunto registraron un aumento interanual de 16.2% (USD2,709.7 millones). Este comportamiento estuvo asociado -básicamente- al crecimiento en el ingreso por compensación de empleados en los Estados Unidos de América (EUA); así como por el descenso en la tasa de desempleo en dicho país. (BCH, agosto 2022)

Al primer semestre de 2022, el ingreso de divisas proveniente de remesas familiares totalizó US\$4,200.7 millones, denotando un incremento de US\$717.6 millones (20.6%) al compararlo con lo registrado en similar período de 2021 (US\$3,483.1 millones); comportamiento asociado a la recuperación de la actividad económica a nivel global; especialmente en los EUA, principal proveedor de estos flujos de divisas, donde la tasa de desempleo en junio del presente año fue 3.6%, mostrando una disminución de 2.3 pp, respecto a igual fecha de 2021 (5.9%) y regresando a niveles similares previos a la pandemia.

Es de vital importancia reconocer los estudios e informes del BCH en especial de un tema tan sensible como lo es los migrantes, por ende, con mucha tristeza se tiene que dar este siguiente análisis como algo positivo para el país.

Es importante mencionar que, en el mismo período, se observa una disminución de 34.0% en la captura de migrantes centroamericanos; que, en el caso de Honduras, la reducción fue de 46.4%, al pasar de 224,194 a 120,236. (BCH, agosto 2022)

Para FOSDEH que paralelamente a los temas macroeconómicos tiene en su ámbito de responsabilidad el estudio y análisis del fenómeno de la migración, la reducción de las capturas ciertamente mantendrá una posición positiva en la capacidad de envío de remesas.

Aunado a esto reafirmamos la necesidad del monitoreo de nuestros principales aliados y socios comerciales, ya que también son los que absorben a nuestros compatriotas.

De acuerdo con los resultados de la encuesta, el 84.3% de los migrantes consultados reside en los EUA, de los cuales 56.5% son mujeres y 43.5% hombres. En orden de participación, le siguen España con 9.9%, Canadá 2.8% y México 1.2%; del restante 1.8%, sobresalen Guatemala y Alemania. (BCH, agosto 2022)

Como se mencionaba en la última actualización del FMI de sus perspectivas globales, todos los países antes mencionados tienen una caída sustancial del PIB. Esperamos que la dinámica interna de dichos países genere demanda de la mano de obra que nuestros migrantes ofertan, ya que, una disminución de las remesas por muy poca que sea impacta en el encogido margen de maniobra macroeconómico. En especial los factores de riesgo enunciados por el Consejo Centroamericano Monetario, que son todos los puntos expuestos en este documento.

Ante todos los elementos expuestos, nos deja la interrogante qué realísticamente se puede hacer que tenga la voluntad política del gobierno y la capacidad administrativa del mismo.

En FOSDEH estamos conscientes del ambiente extremadamente complejo, desde las relaciones geopolíticas en un punto cada vez más hostil entre las potencias económicas hasta la gobernabilidad interna que mantiene una débil estabilidad.

Por lo que, es importante ante la situación macroeconómica no caer en el abismo del déficit fiscal y deuda cara. De realizar acciones que estén en el mundo de las posibilidades. Dichas posibilidades están ya enmarcadas en el Plan de Gobierno, porque lo peor que se puede hacer es no hacer nada y seguir gastando como si todo estuviera bien y que las consecuencias las asuma el futuro en el mediano plazo. Pero va a llegar un momento en que ese futuro se convierte en el presente del país y es un efecto de bola de nieve que se hace cada vez más grande.

3.1 Impuesto único a las grandes fortunas y las lagunas del Código Tributario.

Antes de hacer un análisis detallado de este primer objetivo de política tributaria del Plan de Gobierno, es importante hacer una breve pausa teórica y filosófica. Debido a que como FOSDEH planteamos acciones que para ningún partido político son fáciles en términos de popularidad general y confrontación con grupos económicos.

Por lo que, no se puede quedar callado al momento de expresar que el acto de gobernar Honduras requiere de decisiones correctas que son necesarias para el buen devenir del país en su conjunto integral de todos los actores de la sociedad, desde el más desposeído hasta los más poderosos.

El rol de los sistemas tributarios en la economía abarca diversas dimensiones. Por una parte, los impuestos son la principal fuente de ingresos que obtiene el Estado para el financiamiento del gasto público en bienes y servicios para la población, y por otra, tienen un rol central en el crecimiento económico de un país y la competitividad de sus empresas. En efecto, la importancia de la regulación tributaria en el desempeño macroeconómico ha sido demostrada en la literatura especializada, concluyéndose que un sistema tributario moderno, con principios y reglas claras, fomenta la creación de un clima atractivo para los negocios, el emprendimiento y la creación de oportunidades.

En este sentido, los sistemas tributarios deben tener la aptitud de obtener los ingresos necesarios para el funcionamiento del aparato público, pero cuidando la capacidad de las empresas para crecer, ser competitivas e innovar. Esto es esencial para el fortalecimiento de la economía, el mejoramiento de las condiciones laborales y las remuneraciones.

Esa es la responsabilidad inalienable del poder político y arte de gobernar, usar todos los recursos para maximizar el beneficio de la sociedad y al mismo tiempo ejercer el poder y la autoridad de forma responsable para lograr los cometidos del Estado de Bienestar.

Tal como lo manifiesta las principales instituciones internacionales en temas tributarios como el CIAT. El objetivo que cada nación es lograr un “buen gobierno”. Y esos objetivos se explican de parte de buenas prácticas y lecciones aprendidas internacionales que llevan a mostrar lo que implica la construcción de un Estado Moderno.

Recientemente, los términos “gobernanza” y “buen gobierno” se están utilizando cada vez más en la literatura sobre desarrollo. Los principales donantes y las instituciones financieras internacionales cada vez más basan su ayuda y préstamos a condición de que se realicen reformas que establezcan y garanticen “la buena gobernabilidad”.

El concepto de “governabilidad” no es nuevo, es tan antiguo como la civilización humana. En términos sencillos, “governabilidad” es el proceso de toma de decisiones y el proceso por medio del cual se implementan (o no) las decisiones.

El análisis del gobierno, por lo tanto, normalmente se centrará en los actores formales e informales involucrados en la toma de decisiones y en la aplicación de las decisiones adoptadas, así como en las estructuras formales e informales que se han definido para llegar y aplicar la decisión. (CIAT, 2011)

El buen gobierno tiene ocho características importantes, que incluyen:

- Participativo;
- Orientado hacia el consenso;
- Responsable;
- Transparente;
- Con capacidad de respuesta;
- Eficaz y eficiente;
- Equitativo e inclusivo;
- Que obedece el estado de derecho.

Tales características aseguran que se minimice la corrupción, que se tengan en cuenta las opiniones de las minorías y que las voces de los más vulnerables en la sociedad se escuchen en la toma de decisiones. Estos atributos de un enfoque de “buen gobierno” responden a las necesidades presentes y futuras de la sociedad. (CIAT, 2011)

En FOSDEH sabemos que existe en este gobierno y en otros un anhelo genuino en algunos tomadores de decisiones de trabajar con base en las características que son transversales para lograr el estado de bienestar.

