

Reforma fiscal en Honduras: lineamientos de política fiscal y de ingresos progresiva con articulación a la política social

¹ Sammy de Jesús Castro Mejía

Resumen

Al analizar la evolución de la Política Fiscal en Honduras en las últimas tres décadas, se observa que aún con los esfuerzos por incrementar la recaudación tributaria, a través de la modernización del sistema fiscal y de múltiples reformas impulsadas por las autoridades financieras, la realidad es que los niveles de recaudación se mantienen en promedios bajos y consecuentemente el nivel de desarrollo social sigue siendo limitado, lo que es evidente al analizar todas las variables consideradas en los estudios de organismos internacionales comparados sobre el nivel de recaudación fiscal y los programas sociales apoyados por estos. Con los niveles de recaudación actual, la hacienda pública sufre constantemente el riesgo de enfrentarse con problemas financieros para solventar sus obligaciones con los ciudadanos. El tema de la necesidad de reforma al sistema fiscal hondureño ha sido muy frecuente en el análisis de la economía hondureña. Sin embargo, para poder hacer una buena propuesta de reforma fiscal es fundamental entender el contexto en el que se encuentra y con ello determinar por qué es necesario reformar el sistema fiscal hondureño.

Palabras clave: Desarrollo, reforma fiscal, presupuesto, pobreza

Fiscal reform in Honduras: progressive fiscal and revenue policy guidelines with articulation to social policy

Abstract

When analyzing the evolution of the Fiscal Policy in Honduras in the last three decades, it is observed that even with the efforts to increase tax collection, through the modernization of the tax system and multiple reforms promoted by the financial authorities, the reality is that the levels of collection are kept at low averages and consequently the level of social development remains limited, which is evident when analyzing all the variables considered in the international agency studies compared on the level of tax collection and the social programs supported by these. With the current collection levels, public finances constantly suffer the risk of facing financial problems to solve their obligations to citizens.

The issue of the need for reform of the Honduran tax system has been very frequent in the analysis of the Honduran economy. However, in order to make a good tax reform proposal, it is essential to understand the context in which it is located and thereby determine why it is necessary to reform the Honduran tax system.

Keywords: Development, fiscal reform, budget, poverty

¹ Coordinador de investigación y vinculación de la Maestría en Estado y Políticas Públicas, Universidad Nacional Autónoma de Honduras. <https://orcid.org/0000-0001-8493-3972> Correo electrónico: scastro@unah.edu.hn

Introducción

A través de esta investigación se pretende aportar al conocimiento científico del entorno económico-financiero de Honduras, las razones por las cuales, la política fiscal constituye un referente que permite determinar las prioridades que se persiguen con las políticas públicas, pues, además de generar la financiación parcial o total de las demandas de gasto público y de las obligaciones financieras de cada país con sus nacionales y el resto del mundo, afecta a los ciudadanos en su conjunto respecto a sus decisiones de consumo, ahorro e inversión, entre otras. Sin embargo, es importante remarcar que no todos los ciudadanos son afectados del mismo modo, por lo que es natural que diferentes grupos de interés, al estar preocupados por su situación particular en el nuevo arreglo, también busquen incidir en los procesos de propuesta, discusión y aprobación de los proyectos de reforma fiscal a su favor, como lo evidencian los resultados de este estudio.

Política social, bienestar común y desarrollo humano

En Honduras como en el resto del mundo, “El problema es el dilema entre el liberalismo económico (crecimiento económico libre y competitivo, con criterios éticos: la justicia y el bienestar) y el socialismo (crecimiento y desarrollo juntos, igual comportamiento entre transformación política y social: la “democracia social”). La libertad de elegir versus el intervencionismo económico. En el trasfondo: equilibrio en el gasto o política fiscal expansiva. El Bienestar social ha sido, en esta “era de la Política social”, competencia casi exclusiva de un Estado considerado como expresión suprema y única de la voluntad popular. Así, en este contexto de debate y reflexión, un hecho apunta directamente hacia la renovación de estas bases teóricas, o cuando menos su actualización. La crisis fiscal e ideológica del sistema del Estado de Bienestar de naturaleza keynesiano-beveridgiana (difundido desde segunda postguerra del siglo XX), ante transformaciones internas (crisis de la sociedad industrial, mutación de la estructuración social) y externas (mundialización económica, sociedad del conocimiento), exige un

replanteamiento de los pilares sobre los que se genera y difunde el pensamiento político-social (Gago, 2004, p. 14).

