

Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales IIES

PIEF

Programa de Investigaciones en Economía y Finanzas

Ciudad Universitaria "José Cecilio del Valle" diciembre 2019





Justicia Tributaria Fiscal

Una vista a las municipalidades en Honduras para un Pacto Fiscal Local

2002 - 2018



"El gobierno que con una mano exige aumento de impuestos debe con la otra procurar el aumento de la riqueza."

José Cecilio del Valle

David Carías Dávila

Autor

Investigador Invitado Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IIES)

Juan Antonio Umanzor

Sergio Zepeda Maradiaga

E. Alejandro Aronne

Revisión académica

Ricardo A. Matamoros

Henry Rodriguez Corea

Asesoría académica

Texto del mensaje aclaratorio

El contenido técnico y las opiniones vertidas en este documento de discusión son responsabilidad exclusiva del autor y no necesariamente representan la opinión del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales.

ÍNDICE

RE	SUMEN EJECUTIVO	
IN	TRODUCCIÓN	8
ı.	HACIA UN SISTEMA TRIBUTARIO ROBUSTO	11
II.	UN SISTEMA TRIBUTARIO CON RECAUDO INJUSTO	13
	Los Recursos Propios Municipales	13
	¿Qué ha pasado en los últimos 17 años?	14
	Los Ingresos Propios a Precios Corrientes y Reales	15
	Ingresos Corrientes e Ingresos de Capital	16
	Estructura de los Ingresos Propios Municipales	18
	La Desigualdad entre las Alcaldías	21
	Los Recursos Propios de las Municipalidades en la Economía del País	24
	Comportamiento de los Ingresos Propios	25
	Impuesto a la Industria, Comercio y Servicios (ICS)	25
	Impuesto sobre Bienes Inmuebles	28
	Impuesto Personal	30
	Impuesto de Extracción o Explotación de Recursos	32
	Sobre el Impuesto Pecuario (Derogado)	32
	Sobre el Impuesto Selectivo a los Servicios de Telecomunicaciones	35
	Sobre el Impuesto de Tradición de Inmuebles (Derogado)	36
	Tasas Municipales	36
	La Administración Tributaria	38
Ш	. DESAFIOS PARA UN PACTO FISCAL LOCAL	41
IV	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	50
	Acciones de Corto Plazo	51
	Acciones en el Mediano Plazo	55
	Acciones en el Largo Plazo	57

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 Comportamiento de los Ingresos a Precios Corrientes y Reales	16
Figura 2 Autonomía Financiera Municipal	17
Figura 3 Comportamiento de los Ingresos Corrientes e Ingresos de Capital	17
Figura 4 Comportamiento de los Ingresos Propios Municipales	18
Figura 5 Evolución en la Categoría Municipal (1991- 2007 y 2014)	22
Figura 6 Índice de Desarrollo Municipal 2014	22
Figura 7 Municipios por Categoría y Población (2018)	23
Figura 8 Municipios Ingresos Propios por Categoría (2018)	24
Figura 9 Peso de los Ingreso Propios Municipales ante el PIB	25
Figura 10 Comportamiento del ICS. 2002 – 2018	26
Figura 11 Comportamiento del BI. 2002 – 2018	29
Figura 12 Comportamiento del IP. 2002 – 2018	31
Figura 13 Comportamiento del Impuesto Explotación. 2002 – 2018	33
Figura 14 Comportamiento del Impuesto Pecuario. 2002 – 2018	34
Figura 15 Comportamiento del Impuesto Selectivo a los Servicios de Telecomunicaciones. 20	15 – 2018
	35
Figura 16 Comportamiento de las Tasas Municipales. 2002 – 2018	37
Figura 17 Índice de Municipalidad 2014	40

ÍNDICE DE TABLAS

labla 1. Desafíos para un Pacto Fiscal Local	43
--	----

RESUMEN EJECUTIVO

Partiendo del concepto sobre el "Estado de Bienestar"; en donde, se promueve una propuesta política y de organización social; según la cual, el Estado mismo provee servicios y bienes públicos en cumplimiento de los derechos sociales a la totalidad de los habitantes. Esta máxima social, debería financiarse en base a una estructura de contribuciones sustentada en principios de eficiencia, progresividad y equidad; en concordancia con la capacidad económica del contribuyente. En consecuencia, para alcanzar las garantías constitucionales, los ciudadanos deben contribuir a financiar ese desarrollo, mediante un sistema tributario robusto.

En Honduras, alcanzar la Justicia Tributaria sería posible si se dedicaran esfuerzos a estructurar un sistema tributario, que se sustente en principios orientados hacia el crecimiento económico y un mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos. En lo que respecta al nivel de gobierno más cerca a los vecinos, el reto constituye impulsar un proceso de reformas y acuerdos, en la legislación local y fortalecer el vínculo con los contribuyentes que permitan estructurar un Pacto Fiscal Local, que identifique las políticas públicas necesarias para que, cada jurisdicción, ejerza el control tributario en base a sus propias características económicas, territoriales y sociales. De hecho, este documento propone un pacto fiscal local que supere la realidad actual que se caracteriza por contar con alcaldías pobres, en municipios ricos.

La tarea no es fácil, ya que implica la voluntad política para un gran acuerdo local, a fin de buscar consensos para financiar el desarrollo. Asimismo, a nivel municipal, iniciar las acciones de corto plazo, que permita identificar las reformas y políticas que generen contribuyentes responsables ante el financiamiento de la cosa pública, con justicia tributaria.

El presente Documento de Justicia Tributaria, permite orientar la identificación de las múltiples debilidades del sistema tributario municipal en Honduras y esbozar los impactos que este sistema tiene en la economía local, así como en el bienestar de los vecinos y proponer una serie de elementos a fin de plantear los temas básicos que se deben tomar, por parte de la Corporación Municipal, para desarrollar una agenda de discusiones ante un pacto local fiscal.

Por consiguiente, el reto es plantear un pacto fiscal local que busque consensos integrados sobre las políticas públicas que consoliden el sistema tributario en base a objetivos de desarrollo sostenible con justicia social; comprendiendo que todos somos responsables de ese desarrollo y debemos contribuir en base a nuestra propia capacidad tributaria. Si se logra un pacto fiscal local con estas características, se podría estar construyendo un sistema tributario robusto, que lleve a una efectiva justicia tributaria.

INTRODUCCIÓN

Alcanzar la justicia tributaria va más allá del simple pago de las obligaciones tributarias, sino que versa en el compromiso ciudadano de contribuir al desarrollo de los territorios, de financiar la administración pública para alcanzar las garantías constitucionales de bienestar para todos y más aún del compromiso democrático y del gobierno en utilizar los recursos de los impuestos como instrumentos de política pública para proveer equidad y justicia social. Sin embargo, esto se queda en meras aspiraciones y argumentos político que no llevan a una verdadera justicia tributaria.

Los impuestos vienen a constituir un mal necesario, una responsabilidad ciudadana, con el que se debe coexistir. Es necesario comprender que, los países más exitosos, con economías sólidas y más equitativos, han llevado a sus ciudadanos a mejores condiciones de vida, es decir, son economías que tienen como común denominador Sistemas Tributarios Robustos, que se fundamentan al menos en Principios de equidad, eficiencia y progresividad. Por el contrario, los países menos favorecidos, en el desarrollo económico, se caracterizan por tener una débil y costosa institucionalidad en la Hacienda Pública, con sistemas tributarios poco equitativos, ineficientes y con repercusiones regresivas en el aparato productivo de sus economías.

Entonces, se podría hablar de una Justicia Tributaria o de un Sistema Tributario Justo, sí en el marco del sistema impositivo, sea ésta a nivel Nacional o Municipal, la contribución de los ciudadanos al fisco, se transforman en los mecanismos de financiar los anhelados objetivos sociales de bienestar colectivo, justicia social y desarrollo económico con oportunidades para todos, lo cual está totalmente aparejado a lo que indica la Constitución de la República. En muchas ocasiones, se escucha a la clase política como mejorarán las condiciones de vida de la población y como se alcanzará el progreso, con justicia social, con los recursos públicos administrados correctamente, por medio de sus gobiernos y mejor aún, por medio de menores cargas impositivas, sin embargo, la realidad tributaria es otra.

El propósito de este documento es identificar las diversas causas en el comportamiento de las variables tributarias, durante el periodo 2002 al 2018, e identificar las líneas de discusión para que, desde el ámbito municipal hondureño, se puede estructurar rutas de consenso y así alcanzar un sólido "PACTO FISCAL LOCAL", que sea efectivo en cada municipio, siendo el marco de análisis el Sistema Tributario Municipal de Honduras, sustentado en la Ley de Municipalidades y sus numerosas modificaciones y leyes conexas.

En primera instancia se abordan los elementos que constituyen un Sistema Tributario Municipal Robusto, fundamentado en principios1 de Equidad, Eficiencia y Progresividad. No obstante, este

¹ Un principio, en su concepto más amplio, es una base de ideales, fundamentos, reglas y/o políticas de la cual nacen las ideologías, teorías, doctrinas, religiones y ciencias.

ejercicio sobrepasa la revisión de la doctrina tributaria y busca identificar las fuentes que consolidan las bases de un sistema tributario municipal que cumple objetivos de políticas públicas, por medio de filtros que cumplan con una legitimidad tributaria. O sea, conocer y comprender el ¿por qué?, el ¿para qué? y el ¿con qué? de cada tributo. De esta forma, se esboza lo que se aspira de un sistema tributario municipal como alcanzable y serán los agentes locales lo que definan el proceso de cómo y cuándo alcanzar el óptimo deseado, proponiendo los elementos de un Pacto Fiscal Local sustentados en los filtros de Legalidad, Igualdad, Generalidad, Equidad, Proporcionalidad, Retroactividad y garantizando al menos la *no confiscatoriedad* de los bienes patrimoniales de los contribuyentes. Igualmente considerando la capacidad o potencial de generación de riquezas de cada región.

La segunda parte del análisis se sustenta en el comportamiento de los ingresos municipales, iniciando con los recursos propios de los municipios durante los últimos 17 años. En este se detallan, por separado, la importancia relativa de cada impuesto municipal, su efectividad a nivel de categorías de municipios, así como se abordan el comportamiento de los ingresos propios en el período 2002 al 2018 proponiendo los temas a discutir en una agenda para el pacto fiscal local y culminar con una revisión de las modestas estructuras institucionales que caracterizan el control tributario de las alcaldías.

En una tercera parte, se propone algunas rutas de acción, encaminadas a establecer los desafíos que se deben afrontar encaminados a construir, de forma sólida y ordenada, un Pacto Fiscal Local. Estas rutas identifican temas relevantes a discutir en el Contexto Jurídico Nacional que legitime una justicia tributaria; analizando la Base Democrática en que se sustenta un sistema tributario robusto; que abordaría la relevancia de decidir sobre los Territorios jurisdiccionales; estudiando las Competencias Locales y de otros niveles de gobierno, para ordenar la prestación de servicios públicos, detallando las acciones sobre los Ingresos Propios de las alcaldías y los temas encaminados hacia el Fortalecimiento Municipal en las oficinas de control tributario, a fin de sentar las bases para una autonomía tributaria local.