Con esta revisión y repaso teórico del rol de los impuestos en la sociedad y el Estado Moderno que como país queremos construir, nos adentramos al detalle de los dos temas planteados en el Plan de Gobierno. Empezando por el tema de código tributario como lógica de estructura de política fiscal que es el elemento habilitar de donde todas las leyes secundarias emanan y la administración tributaria se sustenta.

Por lo que, un resumen de los principales acontecimientos en materia de código tributario donde en 2015, en ese entonces la DEI en conjunto con SEFIN se embarcó juntamente con expertos del BID a elaborar un nuevo código tributario en Honduras.

Se utilizó como base conductual el Modelo de Código Tributario del CIAT como herramienta de trabajo debido a que ese documento recoge las mejores experiencias en Latinoamérica y España, con todas las aristas cubiertas desde los elementos de cultura tributaria hasta las habilidades de combate a la evasión fiscal transfronteriza. Tal como lo manifiesta el CIAT en su prólogo explicando el espíritu de un modelo de código.

El Banco Interamericano de Desarrollo, junto con CIAT y GIZ, ha impulsado la elaboración de una actualización del Modelo de Código Tributario basado en la Experiencia Iberoamericana. El Código Tributario es una ley que regula las relaciones entre las administraciones tributarias y los contribuyentes. El mismo establece los derechos y obligaciones de ambas partes y la forma en que deben desarrollarse los procedimientos del funcionamiento de una Administración Tributaria, como, por ejemplo, el de fiscalización, el de las sanciones o los recursos legales contra las decisiones de la Administración Tributaria.

Este Modelo ya está sirviendo de referencia en la modernización de las administraciones de tres países. En materia de estructura, el aspecto más novedoso es la ampliación de los comentarios a cada artículo, donde no solo se han incluido muchos más ejemplos y amplias explicaciones, sino también, en algunas ocasiones, redacciones alternativas a la del artículo comentado.

En cuanto al contenido, lo más destacado es: (i) la clarificación de las distintas formas de determinación de oficio de los tributos; (ii) la incorporación de formas automáticas de comunicación con el contribuyente (factura y buzones electrónicos obligatorios y similares); (iii) las mejoras en materia de asistencia administrativa mutua, tanto internacional como doméstica, y de intercambio de la información; (iv) la introducción del acuerdo conclusivo como un mecanismo alternativo de solución de controversias; (v) una modernización del régimen sancionatorio y (vi) la racionalización del sistema de recursos administrativos tributarios. (CIAT, mayo 2015)

En Honduras para el 2015 el equipo interdisciplinario elaboro una propuesta de código tributario que era una experiencia interesante, donde con el acompañamiento de expertos internacionales. Se creó un documento con una fusión e integración de tres partes.

El uso y apropiación de las buenas prácticas contenidas en el Modelo del Código Tributario del CIAT, el retomar elementos solidos que el antiguo condigo tributario tenía en Honduras y nuevos elementos no presentes en los anteriores documentos mencionados que surgieron producto de la discusión. De dicho trabajo se elabora un documento propuesto donde el gobierno en ese entonces a través de SEFIN publica en su portal web el documento propuesto para que todos los interesados puedan estudiarlos y analizarlo y así pronunciarse en dicha propuesta.

Tanto el FOSDEH como otros actores de sociedad civil y el COHEP se pronunciaron siempre en un ambiente técnico y propositivo, haciendo públicas sus posturas. Pero en el transcurso del año 2016 con prácticas oscuras y faltas a la transparencia, Casa Presidencial envía una propuesta de documento de Código Tributario distinto al que se había hecho público y trabajado institucionalmente. Claro está que el Congreso Nacional aprobó el enviado por Casa Presidencial que había sido negociado con sectores hegemónicos debido a los resultados plasmados en dicho documento. Como lo vemos a continuación, FOSDEH ha tenido una postura al respecto.

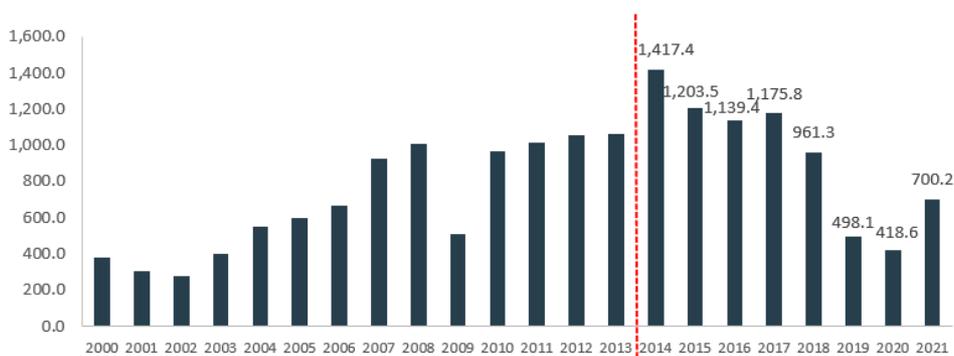
A partir de enero de 2017 entró en vigor un nuevo Código Tributario (Decreto 170-2016) que representa un claro retroceso en materia de progresividad tributaria. En efecto, al adoptar el principio de renta territorial, sustituyendo el principio de renta universal, el Estado de Honduras comunica a los grandes empresarios hondureños que no les gravará los ingresos y ganancias que obtengan fuera de Honduras. Esa medida los libera de cargas impositivas por las operaciones que realicen fuera del territorio nacional, lo que en la práctica incentiva la exportación de capitales para invertir en aquellos países que les ofrezcan mayor rentabilidad, con la garantía de que sus utilidades al retorno no tendrán ningún gravamen.

En contraste, el nuevo Código Tributario establece el Mono tributo¹⁶, cuya aplicación pretende que los pequeños emprendedores hondureños paguen un impuesto por los ingresos y ganancias que obtienen en la arriesgada aventura actual de invertir su capital.

16. El Mono Tributo a finales de 2022 no se ha realizado absolutamente ningún esfuerzo en operacionalizar dicho tema es decir 7 años después no se ha hecho nada por SEFIN y la Administración Tributaria.

En resumen, el nuevo código a los grandes empresarios les exonera de importantes obligaciones, mientras que a los pequeños y medianos empresarios locales los grava para que “todos” paguen impuestos en igualdad de condiciones. Bajo esa lógica se propicia e incentiva la acumulación de riquezas en el percentil más pequeño de la sociedad, la élite, que con su influencia obtiene más privilegios fiscales y obliga al Estado a compensar las “pérdidas fiscales” gravando a los pequeños y medianos empresarios. Por lo tanto, en el 2016 se aprueba el Código Tributario como una herramienta para atraer inversión extranjera directa que los capitales de todo el mundo iban a ver a Honduras como un país atractivo para la inversión. En FOSDEH con un simple gráfico podemos observar el apabullante desastre y fracaso en materia de atracción de Inversión Extranjera y mucho más con un código tributario que no favoreció a mejorar la relación contribuyente-administración sino más bien propició la evasión y elusión fiscal y no generó las condiciones de fortalecimiento de los ingresos.