Metodología

La metodología utilizada en este estudio se basa en el Método Científico, el cual Arias (2012), define como un conjunto de pasos, técnicas y procedimientos que se emplean para formular y resolver problemas de investigación mediante la prueba o verificación de hipótesis; aunque este método no es el único camino para la obtención del conocimiento científico, surge como una vía flexible utilizada por la mayoría de las ciencias fácticas en la actualidad; prácticamente, se le considera como el método general de la ciencia. Se realizaron investigaciones y entrevistas, a expertos financieros que han tenido experiencia en la formulación e implementación de las políticas y estrategias, se identificaron posiciones fijadas en opiniones, asimismo, se buscó la posición de los principales críticos y estudiosos permanentes sobre el sistema, con el objetivo de balancear las posiciones y definir interpretaciones y conclusiones.

Política fiscal regresiva

En Honduras los problemas que se identifican son: Autonomía del ente financiero versus discrecionalidad del gobierno en el gasto público. El objetivo de estas reglas fiscales es disminuir la discrecionalidad del Gobierno y desvincular la política fiscal del ciclo político.

Sin margen de presión fiscal

Asimismo, esta ley, en un país con las características de la economía hondureña, puede tender a reducir los márgenes de maniobra de las políticas públicas frente a desafíos sociales y económicos de los ciclos productivos.

Rigidez del gasto

El gasto tendrá, por su parte, rigideces similares a las observadas en los presupuestos anteriores, pues un 57.0% de su monto total está dirigido al pago de salarios y servicio de la deuda (33.0 y 24.0%, respectivamente); de manera adicional y

de acuerdo con lo estipulado legalmente, un 10.0% se destina a las transferencias a las municipalidades, un 6.0% a la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH), y un 3.0% a la Corte Suprema de Justicia. Al analizar el gasto por finalidad, las participaciones de educación y salud ascienden a 20.1 y 10.7%, respectivamente, mientras que seguridad y defensa reciben alrededor del 13.6% del presupuesto. Vale la pena destacar que los fideicomisos públicos reciben recursos por L. 9,196 millones (cerca del 2.0% del PIB) y no se detallan los montos asignados a proyectos de alianzas público-privadas (APP), lo cual constituye un retroceso en los esfuerzos de hacer transparente el destino de los recursos públicos.

Paradoja fiscal: reducción en el déficit con incremento en la deuda pública (reducción en el déficit con poco impacto de crecimiento económico y disminución de pobreza). Ello se traduce en una política fiscal restrictiva

En suma, el comportamiento macroeconómico reciente, si bien se caracteriza por una reducción de sus principales déficits, no ha sido capaz de generar un crecimiento económico adecuado para disminuir los altos niveles de desempleo y pobreza en el país. A pesar de los esfuerzos vertidos para reducir el déficit fiscal, la dinámica de la deuda pública aún es creciente.

Sostenidas exoneraciones fiscales (al no afectar favorablemente el crecimiento económico, se convierten en política fiscal regresiva o con favoritismo para el sector empresarial)

El informe final de la Comisión Especial para el Análisis y Control de Exoneraciones, Exenciones y Franquicias Aduaneras indica que el BID calculó un gasto tributario por exoneraciones de L. 23 millardos en 2012 (aproximadamente, un 6.0% del PIB). Sin embargo, los miembros de la Comisión suponen que la cifra puede ser de entre el 7.0 y el 8.0% del PIB. Ambas opiniones técnicas revelan una cantidad importante de recursos que pierde el Estado sin conocer los beneficios que se obtienen de este gasto tributario en términos de generación de empleo y bienestar.

