

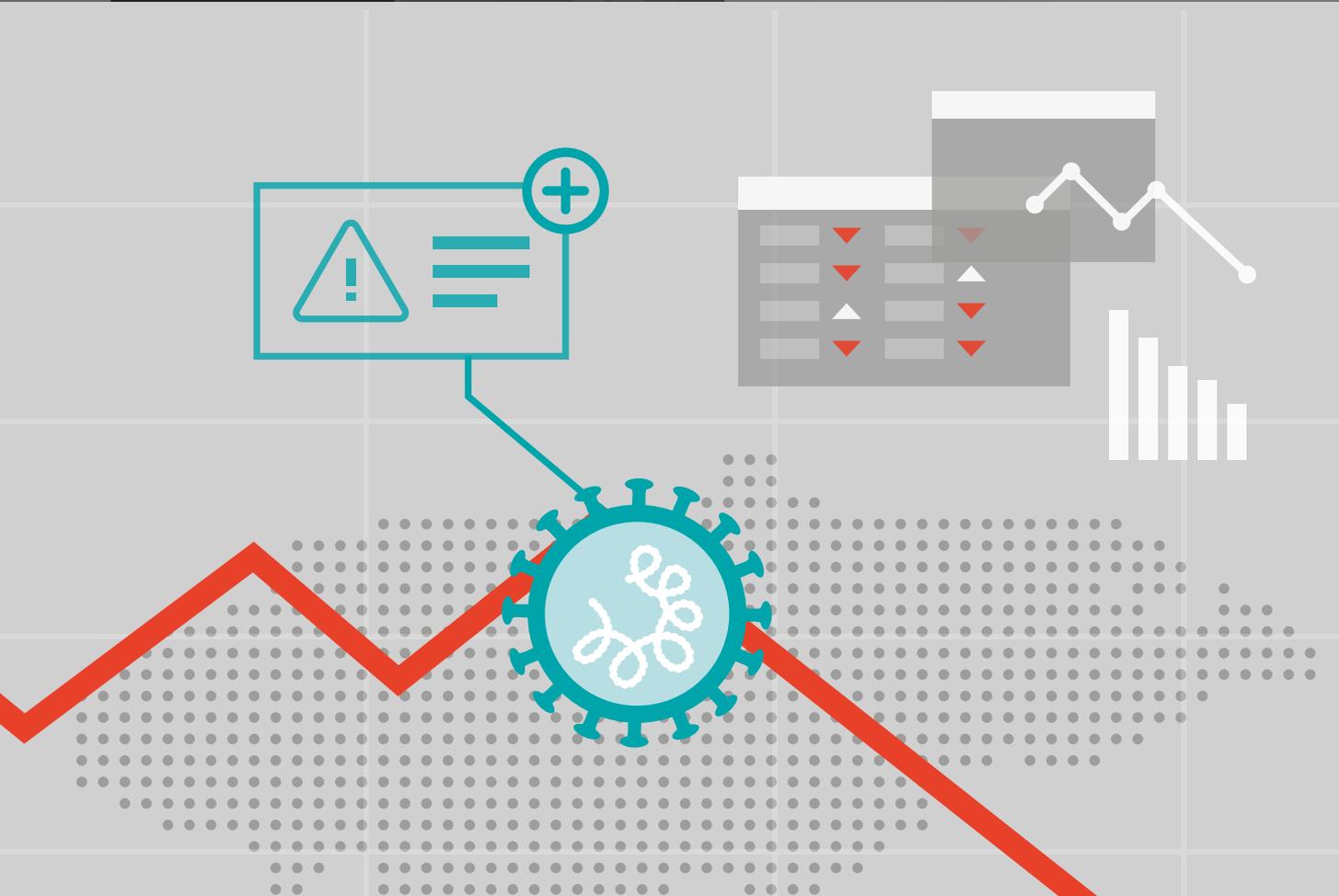
PERFILES MACROFISCALES DE CENTROAMÉRICA HONDURAS

Por una política fiscal para
la democracia y el desarrollo

Marzo 2021

icefi.org

No. 14 Año 8



**Comparación de cifras
estimadas para
el cierre de 2020 con
el presupuesto 2021 y
las ejecutadas en 2019**



CRÉDITOS



PERFILES MACROFISCALES DE CENTROAMÉRICA HONDURAS

Comparación de cifras estimadas para el cierre de 2020 con el presupuesto 2021 y las ejecutadas en 2019

Supervisión

Jonathan Menkos Zeissig
Director ejecutivo, Icefi

Redacción general: Área de Análisis Macrofiscal de Icefi

Carlos Alfredo Gossmann Zarazúa –
Economista investigador, Icefi

Abelardo Medina Bermejo –
Economista Sénior, Icefi

Administración

Débora Alvarado Franco –
Coordinadora de desarrollo
institucional, Icefi

Producción editorial

Mónica Juárez Balcárcel –
Asistente de Comunicación, Icefi

Difusión por medios electrónicos

José Ochoa Arévalo –
Asistente de comunicación, Icefi

Diagramación

Diana De León Dardón

Guatemala, Centroamérica, marzo 2021

© Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales- 7a. avenida 5-45 zona 4
Edificio XPO1, oficinas 505 y 506, Guatemala, Centroamérica
PBX: (502) 2505-6363 www.icefi.org

Con el apoyo
financiero de:



En Icefi consideramos que el conocimiento siempre está en construcción, por lo que cualquier comentario u observación es bienvenido en el correo electrónico: info@icefi.org

Este documento ha sido elaborado por el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi). Su contenido es responsabilidad exclusiva del Icefi y no refleja necesariamente los puntos de vista de la institución cooperante antes mencionada.

El Icefi promueve el uso de lenguaje inclusivo que no discrimine ni marque diferencias entre las personas según su sexo o identidad de género. No obstante, por economía expresiva, este documento podría contener expresiones en masculino genérico para referirse por igual a mujeres y hombres, uso que en ninguna forma debe entenderse como una intención discriminatoria por parte del Instituto.

Cualquier parte de este volumen puede reproducirse total o parcialmente sin permiso expreso del Icefi, siempre y cuando se dé crédito a la publicación y las copias se distribuyan gratuitamente. Cualquier reproducción comercial requiere previo permiso escrito del Icefi, solicitado a: comunicacion@icefi.org o info@icefi.org. Puede descargarse la versión electrónica en: www.icefi.org

CONTENIDO

I. INTRODUCCIÓN	5
II. INGRESOS PÚBLICOS	9
2.1 Estructura tributaria	11
2.2 Eficiencia y productividad tributaria	12
III. GASTO PÚBLICO	14
3.1 Destino del gasto público	15
IV. SITUACIÓN FINANCIERA GENERAL	17
V. DEUDA PÚBLICA	20
6.1 Vulnerabilidad y sostenibilidad de la deuda	21
6.2 Calificación de riesgo de la deuda soberana	21
VI. TRANSPARENCIA FISCAL	23
VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	25

I.

INTRODUCCIÓN

Las expectativas macroeconómicas para 2020 de las autoridades hondureñas, al iniciar el año, presentaban un escenario positivo para una recuperación económica, manifestado en un crecimiento esperado del 3.5% del PIB, similar a lo planteado por organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), quienes advertían una perspectiva similar a la oficial, y por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), aunque esta última era más conservadora al estimar un comportamiento del crecimiento de sólo el 2.9%.

En años previos, el país atravesó una etapa de fuerte desaceleración que se manifestó en reducciones del ritmo de crecimiento del 4.8% en 2017 a 2.7% en 2019, explicado en buena medida por la menor dinámica de las actividades agrícolas, ganaderas, de silvicultura y pesca y la caída de los precios internacionales del café, la palma africana y el camarón. Otros factores que también influenciaron en la desaceleración económica previa fueron: la contracción de la recaudación tributaria que redundó en una reducción del gasto del Gobierno, y la disminución de la inversión extranjera directa, vinculada con los bajos niveles de competitividad del país, relacionada, entre otras, con serios problemas de transparencia fiscal, falta de certeza jurídica, carencia de infraestructura adecuada y de mano de obra calificada, y especialmente en la falta de estabilidad política que persiste en Honduras, prácticamente desde el inicio del Gobierno del actual encabezado por el presidente Juan Orlando Hernández.

Las expectativas para 2020 se oscurecieron con el apareamiento de la pandemia mundial del Covid-19 que impactó el país a partir del mes de marzo de 2020, dando origen a una profundización de la crisis económica con serios efectos adversos tanto en lo económico como en diversos aspectos sociales.

Antes de la declaratoria de emergencia para la atención de la pandemia del Covid-19, en enero de 2020, el Gobierno había emitido el *Decreto Ejecutivo No. 002-2020* por medio del cual se declaró Estado de Emergencia en 137 municipios, con el propósito de enfrentar los efectos directos e indirectos de la escasez hídrica, que produjo pérdida de cultivos y disminución de capacidad adquisitiva de las familias ubicadas en las zonas afectadas. Dicha medida, si bien responde a efectos climáticos, quedó vigente durante el resto del año, con las modificaciones respectivas, para atender la situación de emergencia derivada de la pandemia por Covid-19.

Un mes después se publicó el *Decreto Ejecutivo No. 005-2020* en el que se declaró Estado de Emergencia Sanitaria en todo el territorio, con la finalidad de fortalecer las acciones de prevención y control, dirigidas a garantizar la atención a las personas afectadas por el dengue, y también, ante la probable ocurrencia de infección por el nuevo coronavirus. Fue en marzo, y como producto de los primeros contagios de Covid-19 en el país, cuando se aprobaron un conjunto de decretos ejecutivos¹ que incluían entre otras acciones la restricción de garantías constitucionales y el toque de queda absoluto (en donde se incluyó el cierre de fronteras y el ingreso de extranjeros); la suspensión de clases a nivel nacional, así como de eventos y espectáculos públicos; y se definieron protocolos de higiene y seguridad relacionados con la atención de la emergencia. En general, las disposiciones aprobadas se fueron ampliando con el transcurrir de los meses, por medio de decretos que

¹ Se incluye el siguiente conjunto de decretos ejecutivos que fueron emitidos para la atención de la emergencia: *Decreto Ejecutivo No. 016-2020; Decreto Ejecutivo No.005-2020; Decreto Ejecutivo No.013-2020; Decreto Ejecutivo No. 019-2020 y Decreto Ejecutivo No. 021-2020*

contemplaron prórrogas a los decretos originales, aunque también se adicionaron nuevas acciones normadas con otros decretos ejecutivos y legislativos.