Gráfico 7. Inversión Extranjera Directa en Honduras
Durante el periodo del 2000-2021
Cifras en millones de dólares



Fuente: Elaboración de FOSDEH con base en datos del Banco Central de Honduras (2022)

Con la explicación que FOSDEH realizó y a la luz de un cambio de gobierno y de partido político, el tema del Código Tributario debe de retomarse siendo prácticos en que ya existe un borrador de modelo de código tributario hecho a la medida de nuestra cultura tributaria.

Con esta situación presente nos trasladamos al siguiente tema de este subcapítulo que se refiere a las imposiciones o gravámenes direccionadas a la riqueza que poseen individuos o entidades que son los extremos en cualquier economía. Tal como lo refleja Latindadd, es un problema para atender de manera prioritaria.

Donde la existencia de altos niveles de evasión y elusión tributaria, así como los elevados gastos tributarios producto de los beneficios fiscales que se otorgan para favorecer a ciertos sectores, hacen que nuestros sistemas tributarios sean bastante regresivos y de insuficiente recaudo para atender las necesidades básicas de la población.

La CEPAL (2021) estima que el incumplimiento tributario en la región es de unos US\$ 325,000 millones anuales, o 6.1% del PIB, mientras el gasto tributario puede promediar el 3.7% del PIB al año. Por otro lado, Tax Justice Network (2021) calcula que los países de América Latina y el Caribe pierden alrededor de US\$ 43 mil millones anuales en impuestos debido al abuso fiscal transfronterizo mundial. (Latindadd, septiembre 2021)

Contrariamente a lo que ha ocurrido con gran parte de la población en nuestros países, los ricos se han enriquecido aún más en tiempos de pandemia, tal como lo señala un informe del PNUD¹, que señala que la riqueza de los multimillonarios en ALC, medido por la lista publicada por Forbes, ha crecido más del 40% desde que se inició la pandemia. Según los datos publicados en marzo de 2020, en la región existían un total de 76 multimillonarios con un patrimonio neto combinado de US\$ 284 mil millones, mientras que a mayo de 2021 los números crecieron a un total de 107 multimillonarios con un patrimonio neto combinado de US\$ 480 mil millones. (Latindadd, septiembre 2021)

Es menester, entonces, que los gobiernos de nuestros países tomen medidas que busquen una mayor y más justa tributación, a través del impulso de impuestos sobre la renta personal y empresarial, así como aquellos que graven el patrimonio e incentiven la sostenibilidad ambiental. Donde este último enunciado por parte de Latindadd va en consonancia y alineado a los lineamientos del Plan de Gobierno de proteger el medio ambiente y un fuerte enfoque al mejoramiento de condiciones sociales.

Con esta reflexión se recomienda cumplir con lo planteado en el Plan de Gobierno, principalmente con el impuesto a la riqueza, dado que, en el 2022 no se han realizado acciones, y si en el 2023 se llega a un proceso de aprobación, la recaudación se verá reflejada hasta el 2024 y 2025.

Con estos elementos pasamos al segundo tema establecido en el Plan de Gobierno.

3.2 planteamiento de reducción de las exoneraciones

Iniciamos este abordaje de las exoneraciones con un reconocimiento puntual a una acción realizada por el gobierno a mitad de 2022, donde públicamente se presentaron los informes que el FMI y el BID habían realizado en conjunto con las instituciones de gobierno como el SAR, SEFIN, ADUANAS y Franquicias Aduaneras en materia. Lo que nos permite un mayor nivel de detalle de lo que los Presupuestos de Gasto Tributario¹⁷ nos reflejan información para poder avanzar como país en determinar el costo beneficio de las exoneraciones con lo que hemos sacrificado.

17. Los presupuestos de gastos tributarios son obligaciones de la ley de responsabilidad fiscal para transparentar el sacrificio fiscal año con año y permitir la toma de decisiones.

FOSDEH en el tema de las exoneraciones ha estado presente desde tiempos donde era casi imposible determinar tan siquiera cuántas leyes habían sido aprobadas por el Congreso que determinaban alguna exoneración o exención según fuera el caso.

El Estado practica una sobredimensionada política de exoneraciones que impiden una recaudación tributaria más equitativa, que potencialice la capacidad económica del país, su competitividad empresarial y disminuya los riesgos fiscales para intentar desarrollar un adecuado equilibrio macroeconómico y microeconómico. Se estima que hay aproximadamente 68 decretos, ley y acuerdos emitidos por el Congreso Nacional de la República y el Poder Ejecutivo, manejados bajo secretividad por todos los Gobiernos de Honduras que promueven las exoneraciones fiscales. (FOSDEH, enero 2011)

La política de incentivos fiscales para promover mayores niveles de actividad económica representa una de las facetas menos conocidas de la regresividad fiscal en Centroamérica. En general, los beneficiarios de las exoneraciones fiscales son los sectores de mayores ingresos, con lo cual, en términos netos, pagan menos que los sectores sociales de bajos ingresos. Bajo ese esquema, un empresario puede recibir 10 millones de dólares en exoneraciones fiscales y pagar apenas 1 millón de impuestos directos, en cuyo caso el Estado le beneficia con 9 millones para introducir maquinaria, materias primas, combustibles, etc. Estas prácticas hacen que sea aún más grave el problema de regresividad fiscal y que el Estado sea el principal responsable de que no exista progresividad fiscal.

De esa manera, numerosas empresas de la región logran una falsa competitividad, ya que sus menores costos unitarios de producción proceden del subsidio implícito o explícito brindado por los gobiernos., acentuando con ello la inequidad tributaria: se argumentaba con “Nosotros no debemos pagar impuestos porque somos los creadores de empleo”. La negativa a pagar proporcionalmente a sus ingresos ha determinado, en la práctica, que los nuevos impuestos siempre sean ampliaciones en las tasas de los bienes y servicios, sujetos a imposición en fábrica y posteriormente en el sitio donde se consumen. (Perdomo & Díaz Burdett, 2019)

Debido a la importancia de este tema, la obligación de estimación del Gasto Tributario nace hasta el 03 de agosto de 2016 mediante la publicación en el Diario Oficial La Gaceta de la Ley de Responsabilidad Fiscal, la cual en el Artículo 5 Numeral 3 Inciso d) establece la obligación de la cuantificación de los gastos tributarios de los cuatro (4) años en análisis y su proyección de los ingresos por vencimiento. (SEFIN, 2018)

El Gasto Tributario, conforme a lo establecido en el Artículo 3 del Reglamento de la Ley de Responsabilidad Fiscal contenido en el Acuerdo No.288-2016 publicado en el Diario Oficial La Gaceta el 03 de agosto de 2016, es representado por los “Ingresos que el Estado de Honduras deja de percibir al otorgar una concesión o ampliación de incentivos o beneficios fiscales, entendiéndose como tales las exenciones, exoneraciones, alícuotas reducidas y deducciones que tienen por objeto beneficiar, promover o fomentar a determinadas actividades, sector, rama, región, o grupo de contribuyentes.” (SEFIN, 2018)

La situación de las exoneraciones es tan crítica que el mismo FMI pone sobre aviso desde el 2016 los problemas y el excesivo uso de estos.