Finalmente, en la sección de Conclusiones y Recomendaciones, se da que el alcanzar un Pacto Fiscal Local, más que un producto, es un proceso de aproximaciones sucesivas, que evolucionan en la medida avanzan las sociedades; más bien, se requiere consolidar los principios en los que se basará este Pacto Fiscal Local y avanzar en consecuencia; sabiendo que lo que se busca es el consolidar un sistema tributario municipal robusto con justicia tributaria.

En este sentido, adquiere importancia las acciones que son posibles realizar y avanzar en el corto plazo, para un efectivo Pacto Fiscal Local en cada uno de los municipios, ya que las mismas dependen de una voluntad política, manejadas en el seno de las Corporaciones Municipales, más que de reformas estructurales. Estos cambios estructurales, implican el consenso de la nación

que se discutirá a niveles nacionales, en el mediano y en el largo plazo; no obstante, que estas surjan de las necesidades locales para financiar el desarrollo de los pueblos.

I. HACIA UN SISTEMA TRIBUTARIO ROBUSTO

La justicia tributaria es posible; si y solamente si, se sustenta en un sistema tributario robusto, el cual vele porque los impuestos, tasas y contribuciones que lo conforman, sean filtrados por una serie de principios o fundamentos que conviertan en legítimo el financiamiento del bien común, como máxima de la función pública. Pues bien, un Sistema Tributario Robusto es el reflejo de las condiciones imperantes en el territorio, no solo económicas e institucionales, sino que se apegan a los principios de Equidad, Eficiencia y Progresividad, los cuales se convierten en la base de cualquier sistema tributario.

Es por ello por lo que, la propuesta va encaminada a realizar un auto examen critico acerca de los impuestos que se pagan y de la manera en que se estructura, formula o aprueba un plan de arbitrios en materia tributaria; esto con el fin de verificar si el sistema tributario municipal pasa los filtros de legitimidad y así reconocer si va en la dirección de una verdadera justicia tributaria municipal. La tarea consiste en pasar cada impuesto, tasa y contribución municipal por seis filtros y verificar de forma crítica si el sistema tributario local es justo con los contribuyentes.

No obstante, antes de pasar por los filtros de legitimidad tributaria, en primera instancia, se debería comprender, según la literatura especializada, que un Sistema Tributario es la organización legal, administrativa y técnica que crea el Estado, con el fin de ejercer de forma eficaz y objetiva el poder tributario. Los tributos son obligaciones monetarias impuestas unilateralmente y exigidas por la administración pública, local o nacional, a partir de la legislación, cuyo importe se destina a solventar el gasto público. Por lo tanto, es una prestación patrimonial de carácter público que se exige a los vecinos denominados como contribuyentes.

Por consiguiente, el sistema tributario se sustenta en el concepto de que un impuesto es, en primera instancia, coactivo ya que se impone de forma unilateral de acuerdo con los principios constitucionales, seguidamente es pecuniario en vista que la obligación tributaria usualmente se concreta en forma de dinero y también es contributivo porque se entiende que el tributo se destina a la satisfacción de las necesidades sociales del municipio, en base al efectivo gasto público.

El séxtuple grupo de garantías tributarias propuesto permitirá determinar si se está ante un sistema tributario robusto y que le de legitimidad ante la ciudadanía, como un sistema justo, y se sustenta en los siguientes filtros: 1- Legalidad, 2- Igualdad, 3- Generalidad, 4- Proporcionalidad, 5- No Confiscatorio, y 6- Retroactividad.

1. Filtro de Legalidad: Este filtro consiste en la garantía que todos los elementos esenciales que componen los tributos deben encontrarse soportados en las leyes respectivas. Los elementos básicos de un impuesto cualquiera serían: a- La Materia Imponible, b- El Hecho

Generador, c- La Unidad Contribuyente y d- El Monto del Impuesto. La legislación nacional, en este sentido, es clara cuando indica que las autoridades locales no pueden crear impuestos municipales, solo los que están establecidos en las leyes. Por su parte, las tasas y contribuciones deben estar establecidas en el Plan de Arbitrios, que cada año aprueba la Honorable Corporación Municipal, y que es una ordenanza que debe ser publicada en la Gaceta Municipal para el conocimiento de todos. Por lo tanto, no puede haber tributo sin ley.

Para que pueda llevarse a cabo el filtro de legalidad, este debe estar orientado en sustentar que el impuesto tiene una base legal que claramente identifica el elemento de impacto del tributo, si precisa la circunstancia concreta que lo origina, cuando se pagará y el monto o valor sobre la base imponible de la obligación.

- 2. Filtro de Igualdad: Este filtro busca garantizar que los contribuyentes deben tener el mismo trato fiscal, por parte de la oficina de Control Tributario; sustentados en el principio constitucional de que todos los ciudadanos son iguales ante la Ley; es decir, tributos iguales entre personas que se encuentren en situaciones análogas, en un mismo rango de capacidad contributiva. Por lo tanto, no puede haber preferidos ante la administración tributaria y menos aún castigados. Este filtro estaría vinculado a identificar si existe trato privilegiado o no entre contribuyentes con una igual capacidad contributiva.
- 3. Filtro de Generalidad: Este filtro consiste en que todos los contribuyentes, naturales o jurídicos, sujetos a un Hecho Imponible, deben cumplir con la obligación de pagar impuestos. Dicho de otra forma, el tributo debe ser claro en cuanto al tiempo, forma y cantidad de pago a efectuar de forma general, sin exoneraciones o excepciones especiales, salvo que la misma legislación las identifique, las justifique, las especifique y las cuantifique, en base a un análisis de costo-beneficio, de dichos privilegios, y que estas sean de carácter temporal y no permanente. Por lo tanto, todo impuesto debe ser pagado por todos los contribuyentes sujetos a él sin excepciones y bajo las mismas condiciones.
- **4. Filtro de Proporcionalidad**: Con este filtro se pretende verificar el principio de equidad, al buscar el trato igual a los iguales y en contraposición, busca el trato desigual a los desiguales. Claro se refiere a la valorización de la riqueza propia de cada contribuyente, en base a su capacidad contributiva. Es decir, que este filtro verifica la aptitud de cada contribuyente ante un tributo y se logra que los impuestos sean justos. Por lo tanto, es imperativo el trato igual a los iguales, es decir que debe existir una relación proporcional al capital, renta o consumo con respecto a la riqueza gravada o en proporción al patrimonio que genera en el término municipal en un período determinado.

- 5. Filtro de No Confiscatorio: Este filtro busca que cada impuesto garantice la propiedad privada de los contribuyentes; en este sentido, el impuesto no debe abarcar una parte sustancial de la propiedad privada o su renta. Lo que este filtro implica es que la contribución obligatoria que genera el impuesto jamás debe superar el patrimonio del contribuyente mismo, poniendo el Estado en precario su calidad de vida y la de su familia. Salvo que el contribuyente cometa un fraude fiscal y sea condenado en juicio, para indemnizar al Estado como consecuencia de ese acto ilícito. Por lo tanto, ningún impuesto puede poner en riesgo el patrimonio del contribuyente.
- **6. Filtro de la Retroactividad**: Este filtro implica que no deben existir retroactividad en la aplicación de las leyes impositivas en el país, es decir, se deben respetar las reglas de juego en la aplicación de los tributos y precisamente, es necesario que se conozcan con anterioridad. Sin embargo, es común en las leyes impositivas hondureñas la existencia de amnistías tributarias que benefician a los contribuyentes que aún no han sufragado sus compromisos tributarios, lo que constituye una burla a los contribuyentes responsables con el desarrollo del municipio y que cumplen en tiempo y forma con el pago de los impuestos.

Todos estos elementos deberían formar parte del análisis que, sobre cada tributo, debe hacer los formuladores de un pacto fiscal local y alcanzar el consenso en la búsqueda de un sistema tributario robusto que se sustenta en la justicia tributaria para alcanzar su legitimidad.

II. UN SISTEMA TRIBUTARIO CON RECAUDO INJUSTO

La existencia de un sistema tributario en donde la mayoría de los impuestos recaen en los consumidores por medio del incremento de precios que afectan a los asalariados y a la clase media, ya que se cobran por medio de la actividad económica; y que además permiten eludir el pago de los impuestos a los contribuyentes con mejor capacidad de pago, entre otros, prolifera la generación de un sistema tributario con recaudo injusto hacia la sociedad como un todo, dado que no permite cumplir con el estamento constitucional, que instruye al sistema tributario, que se rija por los principios de legalidad, proporcionalidad, generalidad y equidad, de acuerdo con la capacidad económica del contribuyente.

Los Recursos Propios Municipales

Sobre la base de la responsabilidad tributaria, se entiende que el recaudo de recursos propios municipales debería ser suficiente para financiar los gastos corrientes y en lo posible, debería

generar un ahorro suficiente, en cuenta corriente, para el financiamiento de la inversión al desarrollo. Uno de los requisitos para que esta situación sea posible, es que el margen de capacidad tributaria guarde relación con las competencias, bienes y servicios que debe autogestionar un municipio cualquiera.

La capacidad tributaria implica la determinación, liquidación y cobro de los tributos, es decir, el control completo sobre la base tributaria y el hecho generador del tributo, sin depender en aquellos aspectos de facultades, autorizaciones o trámites ante otros niveles de gobierno. Asimismo, los gobiernos municipales deben facilitar que los ciudadanos y las diferentes instancias creadas para tal fin, puedan efectuar actividades de control y vigilancia sobre la administración financiera del gobierno local; es decir, se requieren instrumentos de rendición de cuentas en la gestión fiscal. Esto con el propósito de que las municipalidades puedan aprovechar y consolidar su capacidad de generación de ingresos propios a través de una descentralización fiscal que avance en tres aspectos prioritarios, como se enuncian a continuación:

- a. La autonomía municipal debe establecer el marco tributario, juntamente con las tasas y tarifas de servicios. Esta situación está establecida en la Ley de Municipalidades en cuanto a la administración y no en la creación de tributos y en la potestad de las alcaldías de autorizar el plan de arbitrios anualmente.
- b. La Capacidad de una efectiva administración tributaria que establezca los mecanismos de gestión que faciliten el recaudo de los ingresos municipales. Para consolidar el sistema de administración tributaria se requiere avanzar en la capacitación y asistencia técnica o e impulsar mecanismos de administración tributaria, que limite el clientelismo político, por medio de mancomunidades tributarias, entre otras.
- c. Además, contar con un Plan de Arbitrios que contenga y establezca las tasas con base en los costos reales en que incurra la municipalidad y que únicamente ésta se podrá cobrar a quien reciba el servicio.

¿Qué ha pasado en los últimos 17 años?