Inversión pública y política fiscal de austeridad

Los problemas que se identifican son:

Gastos inefectivos para la mejoría del desarrollo humano

De ahí que existan cuestionamientos sobre la efectividad de este tipo de programa de reducción de pobreza, al no tener efectos intertemporales ni intergeneracionales visibles. Las cifras del INE indican que no se han alcanzado resultados significativos de reducción de pobreza extrema, lo cual constituye una indicación preliminar de lo expresado. El presupuesto para servicios de salud sufrió un recorte de L. 621 millones, aunque se ve compensado con la creación de un fideicomiso para la adquisición de medicamentos, material médico quirúrgico, insecticidas e insumos, por un monto de L. 1,218.6 millones, sin dejar fuera los temas de transparencia y rendición de cuentas que conlleva esta decisión. Al comparar la estructura presupuestaria del año 2010 con la de 2017 se observa que, en la primera, los presupuestos asignados a educación y salud representaban el 47.5% del presupuesto total, mientras que el servicio de la deuda pública absorbía recursos equivalentes al 10.9%. Sin embargo, en 2017 la participación de educación y salud se reduce al 30.8% del presupuesto, y el pago de la deuda sube a un 23.5%.

Encubrimiento de gastos corrientes

Por ejemplo, se presenta una asignación para educación e investigación de L. 18,682.3 millones, que es prácticamente el presupuesto completo (73.0%) de la Secretaría de Educación; de esa cuenta, el dato constituye una afirmación poco creíble, ya que estos fondos serán utilizados para diversos fines educativos (pagos de salarios, por ejemplo), no únicamente para cambio climático.

Alianzas público-privadas

Secretividad que impide medir la efectividad del gasto público. La aprobación del Decreto 418-2013 que da vida a la Ley para la Clasificación de Documentos Públicos relacionados con la seguridad y defensa nacional, más conocida como «ley de secretividad», la cual

representa un obstáculo para los procesos de cuentas.

Los fideicomisos y el problema de la transparencia

El Congreso Nacional deberá realizar audiencias públicas amplias con apertura a la sociedad civil para que esta presente sus puntos de vista sobre la asignación de los recursos públicos. A pesar de que la participación debería iniciar con el diseño y planificación, sería un avance importante que esta también se permita en el proceso de aprobación, lo cual indicaría una decisión correcta para mejorar el ambiente democrático del país. Se recomienda desistir del uso de fideicomisos y reasignar los fondos a las instituciones para que estos sean visibles en su programación de gasto, objetivos y ejecución.

Política fiscal en Honduras

¿La política fiscal en Honduras contribuye al Desarrollo Humano Sostenible?

La política fiscal en Honduras en los últimos 40 años se ha desarrollado bajo escenarios de cambios drásticos, bajo el argumento de implantar un ordenamiento presupuestario, manteniendo la idea que se tiene del papel del gobierno en la sociedad y en la economía, y esto ha mostrado intereses personales y/o de grupo, así como objeciones de los diferentes estratos sociales que integran el Estado. Las finanzas hondureñas pese a que los diferentes gobiernos han justificado acciones de ajuste fiscal drásticos, muestran a la fecha un elevado déficit fiscal que es compensando con acciones que, en lugar de reforzar la economía y el desarrollo económico social, los han debilitado más, pues se ha recurrido a la forma más convencional que es el incremento de las tasas impositivas y a una supuesta reducción del gasto público. En la mayoría de los casos las reformas han sido amplias y profundas, generando transformaciones institucionales del ente encargado de las recaudaciones de tributos y que incluye reformas legislativas en el ámbito de las finanzas públicas.

Ante esa situación, varios sectores orientados al análisis de la economía, han propuesto desde hace más de tres décadas un pacto fiscal que permita la ecuanimidad tributaria, a la suficiencia

y eficiencia del gasto del sector público, y que a estas acciones se le adicione los elementos de transparencia y rendición de cuentas en el manejo y uso de los fondos. Esta situación ha llevado a calificar por diversos sectores organizados del país a las reformas fiscales como injustas y desiguales, que favorecen a mayores niveles de pobreza entre los diferentes estratos de la población, debido a que el traslado de los incrementos del pago de impuestos de las empresas, productores y prestadores de servicio es hacia el consumidor final. Las reformas fiscales impulsadas entre los años 2013-2016, han mantenido el objetivo de las precedentes, reducir la brecha en el presupuesto, que en sus momentos más críticos ha superado porcentajes del 7% con relación al Producto Interno Bruto (PIB). Asimismo, en los años 2014-2017 se impulsaron reformas a todas las leyes relacionadas con el sistema financiero público, como parte de una política fiscal impulsada por un nuevo gobierno.