La principal característica del régimen tributario de Honduras es el elevado nivel del gasto tributario (equivalente a 6.6 por ciento del PIB en 2014, cifra que podría ser aún mayor considerando la falta de información para medirlo). Una excesiva cantidad de exenciones y concesiones tributarias han erosionado las bases de los impuestos creando un régimen: inequitativo (la mayoría de los beneficios y exenciones benefician más a los sectores de altos ingresos y, a su vez, crean una brecha significativa entre quienes deben pagar cada vez más impuestos y quienes no deben: las tasas nominales de los impuestos en Honduras son las más altas de la región); ineficiente (se alteran los precios relativos de los factores y de los bienes y se crean múltiples alternativas que inducen a consumidores y productores a modificar sus decisiones iniciales, en principio óptimas); poco suficiente (para financiar el gasto público, especialmente social); y complejo (un régimen con tantas exenciones en el Impuesto sobre las Ventas (ISV) y en el impuesto a la renta (ISR) es muy difícil y casi imposible de controlar). (FMI, marzo 2016)

Es importante aprovechar el momento histórico, donde el gobierno tiene una postura sólida y congruente en materia de discursos con respecto al gasto tributario. Es así cómo se retoma lo plasmado en el Presupuesto de Gasto Tributario 2023.

Los datos para el 2021 reflejan que las exoneraciones y exenciones fiscales crecieron un 25.02% respecto al año 2020, sumando L 49,755 millones, lo equivalente a perdonar L 42 por cada, L100 recaudados y al 7.3% del PIB. De esta forma, las exoneraciones se han convertido, junto con la deuda pública, en una pesada carga tributaria para el país. Así, de junio de 2009 a diciembre 2021 la deuda pública pasó de L 57,777 millones a L337,616 millones, y en este mismo período se otorgaron L 398,248 millones en privilegios fiscales. (SEFIN, 2022)

Según el presupuesto de 2022, el pago anual de la deuda representará L 57,141 millones, y se proyecta que el monto total por exoneraciones y exenciones sea de L 59,779 millones. Los gobiernos anteriores han insistido en este modelo de promoción de inversiones para el desarrollo a pesar de su contundente fracaso. En primer lugar, la inversión extranjera disminuyó del 14.5% a 9.1% entre 2008 y 2019; y, apenas 6 de cada 100 empleos fueron generados por empresas exoneradas.

En segundo punto, las exoneraciones fiscales están concentradas en pocas empresas y grupos económicos: entre 2019 y 2021, un total de 25 grupos económicos concentran más de la mitad (50.59%) del monto total de exoneraciones a través de 137 empresas. Finalmente, las exoneraciones no han contribuido a reducir la pobreza: entre 2009 y 2021, los hogares pobres pasaron de ser el 59% al 75%, aumentando en 2.8 millones la cantidad de personas en condición de pobreza y más de un millón de personas huyeron del país por razones económicas. (SEFIN, 2022)

En la **Ilustración 12**, se observa la magnitud del gasto tributario por tipo de impuesto.

Ilustración 12. Gasto Tributario año 2021

Gasto Tributario Período Fiscal 2021			
Cifras en Millones de Lempiras			
Descripción	Valor	%	% del PIB
Impuesto Sobre Ventas	28,479.3	57.2%	4.2%
Impuesto Sobre la Renta y Conexos	18,015.2	36.2%	2.6%
Impuesto ACPV	2,762.3	5.6%	0.4%
Impuestos Aduaneros	498.5	1.0%	0.1%
Gasto Tributario	49,755.4		
PIB	684,203.8		
Gasto Tributario como porcentaje del PIB	7.3%		

Fuente: Elaboración de Política Tributaria SEFIN con información del Servicio de Administración de Rentas (SAR), Administración Aduanera de Honduras (AAH), y la Dirección General de Control de Franquicias Aduaneras (DGCFA).

Con la mística original de este documento de poder conectar la relación entre distintas variables macroeconómicas y el fortalecimiento de los ingresos fiscales del Estado. La **Ilustración 13**, detalla el gasto tributario por rubro de actividad económica, que lamentablemente los rubros que más crecimiento económico tienen son los que mantienen un margen de exoneración sustancial, es decir, que todo ese crecimiento no se traducirá con la misma fuerza al aumento de la recaudación tributaria.

Ilustración 13. Gasto Tributario Impuesto Sobre Ventas (Por rama de actividad económica) año 2021

Actividad Económica	Año 2021	% del Total
Comercio Al Por Mayor y Al Por Menor; Reparación de Vehículos Automotores y Motocicletas	11,354.7	46.0%
Industrias Manufactureras	4,829.6	19.6%
Agricultura, Ganadería, Silvicultura y Pesca	1,954.4	7.9%
Suministro de Electricidad, Gas, Vapor y Aire Acondicionado	1,274.6	5.2%
Construcción	913.9	3.7%
Transporte y Almacenamiento	777.1	3.2%
Otras Actividades de Servicios	622.9	2.5%
Actividades Financieras y de Seguros	578.2	2.3%
Actividades de Atención de la Salud Humana y de Asistencia Social	495.7	2.0%
Actividades Inmobiliarias	354.9	1.4%
Enseñanza	215.0	0.9%
Actividades de Servicios Administrativos y de Apoyo	342.2	1.4%
Actividades Profesionales, Científicas y Técnicas	324.4	1.3%
Suministro de Agua; Evacuación de Aguas Residuales, Gestión de Desechos y Descontaminación	183.2	0.7%
Actividad económica no reportada	145.1	0.6%
Actividades Artísticas, de Entretenimiento y Recreativas	16.8	0.1%
Actividades de Alojamiento y de Servicio de Comidas	68.5	0.3%
Administración Pública y Defensa; Planes de Seguridad Social de Afiliación Obligatoria	62.1	0.3%
Explotación de Minas y Canteras	40.1	0.2%
Información y Comunicaciones	103.3	0.4%
Actividades de Organizaciones y Órganos Extraterritoriales	0.4	0.0%
Actividades de los Hogares Como Empleadores y Actividades No Diferenciadas de los Hogares Como Productores de Bienes y Servicios Para Uso Propio	0.0	0.0%
Total	24,657.3	100.0%

Fuente: Elaboración Política Tributaria SEFIN con información proporcionada por el Servicio de Administración de Rentas (SAR)

Interesante que el Acuerdo 355-2022 establece una ruta de trabajo para el control de las exoneraciones, donde se debe cumplir estrictamente los requisitos y obligaciones establecidos en cada régimen, las leyes de la República, incluido el Código Tributario y la Ley de Responsabilidad Fiscal en relación con:

- Compromisos y objetivos de generación adicional de empleos y divisas en el país.
- Importación de maquinaria y equipos que no fueran destinados única y exclusivamente para el o los proyectos.
- Encontrar datos e información brindados por el beneficiario que sean falsos o inexactos.
- Transacciones realizadas por el uso de medios electrónicos que no se encuentran de conformidad con las exoneraciones del Impuesto Sobre Ventas según la Ley.
- Actos, contratos o transacciones originadas o realizadas fuera de la Zona Libre.

- Destinar la totalidad de su producción al mercado nacional.
- Obligación de registrarse en el Registro de Exonerados (PAMEH).
- Cumplimiento de Plazo para inscripción de exoneraciones.
- No simultaneidad de beneficios fiscales.