La revisión y el análisis histórico del comportamiento de los ingresos propios de las 298 municipalidades en Honduras, durante el periodo 2002 a 2018, muestran un panorama sombrío, en donde no se ha reflejado un verdadero Gobierno Municipal que oriente a las alcaldías como instituciones de desarrollo territorial. La debilidad institucional de estas ha quedado demostrada a través de la incapacidad de fortalecer y gestionar sus propios recursos municipales y depender de las transferencias gubernamentales como única forma de ingresos que reciben. Se esperaba que, con la Ley de Municipalidades, sus reglamentos y reformas se pudiera sufragar las necesidades de desarrollo del municipio a través de este instrumento, sin embargo, esto no se

ha visto reflejado, puesto que las municipalidades en el país siguen careciendo de las condiciones y medios necesarios para llevar a cabo dicho desarrollo. Además, a pesar de los esfuerzos que han destinado los organismos multilaterales y bilaterales en invertir importantes cantidades de recursos en proyectos y programas con diversas estrategias y modalidades aún no se visualiza mejoras o desarrollo en los municipios, esto principalmente dado por el comportamiento displicente de las gestiones municipales que no permiten alcanzar los objetivos propuestos del desarrollo.

Por otra parte, al comparar las cifras en el periodo 2002 a 2018, se observa un incremento substancial de los recursos propios municipales, ya que estos pasaron de ser L1,443.2 millones en 2002 a L8,083.7 millones en 2018², no obstante, al analizar las cifras a precios corrientes y a precios reales, luego por el comportamiento de los ingresos corrientes comparados con los ingresos de capital, por la composición o estructura de los ingresos propios municipales, luego por la desigualdad mostrada entre las alcaldías, el panorama denota otra realidad, en donde existe un impacto casi nulo de las municipalidades en la economía y desarrollo del país. Esto queda evidenciado en los siguientes apartados.

Los Ingresos Propios a Precios Corrientes y Reales

Como se mencionó en el párrafo anterior, los ingresos propios de las municipales, desde al 2002 hasta el 2018 mostraron un crecimiento anual del 11.37%, lo cual podría considerarse un comportamiento prometedor a las finanzas municipales; sin embargo, las cifras presentadas solamente se cuantifican a precios corrientes de cada año, en consecuencia, si se elimina el efecto que tiene la inflación anual y se pondera con el deflactor implícito del Producto Interno Bruto (PIB)³ se logra cuantificar el valor real de los ingresos propios municipales; los cuales servirán para estimar el impacto real que tienen en el desarrollo municipal.

Como era de esperarse, las cifras reales presentaron un comportamiento menos dinámico de los ingresos propios municipales, dado que apenas crecieron en un 1.47% en 17 años, pasando de L1,443.2 millones en el 2002 a L1,822.41 en el 2018. Lo anterior es alarmante, ya que indica que, en términos reales, los ingresos municipales crecen por debajo del crecimiento poblacional, el cual fue de 2.03% para el periodo analizado.

² Es oportuno apuntar que la base de datos municipales desde el 2002 hasta el 2018, proviene de tres diferentes fuentes públicas de información y que se consideran "oficiales" (lo cual no implica necesariamente que sean consistentes): 1. la serie histórica 2002 - 2009, es la información recabada del Sistema Nacional de Información Municipal (SINIMUN) ya descontinuado, http://www.seip.gob.hn/sinimun/ 2. los años 2010, 2011 y 2012 es información recolectada por la Dirección de Fortalecimiento Local de la SEGOB, ahora Secretaria de Gobernación y Descentralización; y 3. El período 2013 al 2018 es la información generada por la plataforma Rendición GL del Tribunal Superior de Cuentas (TSC) y la SEFIN.

³ Se considero como año base 2002.

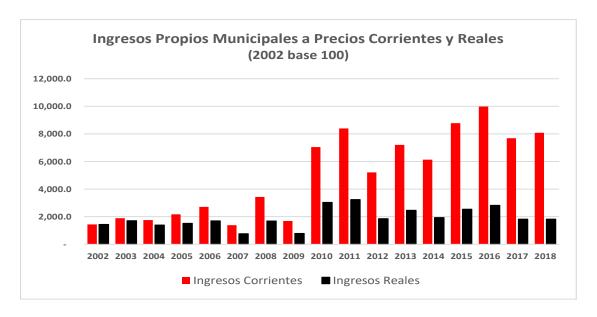


Figura 1 Comportamiento de los Ingresos a Precios Corrientes y Reales

Ingresos Corrientes e Ingresos de Capital

Se puede asegurar que, un comportamiento adecuado de un gobierno municipal es ampliar la brecha entre sus ingresos corrientes de los de capital de tal forma que pueda obtener, en cada ejercicio fiscal, una mayor autonomía financiera y poder sufragar los gastos municipales con recursos propios y no depender tanto de los préstamos, las transferencias y la venta de activos o donaciones.

Para la serie histórica estudiada, se visualizó una merma en la autonomía financiera de las alcaldías hondureñas, al pasar de 61.56% en 2002 a un 48.70% en 2018, lo cual indica que las alcaldías cada año les cuesta más financiar sus operaciones propias con recursos directos y que requieren financiarse con recursos foráneos a la alcaldía misma. Lo anterior es consecuencia de un evidente comportamiento paralelo entre los ingresos corrientes y de capital; asimismo, durante los dos últimos años analizados, se reportaron de forma abrupta otros ingresos de capital provenientes de las deudas flotantes de un periodo fiscal a otro y que tienden a ser importantes dentro de estos ingresos. Con esto se evidencia un incumplimiento de los principios de eficiencia y de equidad generacional; además de que no aplica en los filtros para un sistema robusto.

Figura 2 Autonomía Financiera Municipal

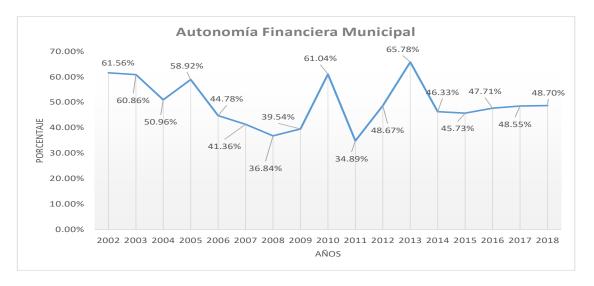
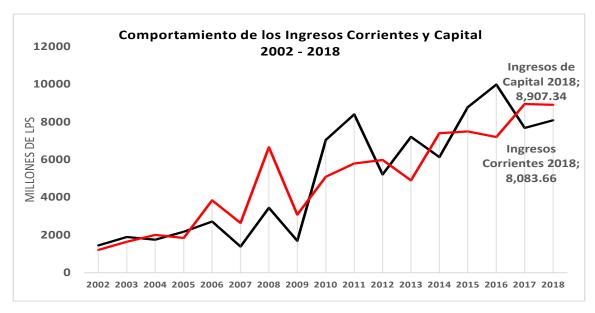


Figura 3 Comportamiento de los Ingresos Corrientes e Ingresos de Capital



Estructura de los Ingresos Propios Municipales

En este apartado se analizarán los ingresos provenientes a los esfuerzos que la alcaldía misma realiza y que no depende de la decisión de otras instancias, sino de la voluntad política de recaudarlos. Amparados en la Ley de Municipalidades⁴ los ingresos municipales, provienen de los impuestos y de los ingresos no tributarios, como tasas y derechos; en cuanto a los ingresos tributarios están: el Impuesto sobre Industria, Comercio y Servicios, el Impuesto Personal, el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, el Impuesto pecuario ya derogado, el Impuesto sobre Extracción y Explotación de Recursos y más recientemente el Impuesto de Telecomunicaciones.

- i. El mayor ingreso propio de las alcaldías hondureñas es el que proviene del cobro de Tasas y Derechos por servicios públicos, con un 36% de los ingresos promediados. Esto es relevante porque, en la mayoría de los casos, la prestación de servicios públicos municipales es deficitarios; ya sea el mercado municipal, los cementerios, el rastro, la limpieza de las calles, la recolección de la basura, el agua potable y eventualmente la terminal de transporte; lo cual, denota que esta recaudación no es suficiente para cubrir los gastos operativos de prestar los servicios, en consecuencia, no pueden ser destinados a financiar bienes sociales.
- ii. Por su parte, el impuesto más importante para las alcaldías hondureñas es el Impuesto de Industria, Comercio y Servicios ya que, en el período analizado, ha representado un promedio del 35% de los ingresos propios municipales.

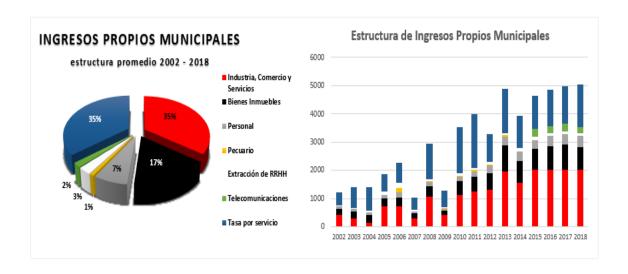


Figura 4 Comportamiento de los Ingresos Propios Municipales

Sin embargo, no se identificó un esfuerzo sostenido para conocer la capacidad contributiva del ciudadano e instaurar una efectiva base de datos, que permita determinar, las actividades económicas relevantes en el municipio, en el sector primario, industrial y de servicios, entre

⁴ Ley de Municipalidades, Decreto No. 134 del año 1990 y sus reformas, Art. 75 en adelante.

otros; así como, conocer la generación de empleos y los rubros de mayor importancia, que permitan generar políticas públicas eficientes. Además, se identificó que, al ser un impuesto a la actividad económica del municipio, este tiene repercusiones regresivas a la economía de este, ya que restringe la capacidad adquisitiva de la población, haciendo más caros los bienes y servicios prestados en el término municipal.