En el mismo contexto, a mediados de marzo, el Legislativo impulsó y aprobó decretos que dieron paso a exenciones y exoneraciones fiscales. Se aprobaron ampliaciones presupuestarias para atender la crisis, y readequaciones presupuestarias como la reducción del presupuesto de las instituciones públicas del Sector Público No Financiero (SPNF) con el propósito de obtener un 2.0% del total del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del ejercicio vigente, a fin de disponer con más recursos para atender la emergencia. Asimismo, se produjeron otras acciones dirigidas a tratar de evitar la contracción de la economía por la crisis, especialmente en el campo de la protección a las empresas — para evitar cierres permanentes—, y a los trabajadores, que incluyó la suspensión de contratos garantizando que no se dieran despidos, así como el apoyo financiero a los trabajadores suspendidos.

Por su parte, las autoridades del Banco Central de Honduras (BCH) con el fin de tratar de promover la actividad económica del país y proteger a los intermediarios financieros nacionales, redujeron

la tasa de política monetaria (TPM) en forma sostenida desde 5.25% al inicio del año hasta 3.00% al cierre de 2020. También se redujeron las tasas de interés aplicables a las facilidades permanentes de crédito (FPC) que pasaron de 6.25% a 5.50%, y se continuó ofreciendo al sistema financiero las operaciones de reporto con el BCH, ampliando su plazo máximo de 14 a 28 días y reduciendo su tasa de interés de 7.00% a 6.25%, entre otras acciones. También se suspendió temporalmente la realización de las subastas de Letras del Tesoro, dirigidas exclusivamente a las instituciones financieras, lo que permitió a los bancos disponer de mayor liquidez para atender las necesidades de sus clientes.

Las acciones implementadas, que se mantuvo de los meses de abril hasta agosto de 2020, presentó cambios cuando se inició el *Plan de Reapertura de las Actividades Vitales de la Sociedad Hondureña*, que contempló tres fases para la reapertura gradual de las actividades económicas y la eliminación de las restricciones a la movilidad social. Sin embargo, el daño causado por el paro de la economía y la crisis internacional, se profundizó con los efectos de la entrada de dos huracanes² *Eta* e *Iota*, que produjeron muchos efectos negativos en la infraestructura del país, así como pérdidas humanas irreparables.

Según un informe de Cepal, solicitado por el Gobierno, estos eventos causaron pérdidas por USD1,879.0 millones³. Las autoridades del BCH estimaron que solo el impacto de *Eta* e *Iota* sobre la producción nacional fue de 2.3% del PIB en 2020 y será de 1.0% del PIB en 2021⁴, siendo Honduras el país de la región con mayores daños reportados.

Atendiendo a los impactos extraordinarios causados por las emergencias sanitaria y ambiental, las últimas perspectivas de los organismos internacionales como el FMI⁵, el BM⁶ y la Cepal⁷ dan cuenta sobre la contracción económica proyectada para el 2020, la cual se encontraría en -6.6%, -9.7% y -8.0% respectivamente. Por su parte, las autoridades del Banco Central han estimado que la caída de la producción alcanzó 8.5% en 2020 y que su recuperación se ubicará en torno al 4.0% para 2021, por supuesto si se logran contrarrestar los efectos negativos de la pandemia del Covid-19.

En ese sentido, el informe del Índice Mensual de Actividad Económica a diciembre de 2020 presentado por el BCH, muestra que todas las ramas de la actividad económica, con la excepción de correos y telecomunicaciones, reportaron una contribución negativa al crecimiento de la producción del país. Así, al finalizar

² Según el comportamiento de los mismos al ingresar al territorio centroamericano se degradaron a tormentas tropicales.

³ Véase en: <https://www.dw.com/es/cepal-honduras-tiene-1879-millones-en-da%C3%B1os-tras-tormentas/a-56004362>; <https://www.lavanguardia.com/vida/20201221/6138015/cepal-estima-danos-eta-e-iota-honduras-1-879-millones-dolares.html>; <https://www.swissinfo.ch/spa/da%C3%B1os-de-eta-e-iota-en-honduras-superan-los-usd-1.800-millones/46236824>; <https://www.laprensa.hn/economia/1429732-410/honduras-pandemia-tormentas-dejaran-perdidas-75000-millones-lempiras>

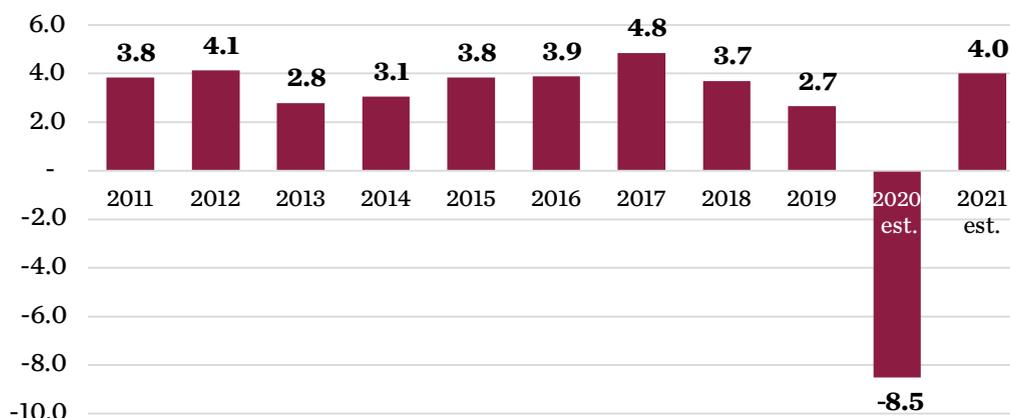
⁴ Véase en: <https://www.elheraldo.hn/economia/1430381-466/bcie-calcula-en-11000-millones-p%C3%A9rdidas-por-eta-y-iota-en-la>

⁵ Véase en apéndice A: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/09/30/world-economic-outlook-october-2020>

⁶ Véase en: <http://pubdocs.worldbank.org/en/411411599838740469/Global-Economic-Prosppects-January-2021-Regional-Overview-LAC-SP.pdf>

⁷ Véase en: https://www.cepal.org/sites/default/files/pr/files/tabla_prensa_pib_balancepreliminar2020-esp.pdf

Honduras: tasa de crecimiento del PIB real, período 2011-2021 est.



Fuente: Icefi con cifras y declaraciones del Banco Central de Honduras al 20 de febrero de 2021

2020, la industria manufacturera reportó una disminución del 15.2%, especialmente en las actividades relacionadas con la fabricación de prendas de vestir y maquinaria y equipo; el comercio de bienes en el mercado nacional registró una contracción de 12.2%, explicado principalmente por la disminución de algunos rubros alimenticios, equipo de transporte, derivados del petróleo y otros similares; la actividad de hoteles y restaurantes registró una caída del 47.0% que es resultado, principalmente, de las medidas implementadas por el Gobierno para tratar de contrarrestar la pandemia del Covid-19, entre las que se incluyen el toque de queda y el confinamiento; la construcción se contrajo 24.0%; los servicios de transporte y almacenamiento se redujeron en 16.5%, y la agricultura y el resto de actividades primarias lo hicieron en 5.9%.

Gran parte de dichos efectos habían sido pronosticados por el documento del PNUD *El impacto*

económico y social de la pandemia COVID-19 y recomendaciones de política para Honduras (Ham, A., 2020), en donde se indicó que serían los productores agrícolas los más afectados [sin contar con los impactos de Eta e Iota], el sector de la maquila, y las actividades relacionadas con el turismo, especialmente para aquellas regiones que colindan con el Caribe en donde el flujo de turismo marítimo (cruceros) suele ser común.

Por otro lado, el *Plan de Respuesta Humanitaria Covid-19 Honduras* (Organización de las Naciones Unidas, 2020), identificó diversos problemas sociales y económicos que derivarían de la crisis sanitaria, entre los que se pueden mencionar: el impacto sobre la seguridad alimentaria de los hondureños, producto tanto de la disminución de la producción y disponibilidad de los bienes, como del acceso a los mismos; el agravamiento de las desigualdades de género; serios efectos sobre el desempleo;

cierre de empresas tanto de micro, pequeñas y medianas empresas (Mipyme) como grandes, dado que no podrían soportar el funcionamiento sin retornos de efectivo; mayores riesgos para los grupos de población que se encuentra en situación de pobreza y extrema pobreza derivado de la caída de sus ingresos, e incremento de la violencia intrafamiliar por las cuarentenas, entre otros.

En el mismo sentido, un trabajo realizado por el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IIES) denominado *Covid-19 en Honduras: Análisis de Percepción de Impacto, Encuesta de Hogares UNAH*, destaca que, a partir de una encuesta implementada en los hogares hondureños, el 75.0% de estos en la tercer semana de cuarentena aún mantenía sus empleos, mientras el 25.0% restante habría perdido su trabajo; además, el ingreso de dichos hogares disminuyó 54.0%, en donde la principal fuente de ingresos para las familias

hondureñas son los salarios (63.0%). El estudio también destaca que el 23.8% de los empleados solo recibió pago parcial por conceptos de salario, en perfecta sintonía con las apreciaciones de la OIT (2020) en las que advirtió que dadas las características económicas y fiscales de Honduras el 40.2% del total del empleo del país se encontraba en riesgo por el Covid-19, lo que produciría en forma directa un aumento del desempleo y la informalidad.

Aun cuando no existen cifras oficiales, se estima que la pandemia del Covid-19, sin considerar los posteriores efectos de los huracanes que azotaron al país, produciría un incremento del nivel de pobreza en Honduras en alrededor de 2.3% de la población, hasta alcanzar a cerca del 57.1% de los habitantes (alrededor de 5.3 millones de personas) (Cepal, 2020).

El 2020 y el inicio de 2021 tampoco han sido buenos años en el tema de la migración forzada de hondureños, situación que desde el 2019 se ha reflejado en forma masiva por medio de *caravanas de migrantes*, fenómeno que muestra claramente que el Estado no ha logrado garantizar

los derechos y el bienestar de todos los hondureños. En ese contexto, en octubre de 2020 se registraron las primeras caravanas de migrantes en el contexto de pandemia⁸, las cuales fueron disueltas en Guatemala, en donde por instrucciones del Gobierno de este país —fuertemente involucrado con la política de la administración Trump de evitar el traslado de migrantes hacia el país del Norte—, se restringió el paso de miles de personas (incluyendo niños y niñas). En diciembre se repitió la situación, y nuevamente en enero de 2021 las *caravanas de migrantes* forzados se vieron empujadas a viajar, ahora adicionalmente a los efectos de la pandemia del Covid-19, como producto del paso de los huracanes *Eta* e *Iota*, intentando desafiar la represión de los aparatos de seguridad y defensa de Honduras y Guatemala, a pesar de poner en riesgo su integridad física y la vulneración de sus derechos humanos.