¿Quién paga los impuestos en Honduras?

¿Quién paga los impuestos en Honduras?, orientado a efectuar aportes para la construcción de una sociedad más justa. El documento hace una relación de hechos, desde 1949, año en el que se implantó el Impuesto Sobre la Renta (ISR), en Honduras, tanto para personas naturales y jurídicas, para lo cual fue necesario solicitar la aprobación de las transnacionales bananeras, a fin de no generar acciones de animadversión a la medida de orden fiscal, orientada a suplir al Estado de recursos.

Cambios en la Política Fiscal

Con el inicio de una nueva administración gubernamental en el año 2014, las finanzas públicas se encuentran en una de las etapas más críticas, pues se le transfieren las enormes inestabilidades fiscales, las cuales solo pueden superarse mediante la implantación de uno de los más cargados programas de reformas fiscales desarrollados en los últimos 40 años. Entre las leyes impulsadas en el programa de reforma fiscal, sobresale la Ley de Ordenamiento de las Finanzas Públicas, Control de las Exoneraciones y Medidas Antievasión, Decreto 278-2013 del 21 de diciembre de 2013 y publicada en el Diario Oficial La Gaceta el 30 de diciembre de 2013, y

que contempla los cambios más importantes en materia impositiva, que permitirá la mejora de los niveles de recaudación. El incremento del Impuesto Sobre Ventas (ISV), del 12% al 15% para las mercancías y servicios generales. Incremento del ISV a las bebidas alcohólicas y cigarrillos, del 15% al 18%. Aumento de la tasa impositiva a los derivados del petróleo: 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 a 75 kilovatios hora al mes, y se cambia la forma de asignación con un bono por un monto máximo de L. 120.00.

La situación social en Honduras

Al igual que la Política Fiscal, en Honduras, la Política Social se encuentra en total desequilibrio, pues si bien se ha priorizado el gasto en asistencia social mediante una serie de programas de asistencialismo, mientras que el gasto en educación, salud y seguridad social se ha estancado en términos reales. A partir de la reforma fiscal previa al inicio del nuevo gobierno en 2014, las transferencias monetarias y no monetarias, continuaron y se ampliaron mediante una base de consolidación social. Este gasto está constituido por todo tipo de gasto no retributivo, monetario o en especie, dirigido a aquellas personas que se encuentran en los quintiles más bajos de ingresos y, por consiguiente, no pueden hacer frente a necesidades básicas (Díaz y Marín, 2017).

Efecto de las Reformas Fiscales

Como ya se anticipó anteriormente, las reformas fiscales efectuadas en el periodo 2010-2017, tuvieron como objetivo principal reducir el déficit fiscal de las finanzas públicas, cuyos porcentajes más altos se han registrado en los años 2012 y 2013, alcanzando 6.0% y 7.9% respectivamente, así mismo se reitera que estas reformas no se concentraron en el tradicional aumento de los impuestos y la reducción del gasto, sino que incluyeron reformas institucionales y legales, cambios en el funcionamiento institucional. A juicio de expertos, en la administración gubernamental (2014-2017), se ha registrado el más fuerte ajuste fiscal, luego de que el antecesor gobierno, que también aplicó una serie de reformas, no tuviera éxito en el ámbito económico.

Conclusiones

1. Una política económica concreta consistirá en un conjunto de metas definidas de manera bien determinada y en un conjunto de medidas que se estiman adecuadas para alcanzarlas, conforme a lo preceptuado por Keynes, que radica en la creencia de que la política económica de un gobierno -fijación de unos objetivos y utilización de unos determinados instrumentos para lograrlos- se establece en aras a conseguir el máximo bienestar para toda la sociedad.