- iii. El tercer rubro en importancia de ingresos propios, para las municipalidades, es el Impuesto de Bienes Inmuebles, aunque la participación de este, en promedio, es sólo del 17%. La recaudación de este impuesto se encuentra prácticamente estancada en todo el período de análisis. Para un sistema tributario robusto, se debería entender que este es el impuesto municipal por excelencia, ya que estructuralmente cumple con los filtros y principios tributarios. No obstante, este requiere de mucha voluntad política para hacerlo sostenible, no solo por el mantenimiento del catastro municipal, que de hecho debería ser una herramienta de planificación al desarrollo, sino porque su recaudación proviene de los contribuyentes con más capacidad tributaria dentro del municipio. En conclusión, el hecho que este impuesto únicamente represente el 17% de los ingresos propios municipales, solo demuestra que las autoridades municipales no tienen como prioridad cobrarles a los contribuyentes con mayor capacidad tributaria.
- iv. Lo mismo ocurre con el Impuesto Personal, que sería la cuarta fuente de ingresos propios municipales, cuya participación apenas alcanza al 7% de los ingresos impositivos desde 2002 al 2018.
 - Este debería ser otro impuesto municipal importante, ya que estructuralmente cumple con todos filtros y principios tributarios. Sin embargo, en pocas alcaldías existe un sistema que le dé seguimiento a los ingresos de los contribuyentes, en un registro único tributario municipal, obviamente por falta de voluntad política, debilitando un impuesto robusto.
- v. El quinto impuesto en importancia, recaudando apenas el 3% de los ingresos municipales, es el Impuesto de Extracción o Explotación de Recursos, el cual pagan las personas naturales o jurídicas que extraen o explotan canteras, minerales, hidrocarburos, bosques y sus derivados; pescan, cazan o extraen especies marítimas, lacustres o fluviales en mares y lagos, hasta 200 metros de profundidad y en ríos. Obviamente, la poca importancia monetaria para los municipios demuestra el poco interés de las autoridades locales en regular y proteger los recursos naturales en su término municipal. En otras palabras, las alcaldías carecen de políticas públicas efectivas en su entorno ambiental; no solo por la recaudación en sí, sino por la promoción y facilitación de actividades económicas en el sector de recursos naturales.
- vi. Es importante mencionar que, en ninguna de las alcaldías municipales se registra el ingreso aplicado al Impuesto a Minerías Metálicas por cada tonelada de material o broza procesable en el municipio. Este impuesto es potencialmente importante, ya que en el régimen tributario de la Ley General de Minería (Decreto No. 32-2013) no solo se establece la base del tributo municipal, sino los mecanismos de como el municipio efectuará una regulación sobre la

explotación minera y la conformación de un fondo de minería que se impulsará desde la AMHON. Lo anterior evidencia, la poca voluntad política que tienen las alcaldías de aplicar este tipo de impuesto, ya que no se registra ningún ingreso municipal de este.

vii. Como Sexto puesto en importancia, apenas con un 1% durante el período de 17 años de análisis, se encuentra el, ya derogado Impuesto Pecuario, ⁵ que se paga por el destace de ganado mayor y menor en el municipio. En un principio, este tributo no tiene ninguna importancia para los municipios; no obstante, este otorgaba cierta potestad a las municipalidades de regular, no solo el tráfico de ganado, sino la promoción y regulación de la industria ganadera, avícola y acuícola dentro de los municipios. El hecho que las autoridades locales no cobraran este impuesto no implicaba que fuera poco robusto; al contrario, con la derogatoria se perdió una gran oportunidad de consolidar los ingresos propios de las alcaldías, al lograr la compensación de la industria relacionada, que maneja miles de millones de dólares, a los territorios donde generan sus ingresos.

En resumen, la estructura de los ingresos propios municipales, indica que el 71% de los ingresos propios, que recaudan las alcaldías municipales desde el 2002 hasta el 2018, provienen de impuestos y cargas a la actividad económica como ser las tasas⁶, que en consecuencia, no cumplen los principios de eficiencia, equidad, ni el de progresividad; tampoco logran superar los filtros para un sistema tributario robusto; convirtiendo, así al sistema tributario municipal hondureño, en una carga al sistema productivo del municipio y a la propia economía del contribuyente.

Los impuestos municipales que deberían ser fortalecidos son los de bienes inmuebles y el personal; no obstante, si en todos estos 17 años, donde las alcaldías han recibido programas y proyectos tendentes al mejoramiento de las finanzas locales y únicamente se ha alcanzado el 24% de los ingresos propios, eso indica que, en el fondo, las autoridades locales no están interesadas en ejercer una efectiva administración tributaria.

Otro aspecto que es importante destacar, es lo concerniente a los impuestos ya derogados a las alcaldías, que son el Impuesto Pecuario y el Impuesto de Tradición de Bienes Inmuebles⁷. Como se ha mencionado estos impuestos tienen una base territorial, en el hecho generador muy sólida, en consecuencia, la AMHON está llamada a efectuar un análisis costo beneficio de su aplicación

⁵ El Impuesto Pecuario fue aprobado el 8 de noviembre de 1904 (más de 100 años) Publicado en La Gaceta No. 2366 del 11 de noviembre de 1904 y fue derogado, como acuerdo político, establecido en la Ley del Fondo a la Competitividad del Sector Agropecuario Decreto No.143-2013, Art 26, interpretado en el Decreto No. 89-2015.

⁶ La Ley de Municipalidades define tasas como ser las de explotación y extracción.

⁷ El Impuesto de Tradición de Bienes Inmuebles es el que pagaría el tradente al momento de efectuar la venta de un inmueble con base a su valor catastral, el cual fue Derogado según Decreto 48-91.

y el impacto real y potencial en las alcaldías municipales, y en base a esos resultados, hacer la incidencia política⁸ que corresponda.

Además es importante destacar sobre otros marcos de administración tributaria, que están territorialmente relacionados con los municipios y que es necesario identificar, analizar y proponer una agenda para un pacto fiscal local sustentado en un sistema tributario robusto con justicia tributaria, que busque mecanismos alternativos de coordinación financiera con el Gobierno Central, por ejemplo: El Método de Concurrencia de Fuentes; El método de Separación de Fuentes; El Método de Cuotas Adicionales; El Método de Participación y El Método de Asignación. Acá se identifica una fuerte tarea pendiente por desarrollar, el cual podría ser abordado, de forma sistemática, a través de la conformación de una Comisión de Finanzas Municipales de alto nivel, en donde participen además de los personeros del Gobierno Central, sean estos la SEFIN, la SGJD, el TSC, el Congreso Nacional, Los Organismos Bilaterales y Multilaterales y, por supuesto, la AMHON.

La Desigualdad entre las Alcaldías

El sector público ha definido un indicador denominado Índice de Desarrollo Municipal9 (IDM), que es un indicador compuesto por dos subindicadores, a saber: 1- El Índice del Municipio y 2- El Índice de la Municipalidad. El Índice del Municipio, que es considerado como del territorio, incluye el Índice de Desarrollo Humano, el Grado de Urbanización, el Índice de Energía, la Disponibilidad de Teléfonos y la Población con Servicio de Agua por Tubería; y El Índice de la Municipalidad, es un conjunto de indicadores representativo del desempeño institucional de la alcaldía, dentro de los cuales se incluyen los indicadores de Autonomía Financiera, Ingreso per cápita, Esfuerzo de Ahorro y el Logro en Inversión.

⁸ Se entiende a la incidencia política como un proceso llevado a cabo, por un individuo o un gremio, que normalmente tiene como objetivo influir sobre las políticas públicas y las decisiones de asignación de recursos dentro de los sistemas políticos, económicos, sociales e institucionales, ya que puede estar motivado por principios morales, éticos, altruistas, o de propia convicción o, simplemente, orientado a proteger un activo de interés o un colectivo.

⁹ Con el IDM el Gobierno actualiza un escalafón de municipios y sistematiza, por medio de los referidos indicadores, la categorización municipal, para los años 1991, 2007 y 2014. Sin embargo, esta clasificación municipal aun es estática y refleja la situación de los municipios en un momento determinado, y no es utilizado como un mecanismo de identificar y orientar las necesidades de capacitación y asistencia técnica al municipio. El IDM debe ser una herramienta dinámica para un ranking municipal



Figura 5 Evolución en la Categoría Municipal (1991-2007 y 2014)

Bajo este sistema de categorización, se han efectuado tres mediciones sobre la capacidad institucional de las municipalidades, categorizándolas como Municipalidades tipo "A" o sea Desarrolladas, Municipalidades tipo "B" o sea En Desarrollo, Municipalidades tipo "C" o sea Desarrollándose Lentamente y Municipalidades tipo "D" o sea Estancadas.

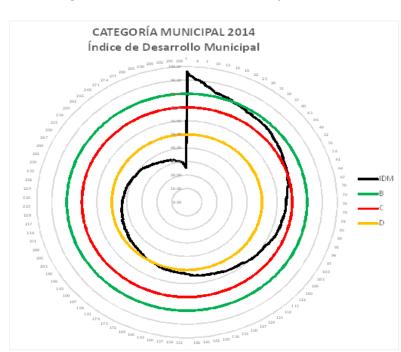


Figura 6 Índice de Desarrollo Municipal 2014

Para el año 2014, el informe de Categorización Municipal en Honduras de la SEGOB se categorizó como Municipalidades tipo "A" a 19 alcaldías, a 43 Municipalidades tipo "B", Municipalidades tipo "C" a 111 municipios y 125 Municipalidades tipo "D".

En el informe de categorización municipal para el 2018, se cuantifica que básicamente en los 62 municipios con categoría "A" y "B" habita el 63% de la población del país y que el 37% de la población se distribuye en los 236 municipios categorizados como Municipios Desarrollándose Lentamente y Municipalidades Estancadas. Una gran concentración en las principales ciudades.

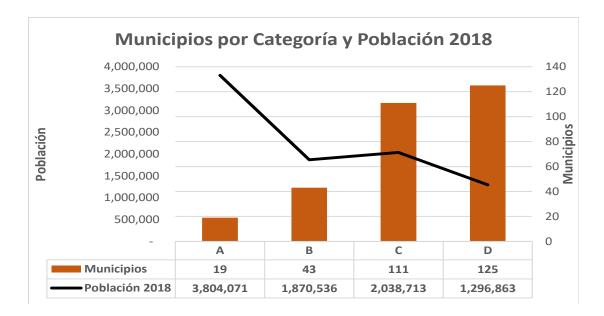


Figura 7 Municipios por Categoría y Población (2018)

Lo anterior evidencia, en parte, la gran desigualdad económica y social entre los municipios. Sobresalen las enormes diferencias entre regiones ricas y pobres, es decir, entre aquellas que concentran la producción, la población, los ingresos y los mercados y aquellas cuyas economías son bastante marginales al desarrollo del país.

El problema de fondo con las desigualdades en el desarrollo de los territorios es que las diferencias en vez de reducirse tienden a ampliarse, por efectos de las economías de aglomeración. Estas economías resultan determinantes para el inversionista al momento de tomar decisiones de localización, por la reducción en los costos de producción que puede lograrse al disponer, en el área de localización, de una adecuada infraestructura de transporte, comunicación y servicios, mano de obra calificada y fácil acceso a los grandes mercados nacionales e internacionales. Normalmente, estas condiciones son ofrecidas por los grandes centros urbanos de manera que, en el largo plazo, no existan condiciones para lograr mayor convergencia en el desarrollo equitativo de los municipios en todo el territorio nacional.

De esta manera, los municipios que pueden ofrecer mayores economías de aglomeración tienden a concentrar la inversión privada y, aunque ello puede generar importantes efectos multiplicadores a nivel nacional, el proceso de acumulación tiende a producir grandes inequidades en la distribución de la riqueza entre los municipios. En Honduras, los municipios de categoría "A" y en alguna medida las de categoría "B" son los que ofrecen mayores economías de aglomeración. Al analizar los ingresos propios reportados en los informes de rendición de cuentas de las municipalidades, en el 2018, resulta evidente que apenas en 19 municipios se acumulan más del 74% de los ingresos propios de todas las municipalidades del país y que 236 municipios recaudan y funcionan con menos del 10% de estos ingresos. Por lo que, existe una gran desigualdad entre alcaldías, diferenciándolas entre unas pocas alcaldías ricas y muchas alcaldías pobres. Lo anterior, amerita un cambio sustancial en la política pública de la forma en cómo se aborda la asistencia técnica y la capacitación a las alcaldías, orientadas a fortalecer los ingresos propios.