Es importante mencionar que 2021 es un año electoral para Honduras, que tiene como antecedente inmediato el ascenso en 2017 al segundo período de gobierno del actual presidente, Juan Orlando

Hernández, en medio de una serie de reformas opacas a la Constitución de la República y de fuertes señalamientos de fraude electoral. A esto se debe sumar el conjunto de acusaciones al Gobierno por actos de corrupción, que además incluyen señalamientos a altos funcionarios por su vinculación con organizaciones criminales, acusaciones por tráfico de drogas y otros delitos similares que abarcan incluso al presidente de la República.

En medio del contexto comentado, fue aprobado a finales de diciembre de 2020 el Presupuesto de Ingresos y Egresos para el periodo 2021, que refleja un ligero repunte del gasto público, que estará influenciado por el proceso electoral, y una estimación de ingresos tributarios por debajo de la experiencia previa a la pandemia, por lo que el déficit fiscal continuará en un nivel relativamente alto, obligando a un crecimiento del saldo de la deuda pública. La deuda pública todavía puede ser considerada como manejable, pero esta se encamina hacia problemas de sostenibilidad de mediano y largo plazo, que podrían agudizar la ya muy frágil estabilidad del Estado hondureño.

⁸ Véase en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-54379864>; <https://www.dw.com/es/guatemala-frena-por-la-fuerza-la-primer-gran-caravana-de-migrantes-en-2021/g-56268711>; <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-55698861>; <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-54450573>; <https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20201210-caravana-migrantes-eeuu-honduras>

II.

INGRESOS PÚBLICOS

La situación de los ingresos públicos en Honduras, al cierre del 2020, presenta un escenario bastante comprometedor, debido a que los impactos de la crisis derivada del Covid-19 fueron sumamente dañinos para la recaudación. Estos efectos nocivos pueden prolongarse hasta 2021 como consecuencia del mecanismo de pago del Impuesto Sobre la Renta (ISR), que se basa en el reporte de la obtención de ganancias del período previo, seriamente afectadas por la contracción económica.

En 2020, con el propósito de apoyar a las empresas y contribuyentes en general, y atendiendo a las restricciones de movilidad y confinamiento dictadas por el Gobierno, las autoridades adoptaron una serie de medidas que incluyeron postergaciones de las declaraciones de pago, sin multas ni intereses de: el ISR⁹ y en la aportación solidaria y activo neto; la contribución del sector social de la economía; los pagos por alquileres; las declaraciones por excedentes de operaciones del sector educativo, el pago de la contribución social del sector cooperativo del período fiscal 2019 para pequeños y medianos contribuyentes. Estas medidas, que se extendieron hasta junio del 2020, incluyeron la aplicación de un descuento del 8.5% del impuesto que debían pagar, si los contribuyentes realizaban el pago antes del 30 de abril, además de la posibilidad de diferir los pagos pendientes en tres cuotas (siendo la última el 31 de diciembre); además, por disposición del Decreto 33-2020, dichos pagos se debieron calcular sobre el 75.0% del monto del impuesto del

período fiscal 2019 y no sobre el 100.0% establecido en Ley.

Las amnistías fiscales, que habían agotado su plazo, se extendieron hasta mayo, y además incluyeron los pagos pendientes de obligaciones de personas naturales y jurídicas a noviembre de 2019; también se aprobaron amnistías para los deudores al Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS) (los que incluso podían ser arreglados en plazos), a la Comisión Nacional de Telecomunicaciones, al Aporte para la Atención a Programas Sociales y Conservación al Patrimonio Vial (ACPV), por pago de tasas e impuestos municipales, por deudas con la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE), y por deudas aduaneras, entre otros.

Otra acción relevante fue la posibilidad de aplicar un deducible adicional del 10.0% para el período fiscal 2020, a los contribuyentes que conservaran la planilla de empleados, respetando el pago de salarios, derechos y otros. Además, para los contribuyentes que, por las restricciones de movilidad y

resguardo ante la pandemia, no pudieron operar en los meses que fueron decretados como estado de emergencia, se les aplicó prórroga para la presentación y pago de la declaración del Impuesto Sobre Ventas (ISV); sin embargo, esta condición no aplicó para quienes siguieron operando con o sin salvoconducto. Para el caso de los adultos mayores de 65 años se aprobó la deducción de hasta L80,000.00 de la renta gravable y quedaron exentos de pago quienes presenten una renta bruta anual de hasta L350,000.00.

Considerando las medidas implementadas por el Gobierno, los efectos de la crisis derivada de la pandemia, y los causados por los huracanes que atravesó el país, se estima que, a partir de la información publicada por parte de las autoridades fiscales, la percepción de los ingresos públicos alcanzará un total de L89,791.9 millones, lo que representa una contracción de 21.8% respecto al cierre de 2019 y 15.3% del PIB. De dichos ingresos, los provenientes de impuestos representan el 90.4% del total.

⁹ A petición del sector privado y como propuesta del ejecutivo, la asamblea aprobó la prórroga del pago de ISR hasta el final de agosto.

Los ingresos tributarios esperados al cierre de 2020 alcanzan L81,179.7 millones, equivalentes al 13.9% del PIB, muy por debajo del 17.0% obtenido en 2019, y del promedio de 16.4% observado para el período 2011-2018, y que se explica tanto por la contracción en la actividad económica, la reducción de los precios internacionales del petróleo, como por los efectos de las amnistías tributarias que han afectado dramáticamente la moral tributaria de los contribuyentes en los últimos años, y por las decisiones de política implementadas en 2020 por las autoridades fiscales, con el propósito de asistir a los contribuyentes hondureños. La recaudación, además, alcanzó únicamente el 74.0% de lo planificado en el Presupuesto para 2020 y reflejó una caída del 22.4% respecto a lo percibido en 2019.

El presupuesto de ingresos para 2021 alcanza L105,931.8 millones, equivalentes al 16.8% del PIB y registra un crecimiento del 18.0% respecto al valor estimado

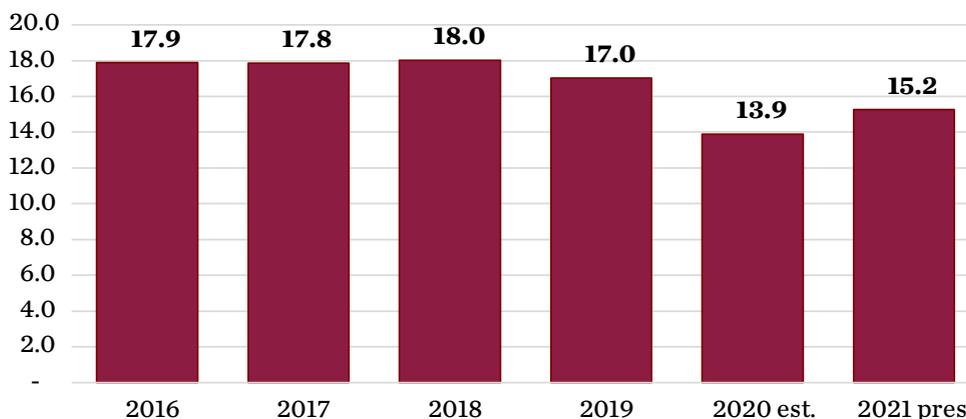
de cierre para 2020. De los recursos esperados, los ingresos tributarios alcanzarán el 91.0% del total, ligeramente por encima del promedio de 89.2% observado en el período 2011-2020 y del 90.4% de 2020, pero relativamente apropiado, dada la recuperación que esperan las autoridades del país, tanto como consecuencia de la reactivación económica, como de la percepción de tributos atrasados.

Así la recaudación tributaria estimada en el Presupuesto de 2021 es de L96,388.1 millones, y representa un crecimiento del 18.7% respecto de lo obtenido en 2020 y una carga tributaria del 15.2%. Los resultados esperados parecen ser normales, sin embargo, existen ciertos riesgos asociados entre los que destacan: los vinculados con el nivel efectivo de recuperación económica; el comportamiento normal del ISR descrito previamente, y por la disposición de las autoridades con relación a la ampliación de la base exenta de dicho impuesto,

que incluyendo gastos médicos, pasó de L17,123.51 mensuales a L17,676.49¹⁰, y que según el Servicio de Administración de Rentas (SAR) implicará que el fisco deje de captar alrededor de L235.0 millones. Producto de los riesgos mencionados, y atendiendo a la posibilidad de que el actual presidente decida implementar medidas tributarias para allanar el camino para un siguiente Gobierno, algunos analistas y empresarios han conversado sobre la posibilidad de que se implemente un paquetazo fiscal que incluya más impuestos o aumento de tasas, así como la contención del gasto. Sin embargo, a la fecha de edición de este informe, no parece existir evidencia concreta de dicha posibilidad, aunque la tendencia del déficit fiscal y el ritmo de endeudamiento parece que obligarán al siguiente Gobierno a realizar un ajuste fiscal que involucre la posibilidad de mayor recaudación.

Los ingresos no tributarios tendrían un incremento del 23.7%

Honduras: carga tributaria del Gobierno Central. Período 2016-2021 pres.



Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales

¹⁰ Véase en: <https://www.latribuna.hn/2021/01/09/ampliacion-base-exenta-isr-arropa-a-168-mil-asalariados/>

en el presupuesto para 2021, respecto a la estimación de cierre del 2020, pasando de L5,024.0 millones a L6,215.9 millones; mientras que los ingresos de capital que incluyen las transferencias y donaciones de capital del sector externo y los activos financieros, ascenderían a L3,327.8 millones en 2021, lo cual refleja una reducción de -7.3% respecto a la estimación de cierre para el 2020, calculada en L3,588.2 millones.

Por último, es importante comentar que el financiamiento para complementar el gasto del Presupuesto 2021 asciende a L56,503.9 millones, incluyendo títulos de deuda y préstamos, por lo que el 34.8% del presupuesto devendrá de ingresos no regulares del Estado, implicando la contratación de obligaciones que deberán ser pagadas en el futuro.