Todas estas herramientas de revisión y control son importantes, por ello se reconoce la voluntad política de ejercer mayor orden. Sin embargo, para el 2022 no se ha observado la suficiente fuerza para producir actos administrativos encaminados a la cancelación de exoneraciones.

Todavía no se observan los estudios detallados de costo beneficio por rubro, régimen especial hasta llegar por empresa para determinar si el costo del sacrificio es mayor que los beneficios que le da a la sociedad dicha empresa operando bajo un régimen de exoneraciones. En este punto del documento hemos revisado dos temas del Plan de Gobierno, por tanto, para el 2022 todavía no se observan acciones para implementar el impuesto a las riquezas y con lo mencionado en el Acuerdo Ejecutivo No 355-2022 no prevé nuevos impuestos para el 2023. Igualmente, no se ven indicios de una reforma al Código Tributario.

FOSDEH sostiene que el Estado practica una inconsistente política de exoneraciones que impide una recaudación tributaria más equitativa, que potencialice la capacidad competitiva empresarial y disminuya los riesgos fiscales para intentar desarrollar y un adecuado equilibrio macroeconómico y microeconómico (Perdomo & Díaz Burdett, 2019). Entonces solo nos queda una última opción que es el fortalecimiento institucional del SAR y el combate a la evasión tributaria.

3.2.1 Evasión Fiscal

Siguiendo el análisis de los caminos a tomar, el combate a la evasión es un requisito fundamental y necesario para el fortalecimiento de los ingresos, en primera instancia está el combate de la evasión fiscal que ha sido un problema estructural a través de los años. Desde hace más de una década el FOSDEH ha venido denunciando el alto nivel de evasión que vuelve perversa la política tributaria.

Los países en desarrollo no pueden lograr una sustancial reducción de la pobreza, crecimiento económico sostenible y desarrollo sin movilizar los recursos locales para ello. La capacidad de los países en desarrollo para elevar los impuestos y aumentar el ingreso tributario se ve limitada por un número de factores (CIAT, 2011). Estos incluyen:

- Instituciones débiles, incluyendo la administración tributaria.
- Corrupción y la falta de transparencia.
- Sistemas tributarios que se caracterizan por numerosas exenciones tributarias y todavía una fuerte dependencia en los aranceles transfronterizos.
- Existencia de grandes sectores informales

Existen limitaciones formales para la recaudación tributaria. FOSDEH reconoce las limitaciones que tiene el gobierno en la captación y ejecución de los ingresos, tales como: la alta rotación de funcionarios y empleados de la entidad recaudadora, la evasión y elusión fiscal, la falta de planificación e integralidad de la política fiscal con la política económica y social, la corrupción entre otras. Se identifican como principales problemas fiscales la exoneración y exención, evasión y elusión fiscal. (FOSDEH, enero 2011)

Es por estas razones que se recomienda dar el respaldo político a las acciones administrativas del rol fiscalizador que tiene el SAR y avanzar en las reformas institucionales en SEFIN, Aduanas, Franquicias Aduaneras y Desarrollo económico para que se actúe integralmente al momento combatir las grandes empresas, que son las que día a día contratan a los expertos en poder disminuir su carga tributaria.

Como vemos con los mismos datos del SAR la velocidad de crecimiento de los medianos y pequeños contribuyentes crece con mayor dinamismo cuando al momento de ver las actividades económicas las que más crecen no son las que están compuestas por medianos y pequeños contribuyentes, como ser Energía, Intermediación Financiera, Telecomunicaciones, Transporte.

Que obliga a siempre tener un estricto control sobre el segmento de grandes contribuyentes.

Tal como el SAR lo muestra, se puede observar que, al cuarto trimestre del 2021, la recaudación de los medianos y pequeños contribuyentes ha mostrado un mayor crecimiento con respecto al mismo periodo del 2020 con 41.9%, por su parte la recaudación de los grandes contribuyentes aumentó 24.8% con respecto a lo acumulado en cuarto trimestre del 2020. (SAR, diciembre 2021)

Ilustración 14. Recaudación al IV trimestre 2021 por Tamaño de Contribuyente. Cifras en Millones de Lempiras

Descripción	2019	2020	2021	19/20	20/21
Grandes Contribuyentes	37,536.92	30,634.15	38,221.77	-18.4%	24.8%
Resto de Contribuyentes	26,205.73	19,984.64	28,352.82	-23.7%	41.9%
Total	63,742.65	50,618.79	66,574.59	-20.6%	31.5%

Fuente: Recopilado de Informe de Coyuntura IV trimestre 2021, SAR

En materia de evasión tributaria, se presentan los principales elementos del estudio de Estimación de la Evasión en el Impuesto Sobre Venta en Honduras 2013-2016. Entrando en materia de discusión se manifiesta lo siguiente:

La evasión puede ser definida como la no declaración y pago de los impuestos en el monto que corresponde de acuerdo con la Ley, en el caso del ISV la evasión implica la sub-declaración de los débitos o la sobreestimación de los créditos, lo anterior puede provocar inconsistencias en otros impuestos como el Impuesto sobre la Renta (ISR), puesto que la su declaración de ventas o la sobre declaración de compras impactan la base imponible de la renta de los contribuyentes. (SAR, enero 2019)

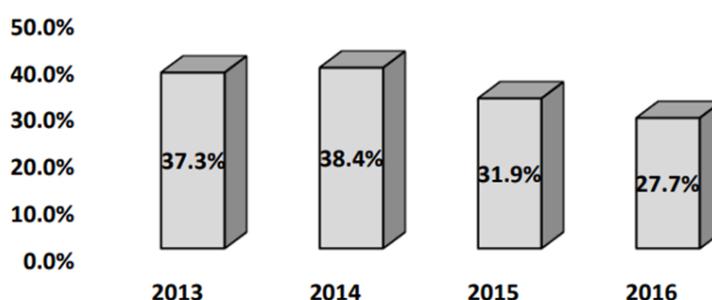
La evasión, aparte de constituir una práctica fraudulenta, ocasiona resultados nocivos para la economía, ya que al mermar los ingresos del Estado se afecta directamente la calidad y cobertura de los servicios prestados por el mismo, así como perjudica la Equidad Horizontal (SAR, enero 2019)

Por lo que, para FOSDEH se debe estar conscientes de lo que implica estimar o tratar de estimar lo más próximo a la evasión tanto en ISV como en ISR. Tal como se manifiesta a continuación:

Al tratarse de una actividad que se encuentra al margen de la Ley, los cálculos de la misma no se pueden realizar de manera directa, a pesar de esta limitante existen diversas metodologías utilizadas en su medición, como ser: a través del potencial teórico obtenido de los Cuadros de Oferta-Utilización (COU) o matriz Insumo-Producto de las Cuentas Nacionales (CN) o mediante un muestreo elaborado por la AT para detectar el incumplimiento para luego extender los resultados obtenidos a el universo de contribuyentes. (Jorratt & CEPAL, 2009)

Donde los resultados del estudio del SAR con todo el antecedente nos arrojan para el periodo 2013-2016 los siguientes datos en evasión fiscal del ISV.