2. Los arreglos políticos e institucionales intervienen en el diseño y aprobación de los sistemas fiscales, por ello, aunque en los últimos años el tema de las reformas fiscales ha sido muy estudiado en varios países con el objetivo de modernizarlos, las reformas son muy difíciles de aprobar, sobre todo en democracias incipientes. Honduras no es la excepción, ya que desde la década de los 1960's la transformación del sistema fiscal para dotar de mayores recursos para promover el crecimiento económico y reducir la desigualdad social, ha sido un tema siempre presente en la agenda pública. Sin embargo, el sistema fiscal ha tenido cambios sin alcanzar los objetivos. La institucionalidad se ha debilitado y la corrupción se manifiesta en varias actividades públicas. La violencia y los homicidios son elevados. El leve crecimiento económico es insuficiente para aliviar la pobreza. La lucha contra el tráfico de estupefacientes impacta a las empresas productivas, genera desempleo y tiene alto costo. El país necesita un nuevo rumbo, más fundamentado en los intereses de su población, que en los externos. La propuesta se enfoca en un Acuerdo Nacional de Largo Plazo que impulse en un principio pocas prioridades la alimentación de los pobres, la educación sostenida y salud del capital humano. Además, fomentar la actividad empresarial y la innovación, la adaptación agropecuaria al cambio climático; y la seguridad pública basada en la población. No en contra de ella.

3. No se debe dejar de lado que, pese al apoyo de los actores políticos y el sector productivo en general, el gobierno siempre estará limitado en su habilidad para confrontar a los actores económicos más importantes del país, sobre todo en un entorno lleno de privilegios fiscales y en donde, con esta propuesta, algunos de estos

privilegios se verían afectados. La propuesta presentada en este trabajo de tesis es completamente real, bajo el entendido de que deben alinearse todas las fuerzas del país, ya que los desequilibrios fiscales y externos de Honduras, en buena parte, reflejan una inadecuada administración del sector público, por parte de los políticos y directivos de sus instituciones. Son el resultado de la expansión del consumo poco regulado del gobierno y de las empresas públicas, del empleo laboral improductivo -por razones partidarias- de la corrupción y de los abusos en la asignación de recursos. Los desequilibrios también son consecuencia de las exoneraciones tributarias a favor de pocos beneficiarios, y del uso inadecuado del financiamiento público. En tal sentido, deben establecerse consensos y establecer el pacto fiscal, ya sea por la vía legislativa o ejecutiva. Debe acordarse cómo mantener equilibradas las finanzas públicas.

4. Se puede decir que además de la propuesta en sí, con el presente análisis se realiza otro gran aporte que es la identificación de agentes "ganadores" y "perdedores" de la reforma. Lo anterior con análisis de incidencia entre los grupos de ingreso y la detección de posible oposición del sector privado, así como el análisis de coincidencias de los agentes en torno a un objetivo común, factores pocas veces considerados en los análisis, pero de alta influencia en las decisiones fiscales. Ante tan compleja situación y diversos desafíos parecería conveniente promover un Acuerdo Nacional a Largo Plazo sobre pocas metas clave, los programas pragmáticos y las medidas para alcanzarlas. Para ellos se tendría que responder a las demandas básicas de la población de fomentar y financiar la alimentación de los pobres, la educación sostenida y la salud del capital humano. Impulsar una activa política de empleo y capacitación técnica del recurso humano.

5. Esta propuesta podría estar sustentada en la generación, de un diagnóstico compartido sobre la necesidad de aumentar el crecimiento económico y reducir la desigualdad social vía una reforma fiscal; lo cual facilitaría al Ejecutivo poner el tema de la reforma del sistema fiscal en la agenda pública como prioritario. Honduras se encuentra en una encrucijada. A los diversos desafíos sociales, productivos y de competencia

global, y a los requerimientos de ajuste de las finanzas públicas, se suman ahora tensiones políticas y sociales. Se agregan, además, niveles de violencia y criminalidad inéditos en la historia del país, ante un Estado débil e incapaz de contenerlos, y más atento a los conflictos institucionales y las agendas propias de los políticos.