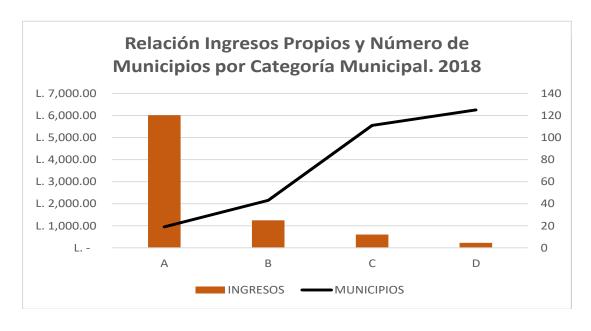


Figura 8 Municipios Ingresos Propios por Categoría (2018)

Los Recursos Propios de las Municipalidades en la Economía del País

Si bien los recursos propios municipales, en este periodo del 2002 al 2018, se incrementó considerablemente a un ritmo de 11.37% de crecimiento anual, pasando de L1,443.2 millones en el 2002 a ser L8,083.7 millones en el 2018 en términos nominales, el cual se puede considerar como un buen comportamiento al interior de las alcaldías; resulta oportuno verificar si las alcaldías municipales han mejorado la participación en la conformación del Producto Interno Bruto (PIB) del país, con este comportamiento.

En este sentido y si se toma como referencia el PIB Nominal del país, para cada año analizado, observamos que, en el año 2002, la participación de los ingresos propios de las municipalidades

únicamente representaba el 1.12% del PIB de ese año, y esta situación solo mejoró en un 0.29% a lo largo de 17 años, ya que para el 2018, los ingresos propios de las municipalidades representaban apenas el 1.41% del PIB del 2018. En consecuencia, se puede inferir que Honduras sigue siendo un país altamente centralizado y que las alcaldías participan muy poco en el desarrollo de Honduras y su participación en la reducción de la pobreza ha sido muy limitado con sus gestiones.

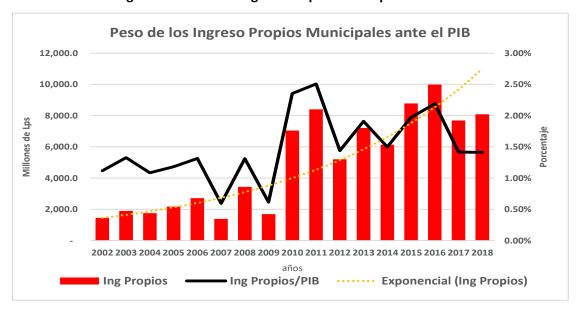


Figura 9 Peso de los Ingreso Propios Municipales ante el PIB

Comportamiento de los Ingresos Propios

Impuesto a la Industria, Comercio y Servicios (ICS)

El ICS es un tributo que grava las distintas fases del proceso de producción y distribución, además de ser acumulativo, dado que no reconoce créditos por los impuestos pagados en las fases anteriores a la gravada, al que queda sujeto cualquier persona que realiza en el ámbito del país, de manera habitual, una actividad lucrativa, de producción o distribución de bienes y servicios.

Resulta de interés analizar los problemas que causa el impuesto en relación con las compras o ventas entre municipios, problema que el Reglamento a la Ley trata de solucionar. Al respecto se señala que cuando un establecimiento o empresa posea una casa matriz en un municipio y tenga una o varias sucursales en distintos municipios, deberá declarar y pagar el impuesto en cada municipalidad, de acuerdo con la actividad económica realizada en cada uno de ellos. Al no existir una central de información y todo depende de las administraciones tributarias locales, los municipios deben conformarse con las declaraciones juradas de las empresas contribuyentes.

En cuanto a la estructura de la alícuota del tributo, la misma está definida en la propia Ley de Municipales y es homogénea para todos los Municipios; los cuales, no tienen ninguna facultad de modificarla, ni tampoco graduar su nivel, lo que limita la autonomía municipal. La estructura de la tasa está compuesta por cinco tramos determinados en función del volumen de producción, ingresos o ventas anuales.

Asimismo, se observa una falta de flexibilidad de las normas a punto tal que limita totalmente la capacidad de las administraciones municipales para adaptarse a circunstancias propias y una clara rigidez normativa al establecer criterios que deberían ser dejados a la decisión de cada municipalidad. Por otra parte, el Reglamento de la Ley profundiza este criterio restrictivo y señala además los procedimientos para el caso de la apertura, cierre, o traspaso de negocios, cambio o modificación de la actividad y el régimen sancionatorio indicado en el propio Reglamento. De esta manera se convierte a los Municipios en meros entes administrativos de captación de recursos impositivos, sin ningún incentivo en mejorar la recaudación que los estimule a mejorar la eficiencia de su gestión (Ej. Crédito Fiscal Municipal).

Si bien podría admitirse la rigidez señalada para los Municipios con categorías C y D que tienen escasa capacidad administrativa y necesitan de apoyo de normas dictadas a nivel del gobierno central para lograr el cumplimiento de estas, distinto es el caso de las jurisdicciones con categorías B y A que cuentan con recursos propios suficientes como para poder arbitrar sobre los procedimientos más adecuados en cada caso.

Se observa una tendencia fluctuante en concordancia con el ciclo económico del país, ya que el hecho generador de este tributo se sustenta en la actividad comercial de producción y ventas de los municipios y no en la base patrimonial.



Figura 10 Comportamiento del ICS. 2002 – 2018

De la revisión a los principios de una administración tributaria eficiente se derivan las siguientes consideraciones a tomar en cuenta para la agenda de un eventual pacto fiscal local:

- i. Resulta indispensable eliminar la distorsión que causa la escala de alícuotas actualmente proporcional, ya que por su complejidad no sólo crea un problema en la aplicación del impuesto; sino que, además, exacerba los efectos económicos negativos de este tributo. En consecuencia, una tasa única podría mejorar la administración tributaria de las alcaldías.
- ii. Es necesario darle mayor simplicidad al tributo, superando los problemas que causan las ventas entre jurisdicciones y la coordinación entre municipalidades. El Reglamento a la Ley intentó solucionar esta situación, excediéndose claramente de los alcances de la potestad reglamentaria.
- iii. Incorporar principios simples, como el lugar de producción del bien o de radicación del prestador de servicios, para suplir la ausencia de normas en cuanto al tratamiento jurisdiccional del impuesto. Como acción de mediano plazo y para dar una solución de fondo a la estructura del impuesto debería generarse un régimen convenio entre las municipalidades.
- iv. Las normas de aplicación del tributo podrían ser más flexibles, de forma que ajusten el hecho económico al hecho de pago, es decir eliminar el lapso entre hechos. Se recomienda considerar la posibilidad de efectuar pagos periódicos (mensuales o trimestrales) en lugar de efectuar el pago a nivel anual.
- v. Sobre una base de fortalecimiento en administración tributaria se recomienda, de forma temporal, implementar un mecanismo de coordinación de fuentes en donde, por medio del SAR, se cobre este impuesto al mismo tiempo de adquirir el impuesto sobre ventas ya que mantienen la misma base impositiva.¹⁰
- vi. Se requiere de un programa permanente de capacitación sobre administración tributaria municipal que fortalezca la gestión tributaria de los municipios, diferenciados por categoría.
- vii. Se propone la conformación de Mancomunidades Tributarias, sin debilitar la autonomía municipal, que estructure una oficina de recaudación regional, bajo criterios de administración tributaria eficiente y que, con el cobro de una comisión de éxito, incremente en forma directa la recaudación de los tributos municipales. Esta actividad la puede ejecutar una mancomunidad existente, siempre y cuando se certifique sus posibilidades institucionales.

¹¹º/Una experiencia exitosa es la que se lleva a cabo actualmente respecto al cobro de la tasa municipal de uso de vías públicas, el cual es cobrado simultáneamente con el Impuesto a las Matrículas de Vehículos, que es recaudado por el SAR. Acá existe un acuerdo interinstitucional, sobre la base de valores coordinados entre la AMHON y el conjunto de Municipios, y cuyos fondos obtenidos son girados automáticamente a los municipios donde se encuentran radicados los vehículos sujetos al impuesto.

Impuesto sobre Bienes Inmuebles

El impuesto sobre la tenencia de bienes inmuebles debería constituir, por sus características, la fuente central de recaudación municipal. Honduras establece que este impuesto grava el valor patrimonial inmobiliario ubicado en cada ejido municipal, sin considerar el domicilio del propietario o del tenedor que podrían estar ubicados en otra jurisdicción.

Ahora bien, la Ley de Municipalidades ha sido reformada en distintas oportunidades, en lo que respecta al impuesto sobre bienes inmuebles, no así el Reglamento a la Ley, como por ejemplo en lo que respecta al régimen de exoneraciones, ya que mientras antes se encontraban exentos los primeros 20,000 Lempiras del valor catastral registrado o declarado de los inmuebles destinados a habitación de su propietario, actualmente el nivel del monto exento es creciente y directamente relacionado con el tamaño poblacional del municipio. De esta manera la reforma ha introducido un claro beneficio para los bienes ubicados en los Municipios medianos y grandes, con el consiguiente detrimento en la recaudación de estos y un incentivo indirecto a emigrar de los municipios pobres.

Un aspecto de relevancia lo constituye, el criterio para la determinación de las valuaciones de los bienes, ya que según el Reglamento el impuesto recae sobre el valor de la propiedad o del patrimonio inmobiliario, registrado en la Oficina de Catastro Municipal al 31 de mayo de cada año, o en su defecto en función de la declaración jurada presentada, la que podrá quedar sujeta a un avalúo posterior, en caso de que los bienes no hubiesen sido catastrados. Se observa que existe una clara limitación en las facultades conferidas a las Municipalidades en aspectos puntuales como la fijación de las fechas y forma de pago de los distintos impuestos. En ese sentido, la ley señala que el impuesto se cancelará en el mes de agosto de cada año, sobre la base de los valores registrados al 31 de mayo del mismo periodo, debiendo aplicarse esta norma en todos los municipios por igual, y sin considerar la posibilidad de alterar la fecha de pago.

En lo que respecta a las tasas o tarifas aplicadas, sobre la valuación de los bienes, el decreto 124 también introduce modificaciones a la Ley de Municipalidades, que aún no han sido recogidas por el Decreto Reglamentario. Al respecto la norma vigente señala que en el caso de bienes inmuebles urbanos la misma será de "hasta" 3.5 Lempiras por mil, y de "hasta" 2.5 Lempiras por mil para los inmuebles rurales. La reforma implicó una reducción de la imposición exclusivamente para los bienes urbanos, ya que de un máximo de 5.0 Lempiras por mil, ha pasado a ser actualmente el 3.5 por mil. Nuevamente se observa, en esta materia, una disminución de su potencial impacto recaudatorio, el que, sumado al aumento del valor de las exoneraciones y la incorporación del proceso de concertación, tiende a reducir el ingreso de este tributo para las arcas municipales.