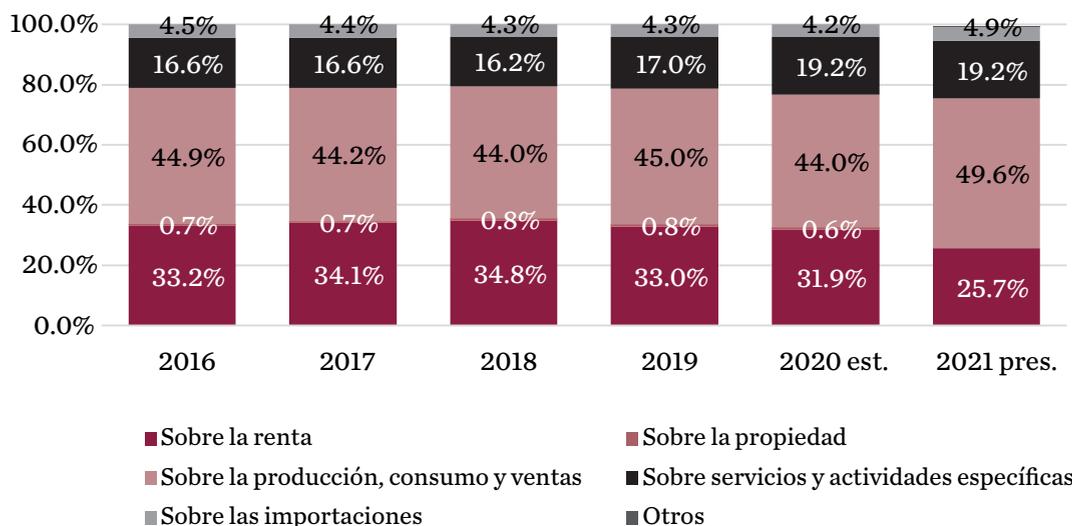
2.1 Estructura tributaria

Honduras es el país de la región centroamericana con mayor prevalencia de pobreza y pobreza externa, y con el mayor nivel de desigualdad en la distribución de la riqueza, por lo que sus autoridades debieran estar más preocupadas por la creación de condiciones fiscales que tiendan a una mejor distribución, o por lo menos que su política fiscal ocasione un efecto de mejora del bienestar sobre la población. Sin embargo, la recaudación de 2020, siguiendo los patrones históricos del modelo tributario del país, muestra que el ISV alcanzó el 44.0% de la recaudación total, en sintonía con el 45.0% de 2019, y el 43.8% para el período 2011-2018; mientras que los impuestos directos, en donde el

ISR es el principal, representaron solo el 32.6% del total, por debajo del 33.7% de 2019 y del 34.0% para el período 2011-2018. Así, se puede observar que Honduras sigue la tendencia de un sistema tributario de carácter regresivo, en donde los impuestos indirectos presentan mayor peso dentro de los ingresos tributarios.

En dicha línea, el presupuesto de ingresos para 2021 incluye un estimado de L25,366.6 millones provenientes de impuestos directos que incluyen los impuestos a la renta y sobre la propiedad y que representarán solo el 26.3% de la recaudación total, en sintonía con la reducción de las ganancias empresariales, las amnistías, exenciones y tratamientos especiales que han sido determinadas por el Gobierno de la República, por lo que el

Honduras: estructura de la recaudación tributaria del Gobierno Central (2016-2021 pres). En porcentajes del total



Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales

restante 73.7% del financiamiento público corriente devendrá del pago de impuestos indirectos, paradójicamente haciendo que el sistema tributario hondureño, en momentos en donde es necesario el apoyo del Gobierno a la mayoría de la población, sea financiado por esta última y no como lo recomiendan los entes internacionales, por los grandes capitales del país. Así, el peso relativo de la recaudación del ISV subirá hasta el 49.6% del total, por encima del 44.0% observado para el período 2011-2020, mientras que los impuestos sobre los servicios y actividades específicas reportarán una recaudación esperada del 19.2% del total, por encima del 17.0% computado en el período 2011-2020.

2.2 Eficiencia y productividad tributaria

La falta de suficiencia fiscal del Estado hondureño, que se manifiesta en el nivel de desarrollo humano del país, los volúmenes

de pobreza y pobreza extrema y por supuesto, y en la actitud de las personas por buscar otras latitudes como alternativa para encontrar mejores condiciones de vida, hacen necesario re-pensar las características del sistema fiscal del país, y por supuesto del sistema tributario, el que, además de reducir al máximo las distorsiones en la toma de decisiones de los agentes económicos para potenciar la capacidad productiva, también debe atender a los principios de generalidad, capacidad de pago (incluido el de equidad) y sobre todo de suficiencia, para financiar los gastos necesarios del Gobierno.

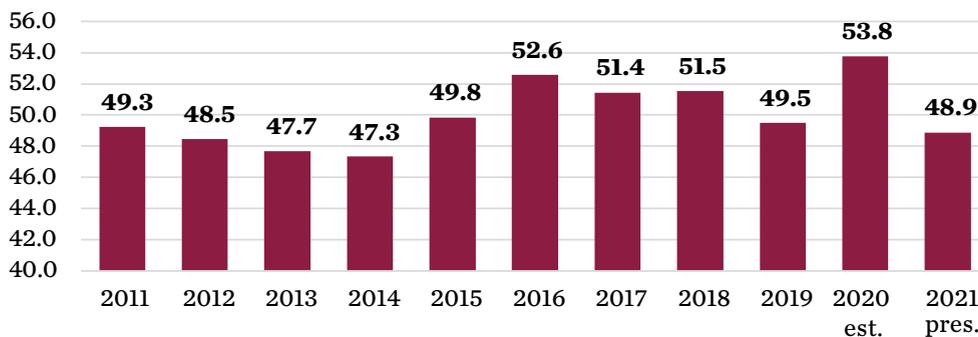
Una de las formas, no la única, de verificar la eficiencia del sistema tributario, la representa la productividad de los impuestos, la que refleja, en condiciones normales, el porcentaje de los ingresos públicos que se recaudan del total que debieran ser obtenidos. Así, la productividad aparente del ISV, si se tomara el PIB a costo de factores, como base del impuesto, muestra que la misma alcanzó el 53.8% en 2020,

por encima del 49.5% registrado en 2019. Dicho valor que es resultado de estimaciones de cierre tanto de la recaudación esperada como del PIB —aun no oficial—, habrá que revisarlo en el futuro para darle mayor certeza al seguimiento.

Aun así, la productividad del ISV se ubicó durante el período 2011-2019 en 49.7% del potencial, y espera recuperar su comportamiento en 2021, en donde, con los datos del presupuesto, se espera que alcance 48.9% del potencial. Lo más importante de dicho monto, es la conclusión de que aproximadamente la mitad de la recaudación de dicho impuesto no se cobra, tanto por incumplimiento tributario como producto del otorgamiento de tratamientos tributarios preferenciales.

Uno de los factores que drenan la productividad tributaria en general es el otorgamiento de tratamientos tributarios preferenciales, los que, conforme a la estimación de la Sefín, implicaron la renuncia en 2019 de L41,582.9 millones,

Honduras: productividad del Impuesto Sobre Ventas (ISV), período 2011-2021 est. Cifras como porcentaje del total



Fuente: Icefi a partir de datos oficiales

equivalente al 7.0% del PIB y al 39.7% de la recaudación. La estimación, incluida en el tomo X del Presupuesto 2021, indica que el gasto tributario (GT) del ISR ascendió a L13,555.3 millones, lo que significó un 2.2% del PIB; el monto del GT del ISV fue de L24,212.3 millones, lo que representaría el 3.9% del PIB; mientras que el asociado a los otros tributos aduaneros alcanzó un total de L454.3 millones.

En forma complementaria, conforme el Servicio de Administración de Rentas (SAR), el incumplimiento tributario del IVA para 2016 alcanzó L13,569.5 millones, equivalentes al 27.7% del potencial teórico, al 2.7% del PIB, y 15.3% de la recaudación total de dicho año. Lamentablemente, no existe una medición oficial sobre el incumplimiento tributario del ISR el que, conforme las experiencias de los países centroamericanos que realizan una medición, implica una pérdida fiscal mayor.

No obstante y al margen de la carencia de mediciones del incumplimiento tributario en el ISR y de otras relacionadas con el

contrabando, solo entre los gastos tributarios totales y la evasión del ISV, Honduras deja de percibir el equivalente al 9.7% del PIB y 55.0% de la recaudación.

Es importante comentar sobre algunos aspectos incluidos en el reporte¹¹ que publicó *Tax Justice Network* del Reino Unido, en donde señala que la economía hondureña pierde en promedio anual USD329.4 millones a causa de los Flujos Financieros Ilícitos (FFI), vinculado a la fuga que provocan transnacionales que operan en el país y que representan USD319.0 millones de los FFI (96.0% del total estimado) mientras que el resto (USD10.0 millones) corresponden a los millonarios que operan dentro del país. En el reporte se explica que la salida de capitales de manera irregular se da por medio de la Inversión Extranjera Directa (IED), el comercio, depósitos bancarios e inversión en cartera; también señalan los capitales provenientes de la evasión y elusión de impuestos que salen a paraísos fiscales, los cuales afectan las economías, sociedades, finanzas públicas y la gobernanza de los países. Este informe es

complementario al emitido por la *Global Financial Integrity* (2020) que estima que los flujos ilícitos de capital en Honduras alcanzan 7.5% del PIB, derivado de lo cual se puede estimar que el país pierde un aproximado del 2.3% anual del PIB en materia de ISR.

En consecuencia, y a partir de los elementos antes mencionados, es claro que existen muchos puntos de mejora para la situación fiscal del país, sin necesidad de aumentar impuestos o implementar la tradicional política de austeridad fiscal relacionada con el debilitamiento de los servicios de interés de la población, los que en forma complementaria a la necesaria mejora en la eficiencia y eficacia fiscal y al fortalecimiento de la transparencia pública, podrían significar un aparato fiscal sano y dirigido a satisfacer las necesidades de la población. Infortunadamente, hasta la fecha no existe ningún plan concreto y público que las autoridades fiscales hayan planteado y que permita creer que mejorará la productividad tributaria y la eficacia fiscal del país en el corto plazo.

¹¹ Véase en: <https://www.latribuna.hn/2021/01/28/reporte-de-tax-justice-network-honduras-pierde-329-millones-a-raiz-de-los-flujos-financieros-ilicitos/>

III.

GASTO PÚBLICO

De acuerdo a la información oficial disponible, se estima que el gasto público para el cierre al 2020 alcanzará L115,366.5 millones, reflejando una contracción de -2.1% respecto de lo ejecutado en 2019 y una ejecución equivalente al 86.3% del presupuesto vigente para 2020. De dicho monto, se estima que el 88.1% devendrá de gastos corrientes (84.9% del total en 2019) y el restante 11.9% de gastos de capital (15.1% en 2019). No obstante, es importante recordar que es una práctica presupuestaria común de Honduras registrar transferencias a fideicomisos diversos en la forma de pagos o aportes de capital, cuando realmente representan gastos corrientes asignados a diferentes entes públicos. De esa manera, al considerar dichas transferencias como parte del gasto público, como corresponde, el gasto total en 2020 alcanzará L140,848.3 millones, por encima de los L129,405.5 millones de 2019 (19.9% de incremento) y que está más acorde a la situación fiscal registrada en 2020.