Ilustración 15. Tasa de Evasión Fiscal del Impuesto sobre la Venta 2013-2016



Fuente: Elaboración del SAR con información de BCH, SAR y SEFIN

Los resultados son muy interesantes debido al porcentaje significativo que para el 2016 arroja más de 27.7%, ya que aunque en dicho estudio tiene un proceso descendente, las condiciones para el 2017 al 2021 son muy diferentes, en especial con la introducción de un Código Tributario, que desde quitar el principio de renta universal hasta coartar la capacidad fiscalizadora del SAR, la introducción de las figuras como la regularización que eran mecanismos para evitar las fiscalizaciones pagando una suma determinada de impuestos.

Con esto en mente, se recomienda fortalecer y poner en marcha un plan de reducción y combate a la evasión agresivo, ya que, aunque no se aumenten los impuestos de manera de política tributaria, es decir, en sus alícuotas. Los ingresos tributarios, en especial el ISV pueden crecer con estas medidas de control.

3.2.2 Fortalecimiento de la Administración tributaria.

Para FOSDEH el fortalecimiento integral de los ingresos viene acompañado por dos pilares que son vitales. Tanto el diseño de la política tributaria como el de la madurez institucional del SAR.

Históricamente, poco se habla a nivel técnico y solo en enunciados estratégicos sobre la madurez institucional de la capacidad organizacional de que una institución está en alineada sus habilidades humanas, de infraestructura y de gestión de información a la consecución de los objetivos y su completo alineamiento a su visión y misión.

En el caso de las administraciones tributarias y más específicamente del SAR su madurez organizacional es de suma importancia para los retos complejos que el 2023 depara. Como FOSDEH recordamos la estrategia de reforma financiada por el BID desde el 2016 que dio como resultado la supresión de la DEI y la creación del SAR.

Por lo que 6 años después de estas acciones, la sociedad hondureña requerimos saber de forma objetiva, técnica y medible cuáles han sido los avances institucionales que nos puedan determinar si el SAR ha avanzado en su proceso de consolidación como una organización madura, con la capacidad de ejercer su rol de autoridad desde la más pequeña empresa hasta las grandes empresas transnacionales.

Afortunadamente, para FOSDEH existe una herramienta, más bien un abordaje metodológico estructurado para medir ese nivel de madurez de las administraciones tributarias. Herramienta que es liderada por el FMI y el BID. Esta herramienta se denomina **Tax Administration Diagnostic Assessment Tool (TADAT por sus siglas en inglés)**.

El objetivo de la **Herramienta de Evaluación y Diagnóstico de la Administración Tributaria (TADAT)**, es proporcionar un método estandarizado de evaluar la salud de los componentes fundamentales del sistema de administración tributaria de un país y su nivel de madurez en el contexto de la buena práctica internacional. Las evaluaciones TADAT son especialmente útiles para (FMI, abril 2019):

- Identificar los puntos fuertes y débiles de la administración tributaria.
- Facilitar una visión común sobre en qué condiciones se encuentra el sistema de administración tributaria entre todas las partes interesadas (p. ej., autoridades nacionales, organismos internacionales, países donantes y proveedores de desarrollo de competencias).
- Definir un programa de reforma, incluidos los objetivos, prioridades, actividades y la secuencia de implementación.
- Facilitar la gestión y coordinación del apoyo interno y externo para las reformas y conseguir una implementación más rápida y eficaz.
- Controlar y evaluar los avances en materia de reforma mediante sucesivas evaluaciones posteriores realizadas cada 2 a 3 años.

TADAT evalúa el desempeño del sistema de administración tributaria de un determinado país, refiriéndose a nueve áreas de resultados:

Ilustración 16. Áreas de Resultado de Desempeño que mide TADAT



Fuente: Recopilado de *Tax Administration Diagnostic Assessment Tool* (2022)

Lo más importante de esta herramienta es que en Honduras ya se ha implementado por primera vez, es decir que el SAR ha realizado la evaluación TADAT. A mediados de febrero 2020, la misión del FMI de expertos evaluadores se reunió y ejecutaron el diagnóstico de manera integral, evaluando desde SEFIN hasta llegar al detalle del SAR a nivel nacional. Sin embargo, el informe de evaluación del SAR-Honduras todavía no ha sido publicado por el TADAT.

Para FOSDEH es de sumo interés que este informe se presente a la población hondureña, para así poder comparar de forma metodológica y veraz el nivel de Honduras con respecto a sus pares centroamericanos y países referentes. Asimismo, con el ánimo de transparentar y establecer una línea base con el cual se construya un plan estratégico de fortalecimiento de cada una de las áreas de desempeño.

4. Transferencias Corrientes de la Administración Central

El Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República de L392,519.7 millones Consolidado para el Ejercicio Fiscal 2023 incluye transferencias por (L22,850.6 millones) entre la Administración Central y Descentralizada en ambas vías, por lo que dichos montos se duplican y deben ser consolidados, lo que quiere decir que se resta para evitar el doble registro. Al hacer esta consolidación el total del Proyecto de Presupuesto para 2023 asciende a L369,669.1 millones. Según se muestra en el siguiente detalle por fuentes de financiamiento:

Ilustración 17. Presupuesto de la Administración Pública 2023

Tipo de Administración	Tesoro Nacional	Recursos Propios	Credito Interno	Fuentes Externas	Fuentes
Administración Centralizada (AC)	188,022,837,471	2,679,553,007	-	43,838,471,193	234,540,861,671
Administración Descentralizada (AD)	18,363,692,538	127,694,456,900	3,203,050,974	8,717,671,908	157,978,872,320
Total Administración Pública	206,386,530,009	130,374,009,907	3,203,050,974	52,556,143,101	392,519,733,991
Menos Transferencias de AC a AD	18,363,692,538	-	-	3,936,944,676	22,300,637,214
Menos Transferencias de AD a AC	-	550,000,000	-	-	550,000,000
Menos transferencias entre Administraciones	18,363,692,538	550,000,000	-	3,936,944,676	22,850,637,214
Total Consolidado Administración Pública	188,022,837,471	129,824,009,907	3,203,050,974	48,619,198,425	369,669,096,777

Fuente: Recopilado del informe de Exposición de Motivos SEFIN (2022)

Para FOSDEH es cuestionable este tipo de afirmaciones, dado que, incumple con lo establecido por las Normas Contables, como lo detalla la siguiente explicación:

Transacciones entre las entidades del Sector Público

Toda política de manejo de transferencias y transacciones entre las instituciones del estado está establecida en las disposiciones generales del presupuesto general de la república de cada año. Las políticas de las transacciones entre entidades del sector público son regidas y aplicadas bajo Normas Internacionales de Contabilidad. **Se deben registrar todas las transacciones institucionales que tengan efecto económico-financiero, sean operaciones presupuestarias o no presupuestarias y tengan o no efecto monetario.**¹⁸

18. SEFIN. Políticas Contables Aplicables Al Sector Público En Honduras

Por tanto, no se debe omitir lo registrado como ingresos y gastos de la Administración pública. Utilizando como ejemplo las transferencias corrientes de la Administración Central, en la **Tabla 10**, se detalla el registro de ingreso que obtendrá la Administración Central por medio de las transacciones de la Administración Descentralizada, que para el 2023 ascienden a L 550 millones.