El comportamiento del impuesto sobre bienes inmuebles durante el período 2002 al 2018, comprueba que este impuesto no ha logrado establecerse como la principal fuente de

financiamiento municipal en Honduras. En este rubro se observa una tendencia con rendimientos marginales decrecientes en vista que han crecido en forma menos que proporcional que los ingresos totales, en el mismo período; esta situación se contrapone con la tendencia que, en cada municipio, presenta el crecimiento en el mercado del valor de los bienes sujetos a este impuesto.

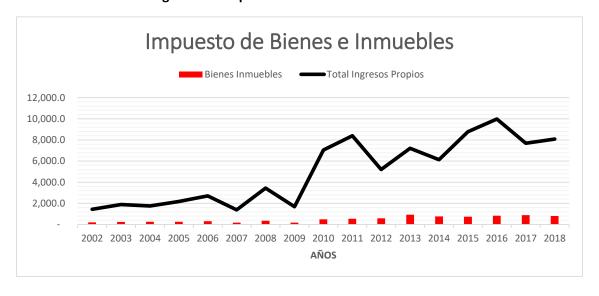


Figura 11 Comportamiento del BI. 2002 – 2018

Según lo antes expuesto, debe considerarse a este impuesto, como prioridad para un programa de reforma fiscal municipal, debido a su poco rendimiento real, cuando por esencia es el impuesto por excelencia del municipio para la recaudación de recursos. La estructura de la alícuota y el régimen de exoneraciones resultan en el detrimento de la recaudación potencial de las municipalidades, además de un notorio tratamiento preferencial a municipalidades con poblaciones numerosas frente a municipalidades menos pobladas.

De la revisión a los principios de una administración tributaria eficiente se derivan las siguientes consideraciones a tomar en cuenta para la agenda de un eventual pacto fiscal local:

- i. Unificar la alícuota en L 3.50 por millar (u otra acordada) y eliminar las exenciones discriminatorias, según el tamaño de la población de los municipios.
- ii. La excesiva rigidez legal, tanto en la determinación de la base imponible como en el momento para la declaración y pago del tributo, impide una mejoría en la administración de los recursos de las municipalidades; además del flujo de efectivo. Adicionalmente, los criterios para la base impositiva no son equitativos.
- iii. Dar más facultades al municipio en cuanto a la base y momento de cobro del tributo.
- iv. Se recomienda sustituir el procedimiento de concertación de valores de bienes inmuebles, por otro esquema más consistente con el indicado en la legislación nacional (por ejemplo: Ley de Expropiaciones). El Procedimiento de Concertación de Valores de los bienes inmuebles, con los diferentes sectores económicos y sociales de las respectivas

jurisdicciones, realmente no responde a la dinámica del tributo. Es más justo, seguir un esquema de Tribunal Arbitral, con representación de los vecinos por medio del comisionado municipal y de los municipios, es decir, la individualización de la situación jurídica del inmueble.

- v. Se requiere de un programa permanente de capacitación en administración tributaria municipal que fortalezca la gestión tributaria de los municipios, en particular la coordinación que debe de existir con el Instituto de la Propiedad.
- vi. Se propone la conformación de Mancomunidades Tributarias, sin lacerar la autonomía municipal, que estructure una oficina de recaudación regional bajo criterios de administración tributaria eficiente y que, con el cobro de una comisión de éxito, incremente en forma directa la recaudación de los tributos municipales. Esta actividad la puede ejecutar una mancomunidad existente, siempre y cuando se certifique sus posibilidades institucionales en particular la de crear un catastro multifinalitario y con base georreferenciada.

Impuesto Personal

Este tributo grava a las personas naturales en función del monto de ingresos anuales generados en cada municipio. Al igual que los impuestos a los bienes inmuebles, este impuesto es considerado una de las fuentes potencialmente más importantes dentro del municipio, ya que grava, en forma progresiva, los ingresos que los contribuyentes obtienen en el término municipal. Es gradual, ya que en la medida se aumenta el nivel de ingresos, el monto a pagar por el contribuyente aumenta también, en consecuencia, tiene objetivos redistributivos dentro del municipio.

El hecho imponible es la obtención de ingresos dentro del término municipal; en consecuencia, se consideran como tales a toda clase de sueldos, jornales, honorarios, dividendos, rentas, intereses, productos, provechos, participaciones, rendimientos, y en general cualquier percepción en efectivo, en valores o en especie. En lo que respecta al principio jurisdiccional aplicado, la ley indica que este se radicará en el lugar donde se ubica la fuente generadora de la renta, es decir, en el Municipio donde ésta se obtuvo.

En materia de exenciones se señalan a las siguientes:

- 1. Las que estén constitucionalmente consideradas, tales como el ingreso de los docentes en servicio en las escuelas hasta el nivel primario;
- 2. Los ingresos de las personas mayores de 65 años y cuyos ingresos brutos anuales no excedan del mínimo no imponible para el impuesto a la renta;
- 3. Los ingresos de las personas naturales pero que ya hayan tributado según las normas del impuesto de industria, comercio y servicios.

Sobre el monto de ingresos brutos, la Ley establece una tarifa progresiva constituida por nueve distintos niveles de renta, sin considerar ningún mínimo exento, que comienza en la tasa del 1.50 por mil hasta llegar a una tasa marginal máxima del 5.25 por mil. De hecho, el impuesto a las personas se convierte en un impuesto al ingreso salarial obtenido en relación de dependencia, ya que los ingresos obtenidos por cuenta propia, profesionales, sector informal, rentas financieras y dividendos raramente pueden llegar a ser controlados por los Municipios, a excepción de que se generalice el principio de retención en la fuente pagadora para todo tipo de ingreso. La dificultad que plantea la circunstancia práctica, en la aplicación de este tributo, con relación al limitado control que puede ejercer el Municipio, hace que la escala progresiva pierda relevancia. También la falta de actualización de la escala del impuesto resulta en un incremento real en el monto del gravamen generando un impacto en el contribuyente. Consecuentemente, y para ganar en términos de equidad horizontal, se sugiere simplificar la escala, introducir un monto mínimo exento y emplear una escala proporcional o única.

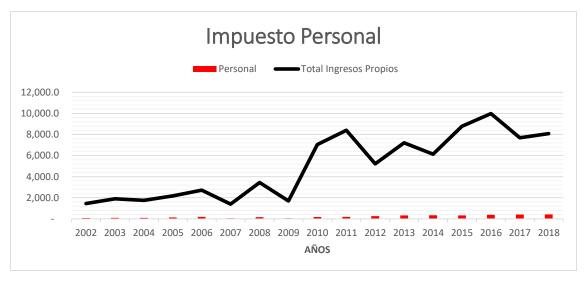


Figura 12 Comportamiento del IP. 2002 - 2018

Según lo antes expuesto, y con mayor urgencia, debe considerarse a este impuesto como prioridad para un programa de reforma fiscal municipal, debido a su poco rendimiento real; cuando por esencia es uno de los impuestos municipales por excelencia para la recaudación de recursos. La estructura de la alícuota y el régimen de exoneraciones resultan en el detrimento de la recaudación potencial de las municipalidades.

De la revisión a los principios de una administración tributaria eficiente se derivan las siguientes consideraciones a tomar en cuenta para la agenda de un eventual pacto fiscal local:

i. Se recomienda como mínimo transformar la escala progresiva en una tasa proporcional, en lugar de los nueve tramos actuales y agregar un monto mínimo de ingresos.

- ii. Para los efectos de obtener cruces de información con el SAR, es razonable armonizar las normas del tributo para coordinar las mismas con las disposiciones del impuesto nacional sobre la renta de las personas físicas.
- iii. El régimen de exención de ciertos gremios, respecto a este tributo, genera una discriminación tributaria contraria a la equidad, lo cual debe eliminarse.
- iv. La excesiva rigidez legal en el momento de la declaración y pago del tributo impide un mejor flujo de recursos que favorezca a la municipalidad, en consecuencia, debe dar mayor grado de libertad a las municipalidades de administrar el tributo. Por ejemplo, dar más facultades al municipio en cuanto al momento de cobro.
- v. Se requiere de un programa permanente de capacitación en administración tributaria municipal, por categoría municipal, que fortalezca la gestión tributaria de los municipios, en particular la coordinación que debe de existir con el SAR para cruzar información sobre la renta de los contribuyentes.
- vi. También se propone la organización e integración de Mancomunidades Tributarias, sin debilitar la autonomía municipal, que estructure una oficina de recaudación regional bajo criterios de administración tributaria eficiente y que, con el cobro de una comisión de éxito, incremente en forma directa la recaudación de los tributos municipales
- vii. En relación con una base de fortalecimiento en administración tributaria se recomienda, de forma temporal, implementar un mecanismo de coordinación de fuentes, en donde, por medio del SAR, se cobre este impuesto al mismo tiempo de adquirir el Impuesto sobre la Renta ya que mantienen la misma base impositiva.

Impuesto de Extracción o Explotación de Recursos

Este tributo podría ser considerado como formando parte de la familia de la imposición selectiva a la producción; en el sentido, se reconocen como hecho imponible la extracción o explotación de recursos naturales, si bien en materia del impuesto a la explotación de recursos podría ser también considerado como un canon de explotación.

En cuanto al ámbito o amplitud de los hechos imponibles alcanzados por el tributo, tanto la Ley como el Reglamento definen como tal a la extracción o explotación de canteras, minerales, hidrocarburos, y bosques, así como también a la caza, pesca, o extracción de especies acuáticas, todo ello independientemente de su centro de transformación, almacenamiento, proceso, acopio o cualquier otra disposición que acuerde el Estado.

Resulta oportuno apuntar que en el régimen tributario de la Ley General de Minería (Decreto No. 32-2013) se establece el Impuesto a Minerías Metálica para las Municipalidades, el cual se cobra por cada tonelada de material o broza procesable en el municipio. Este impuesto es potencialmente importante, ya que no solo se establece la base del tributo municipal, sino los

mecanismos de como el municipio efectuará una regulación sobre la explotación minera y la conformación de un fondo de minería que se impulse desde la AMHON.

En cuanto a la tarifa aplicada se señala que, en general la misma es de tipo ad-valoren en el 1,0% del valor comercial de los recursos naturales explotados o extraídos, mientras que en lo que respecta a los minerales metálicos ésta es del tipo específico y se fija en 50 centavos de dólar estadounidense (U\$\$ 0,50) por tonelada de material o broza procesable.

El comportamiento de este impuesto durante el período 2002 al 2018, es casi imperceptible desde el punto de vista del financiamiento de la gestión municipal y su aplicación no registra un control en la explotación de los recursos naturales del municipio. Por otro lado, en la gráfica, se observa una tendencia totalmente decreciente, lo cual denota una falta completa de capacidad municipal en la administración tributaria de este tributo.