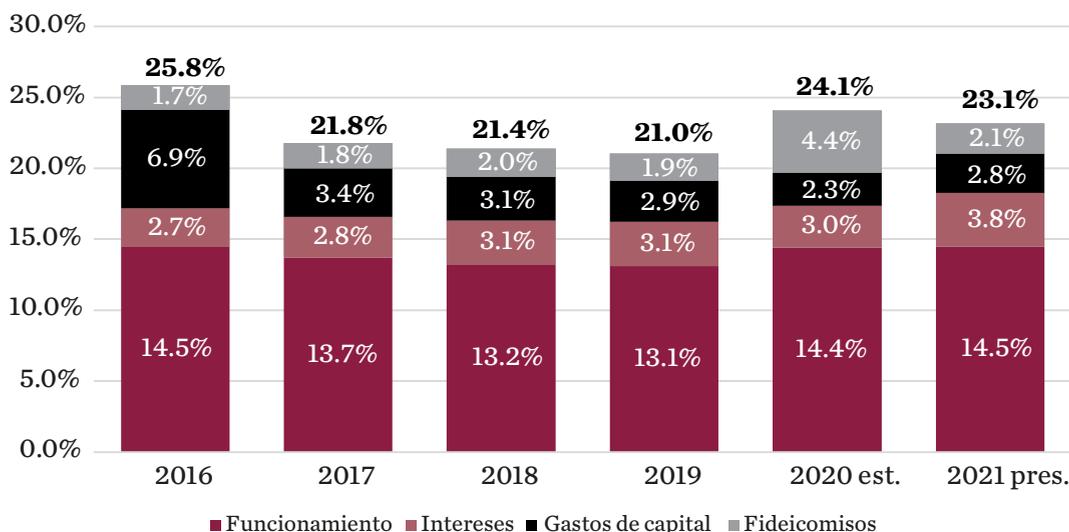
El gasto público, incluyendo las asignaciones para fideicomisos, representó el 24.1% del PIB en 2020, por encima del 21.0% de 2019 y del 22.7% para el período 2011-2018. Si no se toman en consideración los elementos

indicados, el nivel de gasto público se ubicaría en 19.7% del PIB, muy similar al 19.2% operado en 2019.

Por su parte, el Presupuesto de gastos para 2021 considera L149,238.9 millones, incluyendo

los recursos asignados a los fideicomisos públicos, lo que implica un tamaño del Gobierno equivalente al 23.1% del PIB, el que si bien es cierto se encuentra por debajo del 24.1% registrado en 2020, aún está por encima del

Honduras: gastos totales ejecutados por el Gobierno Central, períodos 2016-2021 pres. En porcentajes del PIB. Incluye las asignaciones para fideicomisos



Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales

22.5% del período 2011-2019. Del total presupuestario previsto para 2021, L16,131.0 serán canalizados al pago de amortizaciones de la deuda, por lo que el presupuesto total alcanza L162,435.6 millones, equivalentes al 25.7% del PIB, y se ubica en 3.2% por encima de lo estimado para el cierre de 2020.

Del monto previsto para 2021 (sin fideicomisos), el 86.7% del total corresponderá a gastos corrientes, de los que destacan los sueldos y salarios que representarán el 42.3% del total y las compras de bienes y servicios con el 10.9% del total. Sobre este último aspecto, es pertinente comentar que los pesos relativos de los dos rubros mencionados es superior a los valores medios registrados en el período 2011-2020 (41.3% para sueldos y salarios y 9.5% para la adquisición de bienes y servicios), lo que podría ser tanto efecto del reordenamiento del gasto público, producido entre otras cosas por el necesario aumento en las remuneraciones del sistema de salud para paliar los efectos de pandemia del Covid-19, pero también podría ser consecuencia del esfuerzo electoral que realizará el Gobierno en el año 2021. En cuanto a las remuneraciones, conforme la política salarial del Gobierno de Honduras, la masa salarial de la administración central no debe sobrepasar el 8.0% del PIB, sin embargo, el valor presupuestado para el efecto representa el 8.7% del PIB, que si bien puede ser explicado por las necesidades asociadas a la pandemia, puede ser también una deliberada omisión a la regla fiscal, atendiendo a la práctica electoral de los países de la región, en donde se contratan temporalmente

muchas personas para apoyar la campaña electoral. En otro sentido, la asignación de recursos para el pago de intereses de la deuda alcanzará el 17.9% del total, por encima del 15.1% registrado el año anterior.

En materia de la asignación de recursos a fideicomisos, se observa que los mismos dispondrán de L13,196.8 millones, 48.2% por debajo del valor estimado ejecutado en 2020, y que respondió de alguna forma a las políticas de apoyo del Gobierno a la población y al sector privado. De los fideicomisos, resaltan las asignaciones al Fideicomiso Fondo Social Reducción de la Pobreza con L2,599.1 millones; el Fideicomiso de Infraestructura Vial con L2,500.0 millones, y el préstamo a largo plazo para empresas públicas no financieras por L2,695.3 millones dentro del cual se incluye a la ENEE. Estos fondos que se clasifican como recursos bajo la línea, llegarán a representar el 8.1% del presupuesto total de 2021, y su utilidad y resultados se desconocen, atendiendo a lo difícil de su fiscalización, por lo que representan fuentes potenciales de mal uso y de actos de corrupción.

3.1 Destino del gasto público

Al analizar las erogaciones públicas por su finalidad, se puede observar que las asignaciones para el servicio de la deuda pública (amortizaciones e intereses) conforme la estimación de cierre al 2020, estarían alcanzando el 21.6% del total de los recursos públicos, monto que se ubica por

debajo del 26.5% de 2019 y del 24.6% previsto en el Presupuesto 2021, y que es explicable por el hecho que durante el año recién concluido, la asignación de recursos involucró una mayor utilización en servicios de salud y algunos otros clasificados como servicios públicos generales. A la asignación de recursos para atender la deuda pública, le siguen los asignados al rubro de educación, investigación, cultura y actividades recreativas que se estima que alcanzará el 21.0% del total, ligeramente por encima del 20.1% de 2019, aunque recuperarán su dimensión normal del 20.1% de los recursos asignados en 2021, conforme el Presupuesto aprobado; la asignación para servicios públicos generales, que contemplan al grueso de la administración pública, que dispone del 21.4% del total de los recursos, y el rubro de defensa y seguridad con 13.7% del total.

Por su parte, los gastos de salud, que ni siquiera en este período de emergencia tuvieron un comportamiento destacado, equivalieron al 10.5% del total de gasto ejecutado en 2020, el que si bien está por encima del 9.4% del año previo, muestra poco interés de las autoridades por dar una respuesta pública, universal y contundente a los problemas sanitarios que enfrenta la población. Por fortuna, los recursos presupuestados aumentan ligeramente al 11.5% del total en 2021 y habrá que esperar si los mismos son suficientes para la adquisición de las vacunas necesarias para inmunizar a la población contra el Covid-19, que actualmente parece ser un requisito fundamental para que la reactivación económica se concrete. Respecto a la asignación

a los servicios de salud, esta no alcanzó a representar la importancia que el Gobierno le da a los gastos de defensa y seguridad, evidenciando el desequilibrio entre las actuales necesidades de asistencia social de la población y los intereses de los gobernantes.

Según reportes del FMI, en seguimiento a las acciones del Gobierno para la atención de la emergencia sanitaria, las necesidades de gasto adicional alcanzaron 2.1% del PIB en 2020, incluidos los gastos de atención médica de emergencia (0.9% del PIB), beneficios de desempleo temporal para trabajadores formales (0.6% del PIB), entrega de suministros de alimentos a familias pobres (0.2% del PIB) y transferencias de efectivo a trabajadores informales (0.4% del PIB). Así el gasto público en salud que representó 2.3% del PIB en 2019, debió subir como mínimo hasta el 3.2% del PIB en 2020, sin embargo, la trayectoria parece confirmar erogaciones por

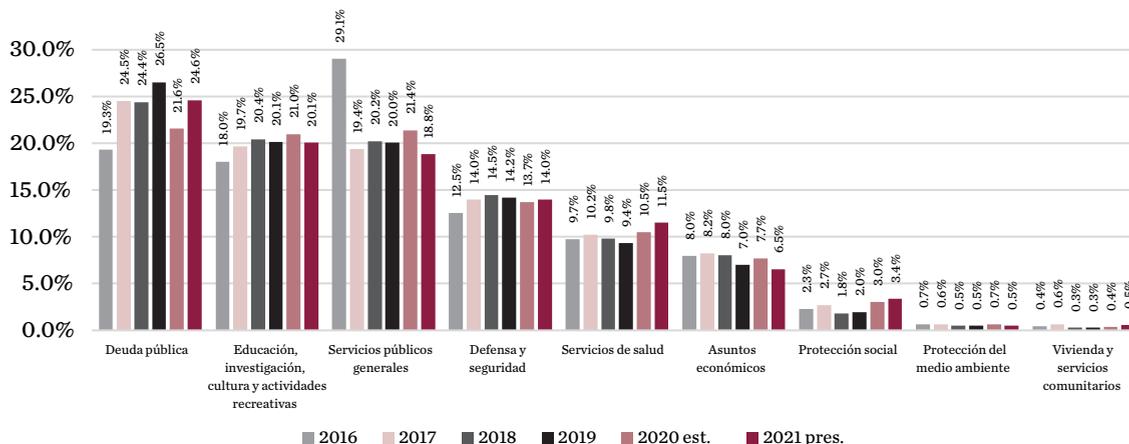
solo 2.8% del PIB, mucho menos de las necesidades financieras planteadas. En consecuencia, aun cuando hace falta algún tiempo para la presentación de las cifras oficiales por parte del Gobierno hondureño, habrá que esperar los montos finales ejecutados para evaluar a conciencia los recursos que destinaron las autoridades para atender la emergencia sanitaria.

Al margen de lo anterior, los anuncios de las autoridades públicas giraron en torno a importantes reasignaciones de gastos no prioritarios para financiar en parte los gastos de emergencia. Por su parte el Congreso aprobó el Decreto 31-2020 *Ley Especial de Aceleración Económica y Protección Social Frente a los Efectos del Coronavirus Covid-19*, que autorizó los procedimientos de compra acelerada para gastos de emergencia relacionados con la crisis y la contratación directa de las obras, bienes y servicios necesarios para acelerar la inversión en la red vial oficial con

el propósito de contrarrestar los efectos económicos negativos de la pandemia. Por otro lado, de una forma similar con lo ocurrido con los gastos para salud, las asignaciones para protección social apenas variaron del 2.0% al 3.0% del presupuesto, alcanzando un cambio del 0.5% al 0.8% del PIB, y refuerzan los conceptos anteriores.

Al analizar el presupuesto por entidades, se puede apreciar algunas variaciones significativas en el presupuesto 2021, como las relacionadas con los recursos asignados al Consejo Nacional Electoral, cuyo presupuesto alcanzará L1,504.5 millones, y del Tribunal de Justicia Electoral que alcanzará L95.3 millones, ambos consistentes con la programación de elecciones en 2021. Por su parte, las asignaciones para el Fondo Hondureño de Inversión Social pasarán de L850.3 millones a L1,790.1 millones, teniéndose escasa información sobre los fines y las metas a cumplir.