6. Se debe observar que la reforma aquí propuesta mejoraría el sistema fiscal hondureño, aumentando la recaudación para necesidades de gasto que promuevan el crecimiento y reduzcan la desigualdad de ingresos; aumentando la productividad fiscal y disminuyendo distorsiones (principalmente reduciendo regímenes especiales); además de aumentar la progresividad fiscal total, haciendo al sistema más equitativo (reformando el gasto público focalizado). De forma más contundente, el modelo macroeconómico desarrollado aquí sustenta que la combinación de este tipo de ingreso (impuestos al consumo) y gasto público (en infraestructura) es la única opción que aumenta el crecimiento y reduce la desigualdad de ingresos. Thomas Piketty, autor de *Le capital au siècle XXI* (2013), una obra que ha removido el mundo de economistas, académicos y políticos al desmontar el mito neoliberal de que "la desigualdad disminuirá automáticamente a medida que el capitalismo se desarrolle".

7. Finalmente, pese al apoyo de los actores políticos y el sector productivo en general, el gobierno siempre estará limitado en su habilidad para confrontar a los actores económicos más importantes del país, sobre todo en un entorno lleno de privilegios fiscales y en donde, con esta propuesta, algunos de estos privilegios se verían afectados. Uno de los objetivos de toda política gubernativa es lograr el desarrollo económico y social de un país, y con tal fin se elaboran planes nacionales y sectoriales de desarrollo. Mediante la planificación se trata de acelerar la tasa de crecimiento del Producto Nacional Bruto, redistribuir los ingresos y la propiedad, y elevar el nivel de vida de los pueblos.

8. Se requiere una reforma fiscal que incentive la inversión productiva, que promueva la competitividad en el país, de tal forma que mantenga y atraiga inversiones, contribuyendo a detonar el crecimiento económico. El crecimiento económico se traduce en mayor inversión,

creación de empleo, competitividad y fortalecimiento del mercado interno, lo que repercutirá en mayor recaudación tributaria, pero también en bienestar social para nuestra población. La mejor política social es la que crea empleos permanentes. Es evidente que se requiere mejorar la calidad en el ejercicio del gasto público, ya que, como hemos señalado, nunca será suficiente una reforma tributaria orientada a aumentar el ingreso, si no corregimos esta problemática; al mejorar la calidad en el ejercicio del gasto, se estarán dando señales para que el contribuyente tenga confianza en el sano uso de los recursos públicos. Honduras necesita una reforma fiscal fundamentada en: La Eficiencia económica; la sencillez administrativa, la Flexibilidad, la Responsabilidad política, la Justicia a fin de promover el crecimiento económico, el bienestar social, que mejore la calidad de vida de la población, que de sustentabilidad a las finanzas públicas y promueva la formalidad, todo en un entorno financiero eficiente y eficaz que sea transparente y que rinda cuentas.

ICEFI. (2013). *Diagnóstico Política Fiscal Honduras*.

ICEFI. (2017). *La política fiscal reciente en Honduras 2013-2016*. Tegucigalpa: ICEFI y otros.

Referencias bibliográficas

BID. (2014). *Al servicio del ciudadano: una década de reformas del servicio civil (2004-2013)*. Washington.

CentralAmerica Data.com. (Lunes 17 de noviembre de 2014). Obtenido de: https://m.centralamericadata.com/es/article/home/Las_cuentas_fiscales_de_Centroamrica

CEPAL. (2012). *Reformas Fiscales en America Latina el Caso de Honduras*.

COHEP. (2013). *Análisis de la Ley De Ordenamiento de las Finanzas Públicas, Control de Exoneraciones y Medidas Antievasión*.

Cuadrado, J. R. (2006). *Política Económica*. Madrid: Mc. Graw Hill.

Eficiencia de los Ingresos. (08 de Julio de 2011). *La Gaceta Diario Oficial de la República de Honduras*, p. 14.

Hernández Sampieri, R. (2007). *Metodología de la Investigación*. PRENTICE HALL MEXICO.

Hernandez Sampieri, R. (2014). *Metodología de la Investigación* (Sexta edición ed.). Mc Graw Hill. Recuperado el abril de 2015