Tabla 10. Presupuesto de Ingresos de la Administración Central por rubro de Transferencias y Donaciones corrientes a las Instituciones de la Sector Público

Rubro de Ingresos	2021	2022	2023
Transferencias Y Donaciones Corrientes A Instituciones Del Sector Público	60,000,000	100,000,000	550,000,000
Transferencias Corrientes Del Gobierno General	0	0	450,000,000
Transferencias Corrientes de Instituciones Descentralizadas	0	0	450,000,000
Transferencias Corrientes de Gobiernos Locales	0	0	0
Transferencias Y Donaciones Corrientes De Empresas	60,000,000	100,000,000	100,000,000
Transferencias Corrientes de Empresas Públicas	60,000,000	100,000,000	100,000,000

Fuente: Elaboración de FOSDEH con base en datos de la Secretaría de Finanzas (2022)

Nota: Para el año 2022 se utiliza el Presupuesto Aprobado Mediante el Decreto No 107-2021

Asimismo, la Administración Central registra en sus gastos lo que ejecutará como transferencias y se destinará para la Administración Descentralizada (Véase Tabla 11), es así como restar las transacciones es omitir el registró del gasto de parte de las instituciones de la Administración Pública, por tanto, el Presupuesto General de la República para el año 2023 asciende a L 392,519 millones.

Tabla 11. Presupuesto de Egresos de la Administración Central por grupo de gasto de Transferencias y Donaciones 2021-2023. Cifras en millones de lempiras

Grupo de Egresos	2021	2022	2023
Transferencias Y Donaciones	22,533.79	24,295.40	53,235.31
Transferencias Y Donaciones Corrientes Al Sector Privado	3,861.01	3,964.05	7,785.81
Transferencias Y Donaciones Corrientes A Instituciones Del Sector Público	9,690.89	10,820.46	24,934.57
Transferencias Corrientes a Instituciones de la Administración Central	0	0	0
Transferencias Corrientes a Instituciones Descentralizadas	1,764.85	963.39	1,008.04
Transferencias Corrientes a Instituciones de la Seguridad Social	555.32	913.72	1,072.39
Transferencias Corrientes a Universidades	4,643.54	5,450.44	6,057.23
Transferencias Corrientes a Empresas Públicas no Financieras	0	0	6,236.12
Transferencias Corrientes a Gobiernos Locales	687.38	867.38	652.98
Transferencias Corrientes a Otros Entes del Sector Público	1,856.17	2,504.92	3,029.22
Donaciones Corrientes a Empresas Públicas no Financieras	25	27.79	27.79
Donaciones Corrientes a Gobiernos Locales	0	0.41	0
Subsidios a Empresas Públicas no Financieras	133.32	84.28	6,844.41
Subsidios a Empresas Financieras	25.31	8.13	6.78
Transferencias Y Donaciones Corrientes Al Sector Externo	189.63	424.63	1,706.98
Transferencias Y Donaciones De Capital Al Sector Privado	771.92	713.49	1,387.13
Transferencias Y Donaciones De Capital A Instituciones Del Sector Público	8,020.35	8,372.77	17,420.42

Fuente: Elaboración de FOSDEH con base en datos de la Secretaría de Finanzas (2022)

Nota: Para el año 2022 se utiliza el Presupuesto Aprobado Mediante el Decreto No 107-2021

5. Conclusiones y Recomendaciones

Para FOSDEH llegar a este punto de poder transmitir una postura requirió todo el respaldo, información y análisis anterior para que, de forma responsable y con el ánimo de aportar en el buen devenir de la economía de Honduras y generar condiciones de bienestar para toda su población.

Como vemos en la revisión del Programa Monetario de agosto 2022, el gobierno mantiene cierta confianza en la resiliencia mostrada en algunas actividades económicas. Pero como hemos manifestado en el transcurso de este documento, en Honduras, cuando crecen los bancos, las transnacionales y grandes industrias, las familias de generadores de energía y actividades concentradas en pocas manos, dicho crecimiento no se traduce en mejorar las condiciones de vida de la población ni mucho menos ese crecimiento se traduce en aumento de los impuestos. Además de estar experimentando un recalentamiento y debilitamiento en distintas variables en el último trimestre 2022.

Otra realidad del Gobierno en el 2022 que requiere un análisis profundo a finales de año para tomar determinaciones para el 2023 es el siguiente;

Respecto a las finanzas públicas, con base a estimaciones realizadas por la Secretaría de Finanzas (SEFIN), el déficit de la Administración Central (AC) para el cierre de 2022 se ubicaría en 3.9%, reflejando una recomposición del gasto conforme a la reformulación del presupuesto realizada en abril de 2022. Asimismo, se espera que el déficit del Sector Público No Financiero (SPNF) se sitúe en 3.0% para 2022 y 4.2% para 2023 (el techo de la cláusula de excepción de la Ley de Responsabilidad Fiscal "LRF" es de 4.9% del PIB para 2022 y de 4.4% del PIB para 2023). (BCH, agosto 2022)

La Administración Central está en un nivel manejable debido a los alarmantes bajos niveles de ejecución, en especial los que son inversión pública, es decir, los bienes de calidad, pero los gastos corrientes siguen creciendo a un ritmo sustancial. Esta situación debe ser transparentemente analizada y tomar medidas contundentes.

Retornando al eje central de esta investigación de FOSDEH, nos permitimos hacer una serie de recomendaciones y conclusiones que van desde lo estratégico hasta un detalle técnico que son vitales para la toma de decisiones al más alto nivel.

2. Establecer un consejo consultivo macroeconómico de emergencia compuesto por todos los sectores. Gobierno-Academia-Sociedad Civil-Sector Privado para el monitoreo en tiempo real de todas las variables macroeconómicas nacionales e internacionales, con el objetivo de generar conocimiento para afinar sobre la marcha y tomar decisiones efectivas en un mundo cada vez más cambiante, en especial el 2023.

2. Para FOSDEH el crecimiento del PIB para el 2022 posiblemente esté levemente por debajo del 4% de crecimiento interanual, que es menos que el límite superior que estableció el Gobierno en el Acuerdo 355-2022 de un crecimiento del 4.5%. Aunque no es un decrecimiento sustancial para lo que se ha comportado las economías mundiales ciertamente nuestras políticas económicas requieren un ajuste más previsorio para el esperado bajo crecimiento de 2023 que ya empieza a sentirse el recalentamiento en diferentes variables e indicadores.

3. El Presupuesto 2023 en materia de egresos presenta un crecimiento desproporcionado a las capacidades reales tanto de ejecución como de habilidad de financiamiento. El Gobierno debe tener una postura austera en ciertos gastos y enfocarse en la inversión pública, acelerando la ejecución, pero con objetividad y sosiego aceptar que las condiciones no son las mismas y al momento de entrar a la modificación de presupuesto 2023 se requiere hacer un esfuerzo sustancial a la baja. Enero de 2023 con la información a diciembre 2022 nos debe permitir como país hacer una revisión exhaustiva de las variables en cuestión y el Gobierno liderar transparentemente dicho análisis para modificar y adecuar su estrategia fiscal.