Honduras: clasificación de la ejecución del presupuesto de egresos públicos 2017-2021 pres. En porcentajes del total



Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales

IV.

SITUACIÓN FINANCIERA GENERAL

A partir de la estimación de cierre realizada con la información disponible a la fecha, se pudo establecer que el monto esperado de ingresos totales por parte del Gobierno Central de Honduras alcanzarían la cifra de L89,791.9 millones en 2020, mientras que los gastos totales reportarían alrededor de L115,366.5 millones, así como que las asignaciones para fideicomisos ascenderían a L25,481.8 millones. Atendiendo a dichos valores, el monto del déficit fiscal estimado para 2020 sería de L25,574.6 millones, equivalente al 4.3% del PIB y de L51,056.4 millones (8.7% del PIB) si se consideran las asignaciones para fideicomisos.

Por su parte, el Presupuesto para 2021 establece un déficit fiscal, antes de los gastos bajo la línea (fideicomisos) por -L27,176.1 millones (-4.2% del PIB), mientras que, si se incluyen las erogaciones

por fideicomisos, el déficit fiscal alcanzaría -L40,372.9 millones equivalentes al -6.2% del PIB.

En ese sentido, es pertinente recordar que, por medio del

Decreto 55-2020, se realizaron modificaciones a la *Ley de Responsabilidad Fiscal* (LRF- Decreto 25-2016), planteándose que, para atender la crisis derivada de la pandemia del Covid-19, el

Honduras: Situación financiera del gobierno central 2019-2021 pres. Comparación valores presupuestarios y estimados, cifras en millones de lempiras y porcentajes del PIB

Rubro	2019	2020 est.	2021 pres.	% var. 2021 / 2020	% ejec. 2020
Ingresos totales	114,768.5	89,791.9	105,931.8	18.0%	74.9%
Ingresos corrientes	110,305.8	86,203.7	102,604.0	19.0%	74.6%
Ingresos tributarios	104,622.9	81,179.7	96,388.1	18.7%	74.0%
Ingresos no tributarios y transferencias	5,682.9	5,024.0	6,215.9	23.7%	85.0%
Ingresos de capital	4,462.7	3,588.2	3,327.8	-7.3%	85.4%
Gastos totales	117,817.0	115,366.5	133,107.8	15.4%	88.9%
Gastos corrientes	99,972.7	101,679.4	115,346.0	13.4%	92.3%
Remuneraciones	49,225.6	50,278.5	56,348.7	12.1%	98.2%
Bienes y servicios	10,073.7	11,378.7	14,493.6	27.4%	87.3%
Intereses	19,193.2	17,387.4	23,821.5	37.0%	93.8%
Transferencias corrientes ¹	21,480.2	22,634.8	20,682.2	-8.6%	82.8%
Gastos de capital	17,844.4	13,687.0	17,761.8	29.8%	69.4%
Inversión	8,450.1	4,938.0	7,372.0	49.3%	60.9%
Transferencias de capital ²	9,394.3	8,749.0	10,389.8	18.8%	75.5%
Balance primario	16,144.7	- 8,187.1	- 3,354.6	-59.0%	
Balance presupuestal	- 3,048.5	- 25,574.6	- 27,176.1	6.3%	
Balance presupuestal como % del PIB	-0.5%	-4.3%	-4.2%	0.1%	
Fideicomisos	11,588.45	25,481.80	13,196.78	-48.2%	
Balance presupuestal incluyendo fideicomisos	- 14,636.98	- 51,056.37	- 40,372.83	-20.9%	
Balanza presupuestal incluyendo fideicomisos, como % del PIB	-2.4%	-8.7%	-6.4%		

Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales. ¹/ Incluye otros gastos corrientes. ²/ Incluye otros gastos de capital.

déficit del Sector Público No Financiero (SPNF) esperado al 2020 no debería superar el 4.0% del PIB, mientras que para el 2021 debería estar por debajo del 3.0% del PIB y para el 2022 se esperaría que no sobrepase el 1.0% del PIB. De esa forma y salvo que el resto del SPNF de Honduras reporte superávit en 2020, lo que resulta poco probable atendiendo a la situación fiscal del año previo, parece que los estándares recomendados por dicho cuerpo legal no serán cumplidos en 2020 y existe un serio riesgo que tampoco sean observados en 2021, lo que podría implicar una mala señal en torno a la sostenibilidad de la deuda pública.

Conforme los datos oficiales de 2019, el Gobierno Central de Honduras presentó superávit primario (2.6% del PIB), lo que implicaba que, al margen del pago de intereses de la deuda, los ingresos corrientes eran suficientes para financiar los gastos

públicos, por supuesto, sin incluir los gastos asociados a fideicomisos y que normalmente se colocan por debajo de la línea. Incluso en este año, si a dicho resultado se le restaban los gastos registrados como fideicomisos, todavía se mantenía el superávit primario, lo que permitía asegurar una trayectoria decreciente del monto de la deuda pública en el mediano y largo plazo.

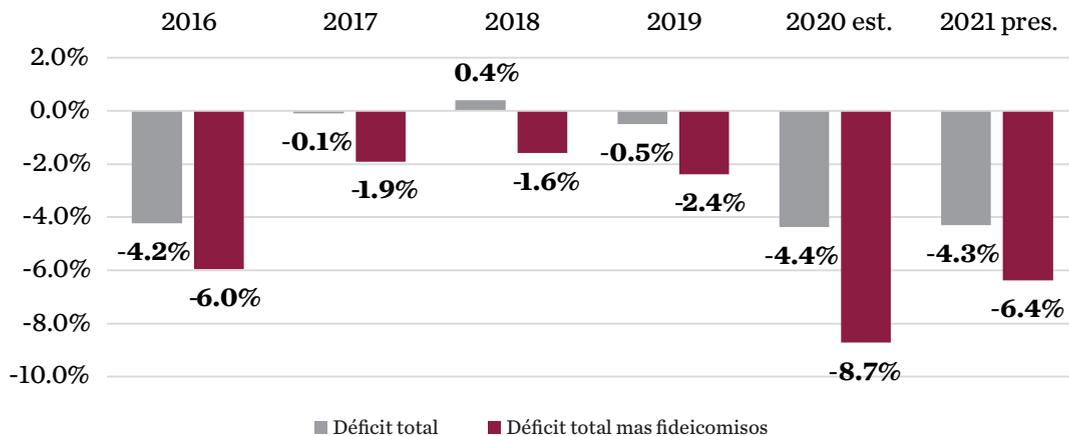
Los resultados planteados para 2020 y los previstos en el Presupuesto para 2021, no mantienen esta senda de sostenibilidad. Para 2020 se estima, sin considerar los gastos en fideicomiso, un déficit primario por 1.4% del PIB, mientras que el mismo alcanza 0.5% del PIB para 2021, y al incluirlos, el déficit primario alcanza 5.8% y 2.6% del PIB respectivamente, por lo que al margen de los gastos de intereses de la deuda, dados los ingresos públicos, resulta imposible

financiar los gastos normales del Gobierno Central de Honduras, sin recurrir en nuevo endeudamiento, lo que obviamente implica un riesgo de mediano plazo para la sostenibilidad de la deuda.

Los resultados presentados derivan de estimaciones, debido a la práctica poco transparente de las autoridades públicas de diferir significativamente la presentación de los resultados fiscales finales.

Al margen de los resultados específicos de corto plazo, es pertinente recordar que, como parte de las políticas contracíclicas de los Gobiernos del mundo, y en este caso, contra los resultados derivados de la pandemia del Covid-19 y de los huracanes que azotaron el país, las autoridades fiscales pueden recurrir a la práctica de corto plazo de incrementar el déficit fiscal, lo que parece no ser preocupante, si existen metas concretas a cumplir y mecanismos

Honduras: resultado presupuestario del Gobierno Central. Período 2016-2021 pres. Cifras en porcentajes del PIB



Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales

de mediano y largo plazo que permitan atender apropiadamente el endeudamiento ocasionado. En este sentido, diferentes representantes del Gobierno de la República han asegurado en declaraciones dirigidas a los medios de comunicación, que sus acciones buscan garantizar la sostenibilidad de mediano y largo plazo; sin embargo, no parece existir un esfuerzo gubernamental real para mejorar la recaudación por medio de combate al incumplimiento tributario y a los tratamientos tributarios diferenciados, ni el intento por dejar de gestionar amnistías fiscales que lastiman seriamente la moral tributaria de los contribuyentes honestos en el mediano plazo, como lo reflejan los denominados paquetes de exenciones fiscales, como el

aprobado por el Congreso de la República en torno a la exoneración del pago de impuestos para los generadores de energía eléctrica, muy preocupante ante la delicada posición financiera de la ENEE desde hace varios años.

La medida antes descrita, que es una nueva muestra de corporativismo público en apoyo a los generadores privados, además de afectar la moral tributaria, internaliza costos privados que terminan perjudicando la capacidad del Estado en el mediano plazo de atender las necesidades de la población. En el caso particular de la medida descrita, no parece existir sustento teórico, atendiendo al hecho que el precio internacional de los combustibles presentó una contracción sin precedentes

en 2020, por lo que no existió un aumento de costos que justificara el no pago de impuestos de los generadores de energía eléctrica, y aunque hubiesen existido moratorias en los pagos del servicio público, los mismos se realizarían al precio final que obviamente no incluye la reducción por el no pago de impuestos.

Finalmente, gran parte de la fragilidad del sistema fiscal hondureño deriva de la ausencia de fuentes de ingresos alternativos a los impuestos, por lo que atentar contra los resultados de las empresas públicas, como la ENEE, debería ser justificado mediante análisis técnicos y financieros de corto, mediano y largo plazo.

V.

DEUDA PÚBLICA

El saldo de la deuda del Gobierno Central para 2020 se sitúa en L347,859.9 millones, equivalente al 59.4% del PIB, mientras que la correspondiente al SPNF se ubica en torno a L353,963.6 millones (60.5% del PIB). En cuanto a la composición de la deuda, el 42.3% de la deuda del Gobierno Central ha sido contratada con agentes económicos internos por medio principalmente de la colocación de bonos, mientras que el restante 57.7% corresponde a contrataciones realizadas con agentes económicos del resto del mundo.