Figura 13 Comportamiento del Impuesto Explotación. 2002 – 2018

Además, debe considerarse a este impuesto como objeto de un programa de reforma fiscal municipal, debido a su poco rendimiento real, considerando su impacto fiscal, sin olvidar el nivel de control que ejercen desde el punto de vista económico. De la revisión a los principios de una administración tributaria eficiente se derivan las siguientes consideraciones a tomar en cuenta para la agenda de un eventual pacto fiscal local:

- i. Se requiere de un programa permanente de administración tributaria municipal que fortalezca la gestión tributaria de los municipios, en particular la coordinación que debe de existir con MiAmbiente, el ICF y la SAG, para impulsar la normativa de la regulación.
- ii. Se propone la conformación de Mancomunidades Tributarias, sin lacerar la autonomía municipal, que estructure una oficina de recaudación regional bajo criterios de administración tributaria eficiente y que, con el cobro de una comisión de éxito, incremente en forma directa la recaudación de los tributos municipales.

iii. Es importante aclarar que este impuesto no tiene una razón tributaria de recaudación, sino un mecanismo de control municipal en la explotación de recursos, razón por la cual se pueden transformar en tasas municipales y poder ejercer mayor control sobre la administración misma.

Sobre el Impuesto Pecuario (Derogado)

Este tributo podría ser considerado como parte de la familia de la imposición selectiva a la producción; en el sentido, de que se conozca como hecho imponible la faena o el destace de ganado. En lo que respecta al impuesto pecuario el monto del tributo se establece de manera diferente según la calidad del ganado faenado o sacrificado, dividiéndose en dos categorías - ganado mayor y menor- y quedando sujeta a una alícuota de un salario mínimo diario por cabeza sacrificada en el primer caso y de medio salario en el segundo caso, siguiendo para ello la escala establecida en el Decreto Ejecutivo.

El comportamiento de este impuesto durante el período 2002 al 2018, es casi imperceptible desde el punto de vista del financiamiento de la gestión municipal y su aplicación no registra un control en la protección de la sanidad en el consumo de carnes en el término municipal. Por otro lado, en la gráfica, se observa una tendencia totalmente decreciente, lo cual denota una falta completa de capacidad municipal en la administración tributaria de este tributo.

Según lo antes expuesto y dado que el mismo ya fue derogado, deben considerarse a este impuesto como una tarifa municipal para la regulación del ganado mayor y menos, así como la industria avícola y acuícola en el municipio, sin olvidar el nivel de control que ejercen desde el punto de vista económico.

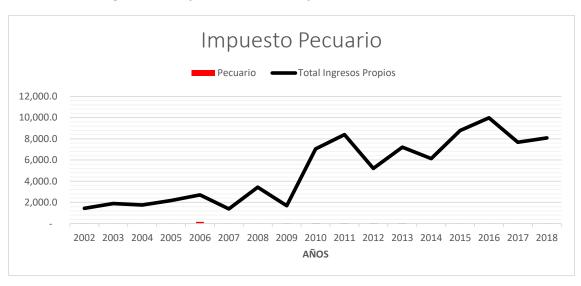


Figura 14 Comportamiento del Impuesto Pecuario. 2002 – 2018

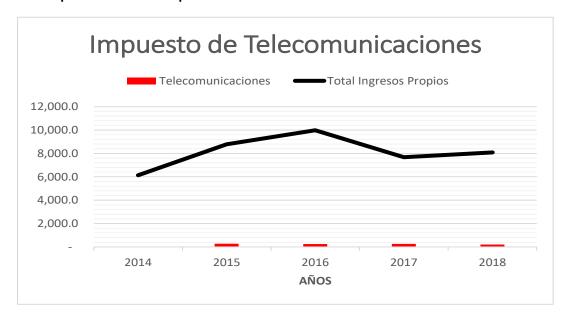
De la revisión a los principios de una administración tributaria eficiente se derivan las siguientes consideraciones a tomar en cuenta para la agenda de un eventual pacto fiscal local:

- i. Hay que analizar las causas para derogar este impuesto y validad el costo económico potencial que recae a los municipios y diseñarlo de forma tal cumpla los objetivos tributarios de asignación de recursos.
- ii. Es importante rescatar el mecanismo de control municipal en la matanza de animales para consumo humano, razón por la cual se pueden transformar en tasas municipales y poder ejercer mayor control sobre la administración misma y la inocuidad de la sociedad.

Sobre el Impuesto Selectivo a los Servicios de Telecomunicaciones

Este impuesto surge en el Decreto No. 89-2015, el cual es aplicable a toda persona natural o jurídica que dentro de sus actividades se dedique a operar, explotar y prestar Servicios Públicos de Telecomunicaciones Concesionarios. Durante los cuatro años, desde el inicio de su aplicación, este tributo ya representa el 2% de los ingresos propios de las alcaldías. Al ser un impuesto que se cobra a la actividad económica, este tributo no cumple los principios de eficiencia, de equidad y tampoco el de progresividad; tampoco pasa los filtros para un sistema robusto; ya que tiene repercusiones regresivas a la economía del municipio, en vista que restringe la capacidad adquisitiva de la población haciendo más caros los servicios en telecomunicaciones. Además, de la forma en que está diseñado, este impuesto no amerita ningún esfuerzo de la oficina de control tributario municipal, ya que se calcula desde la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL) en base a los ingresos brutos reportados y es distribuido en coordinación con la AMHON a los municipios. Obviamente este impuesto está directa y linealmente relacionado al impuesto de Industria, Comercio y Servicios.

Figura 15 Comportamiento del Impuesto Selectivo a los Servicios de Telecomunicaciones. 2015 – 2018



Sobre el Impuesto de Tradición de Inmuebles (Derogado)

Se propone reactivar este impuesto y aplicar la coparticipación del Impuesto de Tradición de Inmuebles, entre el Gobierno Central y los Municipios, ya que el Hecho Generador está directamente vinculado a una base tributaria local.

Sobre este impuesto, se efectuaron reformas de los artículos que se refieren al régimen tributario y el hecho que se eliminó el Impuesto de Tradición como recurso municipal (Art. 81 y 127). Este último se concentra en Impuestos a la Propiedad y no obstante es un recurso donde el hecho imponible está claramente generado en el término municipal, pasó a ser nacional recaudando, para el año 2018 de L712,471,410.00.

Tasas Municipales

Las tasas municipales se constituyen en los Planes de Arbitrios, que anualmente aprueban las Corporaciones Municipales, en él se establecen las tasas por servicios, con base en los costos reales en que incurra la Municipalidad y únicamente se podrá cobrar a quien reciba el servicio. La Ley de Municipalidades y su reglamento otorgan esta potestad y señalan que el concepto de cobro de tasas se origina en la prestación efectiva de servicios públicos municipales al contribuyente o usuario. ¹¹

No obstante, así como es de restrictiva la Ley de Municipalidades, en los aspectos impositivos normando en todos sus detalles el proceso de determinación y cobro de los mismos, así es de amplia en lo que concierne a las tasas, consagrando a estas últimas exclusivamente el artículo 84 de la Ley en la que señala que los municipios podrán establecer tasas por: a) prestación de servicios directos e indirectos; b) utilización de bienes ejidales; y c) servicios administrativos que afecten o beneficien al habitante del municipio.

Las escasas consideraciones que la Ley de Municipalidades dedica a la aplicación de las tasas contrastan con la excesiva preocupación puesta en definir, con precisión, el ámbito de los impuestos, como si ambos fuesen parte de fenómenos económicos totalmente independientes. En ese sentido, no refleja las situaciones reales en cuanto a la necesidad de captación de ingresos y de movilización de los recursos locales, que son necesarios para mejorar la eficiencia de las administraciones tributarias municipales, y es por ello que en varias oportunidades se han observado casos empíricos de aplicación de tasas excesivas, cuyo efecto va mucho más allá de la recuperación de los costos por los servicios brindados, constituyéndose, en los hechos, en un verdadero impuesto; o por el contrario, la fijación de tasas con criterios clientelistas, por debajo

¹¹ Los servicios públicos municipales, más utilizados son, la recolección de basura, agua potable, limpieza de calles, mercados municipales, rastro municipal, terminal de transporte, cementerio, ornato, tasa de seguridad, tasas por servicios ambientales, entre otras.

de los costos de provisión del servicio, que generan una presión sobre el sistema tributario municipal y afectan los niveles de inversión pública municipal.

Es relevante para la correcta aplicación de tasas de servicios, hacer la distinción entre los conceptos de tasa y tarifa o precio que se paga por un servicio. Delimitar la naturaleza o esencia de tasa^{12,} que resulte en la diferenciación con tarifa. (Ej. Tarifa de Agua o Basura, Tasa de Seguridad o de Permisos de Construcción u de Operación).



Figura 16 Comportamiento de las Tasas Municipales. 2002 – 2018

Con relación al comportamiento de las Tasas Municipales durante el período 2002 al 2018, se observa una tendencia con rendimientos cuasi constantes en vista que han crecido en forma menos que proporcional que los ingresos totales en el mismo período. Esta situación se contrapone con la percepción pública de que las tasas por servicios municipales son cada vez mayores.

De la revisión a los principios de una administración tributaria eficiente se derivan las siguientes consideraciones a tomar en cuenta para la agenda de un eventual pacto fiscal local:

- i. Se recomienda definir claramente el concepto "tasa" en cuanto es la prestación y la relación que debe existir para efectos de su cobro.
- ii. Se recomienda la definición del hecho imponible en la respectiva ley a fin de encausar la tasa a su verdadera naturaleza que es la de prestar un servicio.

¹² El SAMI incluye en el caso de tasas por tala de bosque una diferenciación por producto. Sin embargo, las municipalidades lo aplican a discreción y no hay uniformidad en la aplicación de dichas tasas asociadas a la explotación de bosque. Cada municipalidad debería aplicar los mismos criterios y no se está haciendo, por ejemplo, el caso de Olancho según estudio realizado en 15 municipios del Departamento.

- iii. Como muchos de los impuestos anteriormente expuestos, es trascendente simplificar el tratamiento de las tasas, para que haya consistencia y lógica en su aplicación.
- iv. Se recomienda hacer una tarea de agrupamiento de los valores correspondientes a las tasas para contribuir a una estructura más transparente y dar simplicidad al sistema en general.
- v. Identificar las tasas más importantes o representativas y normar su aplicación de forma que no pueda tergiversarse su naturaleza.
- vi. Se recomienda establecer criterios legales y sustentados en sistemas de información gerencial para la aplicación de las tasas más importantes.
- vii. Se recomienda analizar los planes de arbitrios más relevantes y acotar o simplificar aquellos aspectos más complejos o controversiales, de forma tal que sean tomados como referencia por el resto de las alcaldías.