4. Dicho desaceleramiento va a impactar negativamente en la recaudación tributaria, en especial el impuesto sobre la renta. Debido a que las actividades económicas que sí tienen crecimiento interanual están exoneradas y no inciden en la recolección de dicho impuesto.

5. La inflación se ha descontrolado con perspectivas que la inflación importada siga su curso y está por muy encima de los márgenes establecidos en el Programa Monetario. Esta situación es crítica debido a que las soluciones pueden impactar negativamente. El camino con menos externalidades negativas es mantener una política de subsidios, en especial en energía, aunque recaliente las finanzas públicas, pero al mismo tiempo no utilizar la herramienta de la Tasa de Política Monetaria TPM de una forma agresiva para limitar la liquidez en mano de los hogares porque contraerá todavía más el crecimiento económico.

En FOSDEH estamos conscientes que a nivel macro ninguna decisión es la más acertada, todas tienen consecuencias.

6. Lamentablemente, se proyecta un aumento significativo de los impuestos, específicamente en el Impuesto sobre Ventas debido a los altos niveles de inflación, en especial los rubros de alimentos y bebidas; que es un claro ejemplo de la política fiscal perversa y su regresividad diseñada.

7. Pero en términos generales, el fortalecimiento de la recaudación tributaria no se consolidará en 2023 y tendremos una desaceleración debido a que no hemos observado una estrategia de fiscalización y combate frontal a la evasión de impuestos.

8. Con lo establecido en el Plan de Gobierno, para el 2022 todavía no se observan acciones para implementar el impuesto a las grandes fortunas y con lo mencionado en el Acuerdo Ejecutivo No 355-2022 no prevé nuevos impuestos para el 2023. Si en el 2024 se realiza la aprobación de impuesto a las grandes fortunas, este tendrá efecto en la recaudación hasta el 2025. Lo igualmente, no se ven indicios de una reforma al Código Tributario.

9. Asimismo, se observa que en materia de control y racionalización de las exoneraciones no se han realizado acciones administrativas encaminadas a la eliminación de exoneraciones y reducir el gasto tributario, es decir, no se han presentados esfuerzos institucionales de construir los estudios de costo-beneficio ni otros elementos que el FMI ha detallado con amplio tecnicismo como ruta de trabajo.

10. Para FOSDEH es de sumo interés que este informe se presente a la población hondureña, para así poder comparar de forma metodológica y veraz el nivel de Honduras con respecto a sus pares centroamericanos y países referentes. Asimismo, con el ánimo de transparentar y establecer una línea base con el cual se construya un plan estratégico de fortalecimiento de cada una de las áreas de desempeño.

11. Con respecto al fortalecimiento del SAR, es de suma importancia conocer los resultados del informe de evaluación SAR-Honduras realizado por TADAT para poder establecer como línea base de madurez organizacional y construir un plan de trabajo de elevar en cada una de las áreas de desempeño las calificaciones y mínimamente volver a realizar la evaluación en el año 2025.

12 Con respecto al Déficit Fiscal para el 2023, si el gobierno propicia un elevado gasto corriente como lo tiene presupuestado, los ingresos no tendrán la capacidad de financiarlo y la meta del Déficit Fiscal de la Administración Central del 6% del PIB para el 2023 se verá superado. En FOSDEH manifestamos nuestra preocupación que las fuentes de endeudamiento serán sustancialmente más caras para el 2023, comprometiendo el servicio de la deuda a su encarecimiento.

Con estas recomendaciones reafirmamos nuestro compromiso a aportar y guiar en el abordaje de los problemas estructurales en materia fiscal. 2023 nos lleva a un camino más sombrío e incierto, por lo que se requiere despojar de la venda de la soberbia estratégica y estar permanentemente afinando las acciones del Estado de Honduras.

6. Bibliografía

- BCH. (agosto 2022). Índice Mensual de Actividad Económica. Tegucigalpa.
- BCH. (agosto 2022). Resultado Encuesta Semestral Remesas Familiares. Tegucigalpa.
- BCH. (agosto 2022). Revisión Programa Monetario 2022-2023. Tegucigalpa.
- BCH. (julio 2022). Comportamiento de la Economía hondureña. Tegucigalpa.
- BCH. (octubre 2022). Índice de precios al Consumidor. Tegucigalpa.
- CIAT. (2011). Manual de Administraciones Tributarias. Panama.
- CIAT. (mayo 2015). Modelo de Código Tributario. Panama.
- Consejo Centroamericano Monetario. (septiembre 2022). Informe de Riesgo País. San José, Costa Rica.
- FMI. (abril 2019). Guía Práctica TADAT 2019. Washington.
- FMI. (abril 2022). Perspectivas de la Economía Mundial. Washington.
- FMI. (julio 2021). Perspectivas de la Economía Mundial. Washington.
- FMI. (julio 2022). Perspectivas de la Economía Mundial. Washington.
- FMI. (marzo 2016). BASES PARA LA EVALUACIÓN DE LOS GASTOS TRIBUTARIOS Y SUS BENEFICIOS. Washington.
- FMI. (octubre 2022). Perspectivas de la Economía Mundial. Washington.
- FOSDEH. (enero 2011). Honduras y su política fiscal perversa. Tegucigalpa.
- ICEFI. (2017). La política fiscal reciente en Honduras 2013-2016 y sus efectos económicos y sociales.
- Jorratt, M., & CEPAL. (2009). La economía de los ingresos tributarios. Un manual de estimaciones tributarias. Santiago de Chile.
- Latindadd. (septiembre 2021). Impuestos a las grandes fortunas y riquezas en América Latina. Lima, Perú.

Partido Libertad y Refundación. (2022). PLAN DE GOBIERNO PARA LA REFUNDACIÓN DE LA PATRIA Y CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO SOCIALISTA Y DEMOCRÁTICO 2022-2026. Tegucigalpa.

Perdomo, R., & Díaz Burdett, M. (2019). Agotamiento del Regimen Fiscal en Honduras. Tegucigalpa.

SAR. (diciembre 2021). Informe de Coyuntura IV trimestre 2021. Tegucigalpa.

SAR. (enero 2019). ESTIMACIÓN DE LA EVASIÓN EN EL IMPUESTO SOBRE VENTAS (ISV) EN HONDURAS 2013 – 2016. Tegucigalpa.

Secretaría de Finanzas. (2018). Manual de Clasificadores presupuestarios. Tegucigalpa.

Secretaría de Finanzas. (2022). Acuerdo Ejecutivo No. 355-2022 Lineamientos presupuestarios 2023. Tegucigalpa.

Secretaría de Finanzas. (2022). Acuerdo Ejecutivo No. 355-2022 Lineamientos presupuestarios 2023. Tegucigalpa.

SEFIN. (2018). Gasto Tributario 2018 y perspectivas 2019 y 2020. Tegucigalpa.

SEFIN. (2022). Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos TOMO VIII. Tegucigalpa.

SEFIN. (2022). Proyecto de Presupuesto General Gasto Tributario 2023. Tegucigalpa.

SEFIN-BCH. (2022). Marco Macro Fiscal de Mediano Plazo 2023-2026. Tegucigalpa.



FOSDEH
Foro Social de Deuda Externa y Desarrollo de Honduras