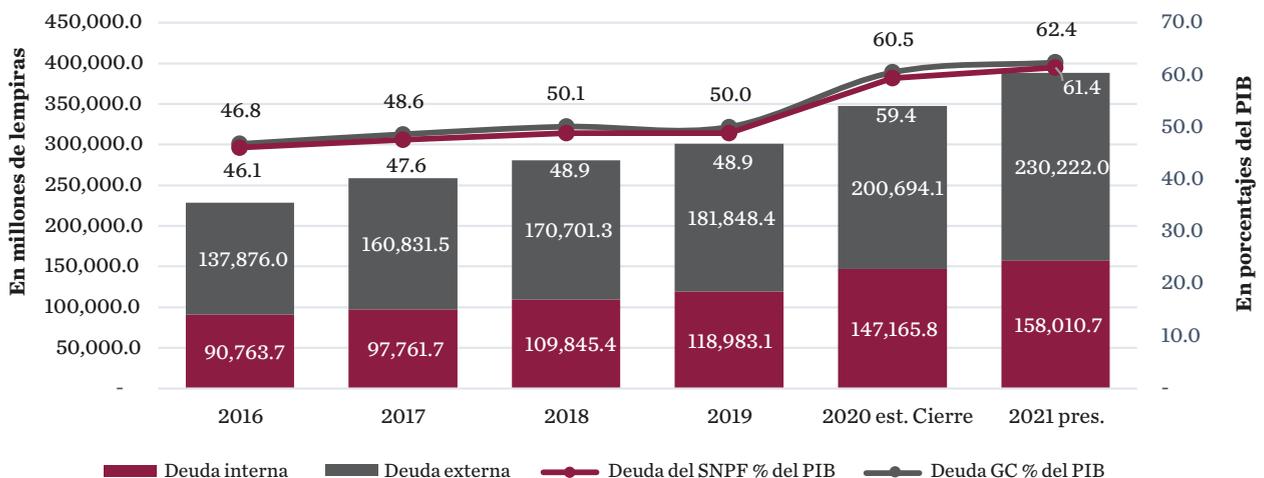
En materia de deuda externa destacan los acuerdos negociados con el FMI que incluyen la adopción de un *Stand-By* y de la Facilidad de Créditos aprobados en 2019, por medio de los cuales se realizó un desembolso de USD143.0 millones para la lucha contra el Covid-19; también se acordó con la misma entidad el otorgamiento de USD350.0 millones para el apoyo a la estabilidad macroeconómica derivada de la crisis. Por otra parte, en el Decreto 33-2020, *Ley*

de Auxilio al Sector Productivo y a los Trabajadores Ante los Efectos de la Pandemia Provocada por el Covid-19, el Congreso aprobó la negociación de hasta USD2,500.0 millones (tanto de títulos de deuda interna como externa) para crear un fondo de emergencia para enfrentar los efectos por el Covid-19.

El Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) aprobó un crédito por USD200.0

millones al BCH, para fortalecer su posición y capacidad de gestión de liquidez en el marco de la crisis por el Covid-19. También aprobó un préstamo de USD300.0 millones para que el Banco Hondureño para la Producción y la Vivienda (Banhprovi) los canalice a las Mipyme del país, para el rescate y la reactivación económica. Adicionalmente, incluyó otro préstamo por USD50.0 millones para que el gobierno incremente los esfuerzos de prevención,

Honduras: comportamiento y estructura de la deuda del gobierno central (2016-2021 est.). Cifras en millones de lempiras y porcentajes del PIB



Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales

detección y tratamiento del Covid-19, así como para mitigar el impacto económico en el país.

La situación del saldo del endeudamiento público estaría contraviniendo lo establecido en el artículo 8 del *Decreto 33-2020*, en el cual se estableció como techo máximo de endeudamiento público del SPNF el 55.0% del PIB, así como una concesionalidad ponderada mínima de la cartera de deuda externa total vigente de 20.0%, lo cuales deberían estar contemplados dentro de los análisis macroeconómicos y fiscales respectivos. Aunque ligeramente, el saldo de la deuda del SPNF y del Gobierno Central, con relación al tamaño de la actividad económica, están por encima de lo legislado, lo que deberá motivar a las autoridades para evitar que siga creciendo y produzca un riesgo de vulnerabilidad e insostenibilidad en el mediano y largo plazo.

En cuanto a la tasa de interés implícita, con los datos estimados al cierre de 2020, la misma se ubica en 5.6%, por debajo del promedio observado del 6.6% para el período 2012-2019, y que es consecuencia inmediata de los préstamos concesionales obtenidos en los últimos tiempos, sin embargo, conforme el valor contenido en el Presupuesto para 2021, la misma alcanzará 6.7% en 2021.

5.1 Vulnerabilidad y sostenibilidad de la deuda

Si bien Honduras durante los últimos años habría logrado algunas mejoras en el manejo de los indicadores de deuda pública

de corto plazo, la misma mantuvo su trayectoria de crecimiento, por lo que aunque sostenible en el largo plazo, todavía existían ciertas manifestaciones de vulnerabilidad fiscal que no eran perceptibles por el aumento de la actividad económica del país.

La fuerte contracción del PIB experimentada en 2021, y el endeudamiento creciente derivado de la atención a la pandemia del Covid-19, dejó al desnudo la fragilidad del sistema fiscal, tanto por el volumen creciente de la deuda soberana, como por el peso relativo que la misma tiene respecto de los ingresos totales, que son al final, el mecanismo principal para financiar el pago del servicio de la deuda.

En esta línea de análisis, el saldo de la deuda, como se mencionó previamente se ubicará en torno al 60.5% del PIB, que si bien está por debajo de la recomendación del FMI del 70.0% del total de la deuda como porcentaje de la actividad económica (FMI, 2020), para países pobres endeudados con políticas fuertes, sí tiene una trayectoria creciente, lo que implica cierta preocupación por el nivel alcanzado de obligaciones soberanas. En el mismo sentido, la relación entre los intereses pagados y los ingresos totales presupuestarios del país, que las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) recomiendan que no debe exceder 30.0%, alcanzará el 19.4%, por lo que la situación puede considerarse no vulnerable. También, la relación intereses/PIB que las IFI recomiendan que no debe sobrepasar 3.0%, se ubicará en torno a dicho valor por lo que aún

puede considerarse como un nivel que no produce vulnerabilidad.

Lamentablemente, la relación entre los ingresos totales y los ingresos tributarios que las IFI recomiendan que no debe exceder 250.0%, alcanzará 428.5%, muy por encima del valor límite, lo que coloca al país en condiciones de vulnerabilidad y que reitera nuevamente la urgencia de implementar mecanismos para lograr una mayor recaudación tributaria.

En cuanto al análisis de sostenibilidad, y bajo el supuesto crítico que la sostenibilidad de corto plazo implica un crecimiento de la deuda igual a cero, los resultados del indicador de corto plazo de Blanchard ante la situación de la crisis actual, muestran insostenibilidad con relación al déficit primario alcanzado, en el que al incluir los valores relacionados con los fideicomisos, indica la necesidad de un ajuste fiscal mínimo de 1.8% del PIB para evitar que siga creciendo el saldo de la deuda. No obstante lo anterior, dicho monto dependerá de la trayectoria del saldo de la deuda, pero también del comportamiento de la actividad económica de corto plazo, al que habrá que darle un seguimiento muy cercano.

5.2 Calificación de riesgo de la deuda soberana

La situación de relativa estabilidad en el comportamiento de la deuda soberana del país, aunque la misma presente una trayectoria creciente, ha sido reconocida por las calificadoras internacionales

Honduras: Indicadores de vulnerabilidad y sostenibilidad de la deuda del Gobierno Central. Período 2016-2021

Tipo	Indicador	2016	2017	2018	2019	2020 est.	2021 pres.	Valor crítico	Situación
Vulnerabilidad	Deuda total / ingresos tributarios	257.6	266.7	270.9	287.5	428.5	402.8	250.0	Vulnerable
	Deuda total / PIB	46.8	48.6	50.1	50.0	60.5	62.4	70.0	No vulnerable
	Intereses / ingresos totales	13.7	14.3	15.5	16.7	19.4	22.5	30.0	No vulnerable
	Intereses / PIB	2.7	2.8	3.1	3.1	3.0	3.8	3.0	No vulnerable
Sostenibilidad	Corto plazo Blanchard	Resultado primario requerido	-0.53	-1.39	0.48	-0.21	6.23	-0.78	Insostenible
		Resultado primario obtenido	-3.24	0.94	1.47	0.74	-5.75	-2.62	

Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales

de riesgo, las que, incluso a pesar del endeudamiento ocasionado para atender la crisis derivada de la pandemia, mantuvieron buenas expectativas sobre la estabilidad del país en 2020 y se esperaba que siga la tendencia en 2021.

En ese sentido *Moody's Investors Services* mantuvo, en la última actualización en mayo de 2020, una calificación de B1 con perspectiva

estable, lo que las autoridades del Gobierno atribuyeron a la solidez de las políticas fiscales implementadas respaldadas ante la LRF. Por su parte, la calificadora *Standard and Poor's* presentó en julio la última actualización en la que mantuvieron su calificación de BB- con perspectiva estable, para la cual las autoridades también comentaron que la misma refleja el compromiso del Gobierno por

la moderación fiscal y el acceso a fuentes de financiamiento y la recuperación económica esperada en 2021 que contribuirá a reducir la erosión de las finanzas públicas y la liquidez externa por los efectos de la crisis global de la pandemia del Covid-19. Por su parte, la agencia *Fitch Ratings* no tiene convenio de calificación para la deuda soberana por lo que no participa en el proceso de evaluación.

Honduras: nivel de calificación de riesgo y perspectivas de corto plazo según las principales agencias calificadoras (2016 – 2020)

Agencia	Concepto	2016	2017	2018	2019	2020	Historia
Moody's Investors Services	Calificación	B2	B1	B1	B1	B1	
	Perspectiva	Positiva	Estable	Estable	Estable	Estable	
Standard and Poors	Calificación	B+	BB-	BB-	BB-	BB-	
	Perspectiva	Negativa	Estable	Estable	Estable	Estable	
Fitch Ratings	Calificación	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	
	Perspectiva	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	

Fuente: Icefi, con base en calificadoras de riesgo

VI.

TRANSPARENCIA FISCAL

En materia de indicadores de transparencia fiscal, 2020 no fue un buen año para Honduras, derivado en primer lugar por su posición en el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) que sufrió un fuerte deterioro al ubicarse en el número 157 de 180 países, retrocediendo 11 puestos respecto del ranking de 2019. Esta posición que procede de una calificación de 24 puntos, por debajo de los 26 registrados en la edición anterior, muestra una tendencia decreciente desde los 31 puntos obtenidos en 2015, su puntuación más alta en la última década, y refleja la grave percepción que la sociedad tiene con respecto al manejo de recursos en la administración pública. Esta percepción es resultado de los diversos señalamientos y cuestionamientos que actores sociales han realizado al gobierno en cuanto a la opacidad de las gestiones financieras y el manejo de sus recursos y diversos actos de corrupción que han salido a la luz pública.

La última publicación del Índice de Incidencia de la Corrupción del *World Economic Forum*, al cierre de 2019 se indica que el país se encuentra en una escala de corrupción alta, la que se estima que cuando se realice la evaluación en 2021, se mantendrá, derivado de las condiciones fiscales observadas durante la crisis.

Lo anterior también se complementa con la calificación del Índice de Presupuesto Abierto, que para 2019 refleja una calificación que sitúa al país como suministrador de *alguna información*, en línea con la demanda constante de los agentes económicos para lograr un mayor acceso, periodicidad, oportunidad

y detalle de la información del presupuesto público.

Una muestra de dicha situación es que a la fecha de cierre de esta edición, las autoridades del país no presentan informes confiables sobre la ejecución de gastos, de la recaudación de impuestos y de la situación fiscal del país para 2020.

Honduras: indicadores de transparencia fiscal (2016-2020)

Indicador	Institución / reporte	Escala	2016	2017	2018	2019	2020	Historia
Índice de Percepción de la Corrupción	Transparencia Internacional	0 (corrupción alta) a 100 (muy limpia)	30	29	29	26	24	
Índice de Percepción de la Corrupción	Transparencia Internacional	Posición dentro de los países evaluados	123	135	132	146	157	
Desviación de los Fondos Públicos	World Economic Forum	1 (muy común) a 7 (nunca ocurre)	2.6	2.5				
Índice de Presupuesto Abierto	International Budget Partnership	41-60 (alguna) 81-100 (extensa)		54		59		
Índice de Indidencia de la Corrupción	World Economic Forum	0 (corrupción alta) a 100 (muy limpia)			29	29		

Fuente: Icefi con base a datos de TI, WEF e IBP.

De allí que la próxima evaluación del Índice mencionado, que será realizada en 2021, será de mucho interés, tanto porque involucrará la calificación del Gobierno en un año electoral, regularmente opaco, como de la percepción de la gestión realizada durante la emergencia pública derivada de la pandemia del Covid-19 y el impacto de dos huracanes, que produjo una alta

demanda de adquisiciones de suministros, muchos de ellos en condiciones de excepción.

En Honduras las acciones de transparencia y rendición de cuentas son aspectos que deben mejorarse, y esto solo puede ser posible en la medida que el Gobierno mejore sus acciones para transparentar los mecanismos

de fiscalización y presentación de información, tanto para entes internacionales que así lo requieran, como también para la sociedad civil, lo que permitiría una auditoría social continua de los gobernantes y de los servicios públicos que presta el sector público.

VII.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El estudio realizado permite concluir sobre los siguientes aspectos:

- a. Al inicio de 2020, las expectativas de crecimiento económico eran razonablemente buenas, e implicaban una cierta recuperación en el ritmo de la actividad económica luego de un período de desaceleración causado, entre otras cosas, por la reducción del tamaño del gobierno, la disminución de los precios internacionales de algunos *commodities*, y los bajos niveles de competitividad del país en la atracción de inversión extranjera.
- d. La crisis derivada de la pandemia del Covid-19 y del impacto de dos huracanes en el territorio nacional, produjeron una contracción dramática de la actividad económica en 8.5% del PIB, que se manifestó en la reducción de la producción en las actividades industriales, comerciales, la hotelería y restaurantes, la construcción, el transporte y la agricultura. El único sector económico que reportó un crecimiento en 2020 fue el de correos y telecomunicaciones, asociado con la necesidad creciente de realizar trabajos en casa.
- c. Conforme estimaciones de la OIT, sin que existan informaciones oficiales a la fecha, el 40.2% del total de empleo cayó en condiciones de riesgo, por lo que se espera un aumento del desempleo y la informalidad. Una de las manifestaciones más claras de dicho fenómeno, es el aumento de la pobreza, que, conforme estimaciones de Cepal, implicó que al cierre de 2020, alrededor de 5.3 millones de hondureños se encuentren sin la posibilidad de atender sus necesidades, lo que los ha empujado a mantener y agudizar, la búsqueda de otros países, como único mecanismo perceptible para la mejora de sus condiciones de vida.
- d. Las autoridades del país, que enfrentarán en 2021 un período electoral, siguen siendo objeto de serias acusaciones de corrupción, que se reflejó en la pérdida de 11 puestos en el IPC, así como de asociación a diferentes delitos. Estas acusaciones incluyen al Presidente de la República.
- e. En materia fiscal, las autoridades en los últimos años han abandonado en definitiva la búsqueda de la suficiencia fiscal, al no perseguir la atención universal de las principales necesidades de la población. Por el contrario, es notorio el interés por únicamente garantizar la sostenibilidad de la deuda, que involucra en el corto plazo, el establecimiento de un estado clásico de austeridad con destinos primarios del gasto vinculados a la administración pública, a la seguridad y la defensa y al pago del servicio de la deuda, sacrificando las inversiones sociales. Dicha situación se manifestó con claridad en 2020 cuando, como consecuencia de la emergencia sanitaria, se esperaba un incremento significativo de los gastos en salud, sin embargo, ni siquiera en este momento de urgencia los gastos en este rubro superaron las asignaciones para defensa y seguridad.
- f. Los ingresos fiscales del país sufrieron una profunda caída del 21.8% con respecto a lo registrado en 2019, la más alta en Centroamérica, y que es producto no solo del impacto de las crisis sanitaria y ambiental, sino de las disposiciones públicas en la que se crearon muchos espacios de exenciones y amnistías fiscales, algunas de ellas injustificadas, y otras que datan de períodos previos, lo que ha ocasionado un daño significativo en la moral tributaria de los hondureños. La composición esperada de la recaudación para 2021 fortalece la regresividad del sistema tributario, denotando que prácticamente los consumidores serán los que financien el aparato fiscal en las condiciones de emergencia actual, en sentido totalmente contrario a lo sugerido por organismos internacionales, que recomiendan una profundización del cobro a los grandes capitales para financiar la emergencia.

- g. Al margen de la regresividad del sistema, el bajo nivel de la productividad del ISV muestra que aproximadamente el 50.0% del potencial teórico de dicho impuesto no se cobra, producto del incumplimiento tributario y del otorgamiento de tratamientos tributarios diferenciados, muchos de ellos, sin evaluación y justificación. Aun cuando no existe una medición de la evasión del ISR, ni del contrabando, ni una posición oficial sobre los flujos ilícitos de capital, solo entre los valores considerados en el GT y en el incumplimiento del ISV (este último con información bastante antigua), el Estado hondureño deja de percibir 9.7% del PIB y el equivalente al 55.0% de la recaudación. Lamentablemente a la fecha, no existen esfuerzos públicos que denoten realmente la intención de reducir el contrabando, la evasión tributaria y el uso desmedido de gastos tributarios, que debieran empezar por la cuantificación oportuna de todos los rubros y la medición de los resultados obtenidos.
- h. El tamaño del Gobierno, incluyendo la asignaciones a fideicomisos que se registran como aportes de capital para evitar ser considerados como gastos, tuvo un ligero aumento hasta ubicarse en el 24.1% del PIB en 2020, sin embargo, los datos del Presupuesto para 2021 ya consideran su reducción hasta el 23.1% del PIB en el camino de recuperar la sostenibilidad fiscal.
- i. El monto de la masa salarial del Gobierno Central, del déficit fiscal y de la deuda pública en 2020 y 2021 parece que no atenderán lo dispuesto a las disposiciones de la LRF. Sin embargo, el saldo de la deuda todavía se encuentra por debajo del límite máximo recomendado por el FMI para los países pobres endeudados con políticas fuentes, por lo que aunque se estima que el saldo de la deuda seguirá creciendo —a menos que se adopten medidas que tiendan a mejorar la situación fiscal—, el mismo continuará siendo percibido como manejable, lo que permitirá que la calificación de las agencias encargadas se ubique en el grado de estable.

Finalmente, y a partir de lo observado, el Icefi formula las siguientes recomendaciones que podrían contribuir a mejorar la situación fiscal de Honduras:

- a. El período electoral que atraviesa Honduras en 2021 es un buen momento para que la población evalúe los planes de gobierno y los compromisos concretos de los postulantes que, en materia fiscal, tengan una orientación real hacia la atención de las necesidades de la población. El esfuerzo en este tema inicia con la medición de la eficacia del gasto, que implicará la reestructuración del gasto público privilegiando aquellos de interés a la sociedad y reduciendo aquellos que contribuyan poco o nada al bienestar de los hondureños. Además, las autoridades fiscales deben iniciar un proceso concreto y medible de combate a la corrupción, que involucra la medida permanente de la eficiencia del gasto, comparando los resultados obtenidos con los recursos utilizados. Para ambos esfuerzos, es indispensable la promoción de una política de transparencia pública que permita conocer con suficiente detalle y en forma periódica y oportuna el gasto público y sus resultados sobre el desarrollo y el bienestar, a fin de favorecer la auditoría social.
- b. El control del saldo de la deuda pública, con el propósito de garantizar la sostenibilidad de la misma en el mediano y largo plazo, inicia con la disciplina tributaria que implica la eliminación de todos los tratamientos tributarios diferenciados injustificados, el abandono de la política de amnistías fiscales que dañan la moral tributaria de los contribuyentes, y el combate decidido a la evasión tributaria, el contrabando y el flujo ilícito de capitales. De esa manera, las autoridades deben disponer de forma permanente de la medición de dichos fenómenos, planes para su combate y criterios para la evaluación de los mismos en el mediano y largo plazo.
- c. Es pertinente informar a la población que la estabilidad en la calificación de la deuda no implica la obtención de grandes éxitos fiscales, sino únicamente del mantenimiento de las condiciones. Para que la situación mejore, el grado que otorgan las calificadoras debiera mejorar permanentemente y hacer que Honduras disponga en el mediano plazo de un grado de inversión para su deuda soberana. El mantenimiento de condiciones, lo único que demuestra es que este país centroamericano únicamente se limita a cumplir los estándares para seguir estando calificado en el rubro de países pobres endeudados y no para que su perspectiva sea positiva.

- d. En el mediano y largo plazo, la sociedad hondureña debe avanzar hacia la discusión de un verdadero Pacto Fiscal que cambie de una política fiscal regresiva, como la actual, a una globalmente progresiva, en donde el financiamiento de las políticas públicas se realice en función directa a la capacidad de pago y no como sucede actualmente, en donde el Presupuesto para 2021 es financiado primariamente por los consumidores. Asimismo, debe avanzarse una hoja de ruta fiscal que permita el cumplimiento de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030, en particular, de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, sin dejar de lado, esfuerzos por transparentar las finanzas públicas y dotarlas de herramientas para una rendición de cuentas efectiva frente a la ciudadanía.



**PERFILES
MACROFISCALES
DE CENTROAMÉRICA
HONDURAS**

Marzo 2021

Por una política fiscal para
la democracia y el desarrollo

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
7^a. avenida 5-45 zona 4. Edificio XPO1, oficina 505 y 506
PBX: (502) 2505-6363 www.icefi.org