La Administración Tributaria

Los hechos suscitados en el período analizado nos permiten inferir una manifiesta debilidad institucional en la administración tributaria, en los departamentos de control tributario municipal, no solo por la falta de flexibilidad y capacidad gerencial en la recaudación de los impuestos propiamente tal, sino por la escasa vinculación de los costos, de la prestación de servicios municipales, a las tasas y tarifas establecidas en el Plan de Arbitrios.

En este sentido, hay una debilidad en la administración tributaria en el registro y actualización de contribuyentes municipales, en una sólida base de datos municipales que sea vinculante a los procesos de planificación, de generación de políticas públicas y a la toma de decisiones de las corporaciones municipales, la cual debe atenderse integralmente, no solo en el ámbito local, el cual debe levantarse inmediatamente, sino en los niveles de coordinación interinstitucional con las bases de datos de contribuyentes a nivel nacional y con la base domiciliaria en el registro de los ciudadanos.

Asimismo, resulta de mucha importancia el acceso a información municipal para instituciones públicas como son, la Secretaría de Gobernación y Descentralización (SEGOB), La Secretaria de Finanzas (SEFIN), Instituto de la Propiedad (IP), Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP), Congreso Nacional y particularmente al Tribunal Superior de Cuentas (TSC), a fin de corresponder con las responsabilidades enmarcadas en sus leyes en los tiempos oportunos.

En consecuencia, se reconocen la necesidad de establecer un sistema de información municipal confiable y oportuno, utilizando como fuente única de información los reportes generados por los sistemas de administración financiera que utilicen las municipalidades, y que en la actualidad se sustentan en los reportes rentísticos que las alcaldías entregan o deben entregar, de forma

separada, al Tribunal Superior de Cuentas (TSC) y a la misma SEGOB; en este sentido el Sistema de Administración Municipal Integrado (SAMI), que está siendo impulsado desde la SEFIN, puede constituirse en este mecanismo de información oportuna. Para el ejercicio fiscal del 2018 ya 162 municipalidades usan esta herramienta, siendo obligatorio su uso en base a las disposiciones generales del presupuesto.

De la revisión a los principios de una administración tributaria eficiente, se derivan las siguientes consideraciones a tomar en cuenta para la agenda de un eventual pacto fiscal local:

- Es indispensable superar las deficiencias en el registro de las bases de contribuyentes, en un registro único tributario municipal, por impuestos y servicios que presta la municipalidad. Este registro básico debe estar aparejado de planes sistemáticos de actualización.
- ii. Las actualizaciones en los registros de la base de contribuyentes las han hecho por defecto, de forma reactiva, cuando el contribuyente recurre ante la Alcaldía para tramitar una constancia o solvencia municipal. Se deben hacer estudio sobre su base potencial y la relación con su base real.
- iii. Se puede impulsar la implementación de una ventanilla única de atención al cliente y simplificación de procesos en las municipalidades.
- iv. Es necesario establecer mecanismos de coordinación mediante convenios estructurados, de registros que llevan las Cámaras de Comercio e Industria y de los registros del SAR.
- v. Se requiere llevar el control de costo real por cada servicio, lo que permitirá conocer el nivel de recuperación y subsidio de estos. Se necesita implementar un sistema para el cálculo y propuesta de tarifas.

Tomando como referencia el informe de Categorización Municipal en Honduras de SEGOB, utilizando el Índice de la Municipalidad, como un indicador de la capacidad institucional de la alcaldía, que indica las posibilidades reales de impulsar un proceso de consolidación en la recaudación de recursos propios por parte de las alcaldías, dentro de un marco fiscal de mediano plazo acordado en los procesos de un Pacto Fiscal Local, es necesario establecer cuatro estrategias diferenciadas, por categoría de municipios, a saber:

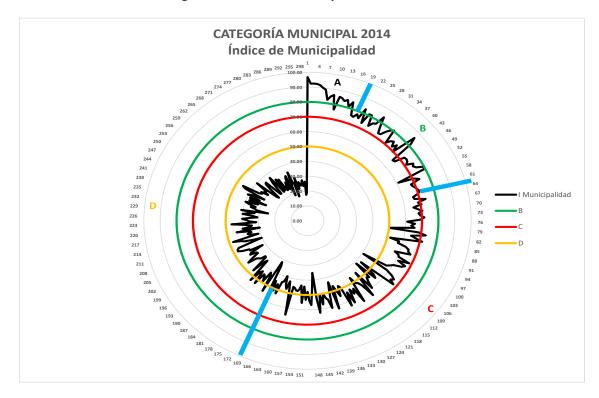


Figura 17 Índice de Municipalidad 2014

- i. Municipalidades Tipo A: La estrategia estaría concentrada en la Modernización de sus Unidades Tributarias, por medio de asistencias técnicas especializadas a requerimiento y el establecimiento de indicadores en base a Gestión por Resultados. La contratación de terceros puede ser una alternativa viable, ya sea Gestión Financiera, Gestión de Cobro, Implementación de Sistemas Informáticos Especializados, entre otros, todos en base a comisiones de éxito pactadas en contratos de gestión tributaria.
- ii. **Municipalidades Tipo B**: Dentro del Marco Fiscal de Mediano Plazo para la alcaldía y del proceso de fortalecimiento institucional, se propone un programa de capacitación en administración tributaria que determine indicadores en base a Gestión por Resultados, acompañado de asistencias técnicas especializadas y programadas. También es factible, la contratación de terceros ya sea Gestión Financiera, Gestión de Cobro, Implementación de Sistemas Informáticos Especializados, entre otros, todos en base a comisiones de éxito pactadas en contratos de gestión tributaria.
- iii. **Municipalidades Tipo C**: Para estas alcaldías se propone un programa de capacitación y asistencia técnica en administración tributaria estructurada, que determine indicadores en base a Gestión por Resultados por alcaldías. La estructuración de Mancomunidades Tributarias es recomendable en base a comisiones de éxito pactadas en contratos de gestión tributaria municipal, tomando como referencia el marco fiscal de mediano plazo de la mancomunidad tributaria misma.

iv. **Municipalidades Tipo D**: La estructuración de Mancomunidades Tributarias es imperativo en estas municipalidades, en base a comisiones de éxito pactadas en contratos de gestión tributaria municipal, tomando como referencia el marco fiscal de mediano plazo de la mancomunidad tributaria misma. Para las alcaldías tipo D se propone, desde la mancomunidad Tributaria conformada, un programa de capacitación y asistencia técnica en administración tributaria estructurada, que determine indicadores en base a Gestión por Resultados por alcaldías.

Una combinación de estas alternativas puede ser factible y es un tema de consenso durante los procesos del pacto fiscal local.

III. DESAFIOS PARA UN PACTO FISCAL LOCAL

El Pacto Fiscal Local constituye un acuerdo municipal sobre el monto, origen y destino de los recursos municipales con que debe contar una Corporación Municipal para cumplir con sus funciones, según lo establecido en la Constitución de la República y la Ley de Municipalidades, el cual, implica acuerdos sobre principios y compromisos recíprocos del Gobierno Municipal y de los vecinos acerca de los temas de política fiscal municipal, dadas las grandes brechas sociales que existen.

El Pacto Fiscal Local implica asegurar suficientes recursos para el Gobierno Municipal, de manera que pueda contribuir a crear las condiciones que permitan que todos los vecinos de un término municipal puedan salir de la pobreza y beneficiarse de los frutos del desarrollo. Un Pacto Fiscal Local también implica contribuir a la estabilidad financiera de las alcaldías, mediante un equilibrio de los ingresos y gastos y definir una política fiscal de largo plazo con visión planificada, que reducirá la incertidumbre mediante la definición de reglas claras y estables.

Partiendo de que cualquier pacto fiscal local debe sustentarse en un conjunto ordenado de normas que se encuentran interrelacionadas y que interactúan entre sí, respetando la jerarquía establecida. Se reconoce que después de casi tres décadas de vigencia de la Ley de Municipalidades, el sistema tributario municipal amerita una reforma integral y complementaria que refleje los cambios económicos, sociales, institucionales y legales que afectan el régimen municipal, estableciendo un Estado realmente descentralizado, participativo que garantice la autonomía fiscal municipal con la cual poder financiar la gestión del municipio.

En primera instancia, resulta indispensable armonizar el sistema legal municipal hondureño, definiendo con claridad las potencialidades y limitaciones en cada nivel de los marcos legales que

afectan el régimen municipal, en este sentido, los principios jurídicos que deben permanecer inalterables se pueden incluir en los estamentos legales más sólidos, por ejemplo definir si el Estado de Honduras será administrado por un Gobierno Descentralizado es una declaración de principios que debe formar parte de la Constitución de la República. Por otro lado, el definir la organización institucional, las competencias, las fuentes de financiamiento, entre otras, debe de sustentarse en una normativa nacional con estatus de Ley.

Los aspectos reglamentarios inherentes a la operatividad misma de la organización municipal, que regula la coordinación con el sector público y que amerita una revisión en cada periodo fiscal, pueden estar establecidas en acuerdos ministeriales y, por último, potencializar los instrumentos jurídicos municipales, puede generar una gran eficacia en el sistema jurídico municipal hondureño, ya que son normas de aplicación general en el término municipal y son emanados por la Corporación Municipal. Para esto, la puesta en marcha de un Tribunal Arbitral Municipal liderado por la Corporación Municipal por medio del comisionado municipal le daría una amplia credibilidad al sistema tributario municipal y evitaría abusos y malas prácticas por parte de los funcionarios municipales.

Una segunda instancia lo constituye, el reconocer los desafíos operativos en cuanto a la aplicación del sistema jurídico municipal. En definitiva, el financiamiento del desarrollo local pasa por poner a disposición de los municipios los recursos económicos necesarios para poder financiar la gestión municipal y los proyectos acordados en un Plan Estratégico Municipal; por otra parte, y desde la perspectiva de la Alcaldía, la apuesta por la autonomía financiera municipal es la clave para impulsar un modelo de desarrollo local. Sin embargo, la descentralización fiscal, vista como la provisión efectiva de nuevos recursos al municipio y consolidar los existentes, no va al mismo ritmo que la asunción de competencias y de servicios por parte de los Gobiernos Locales. Por supuesto, en la lógica del proceso de descentralización, está el financiamiento del desarrollo local, para poner a disposición de Gobiernos Municipales los recursos necesarios para que puedan ser protagonistas, actores de su propio desarrollo.

En consecuencia, un Pacto Fiscal Local es hablar de descentralización de las competencias administrativas su financiamiento y descentralización política; de priorización de proyectos; de participación ciudadana y de la búsqueda del mayor consenso posible; de apuesta colectiva en la movilización del ahorro local; de creencia en la posibilidad de un territorio y de sus recursos humanos; de racionalidad y de originalidad; de equilibrio entre lo público y lo privado; de proximidad y de cercanía, de conocimiento real y personal de las potencialidades de cada municipio.

La posibilidad de desarrollo de un municipio concreto depende, cada vez más, de la apuesta colectiva que los habitantes de cada territorio lleven a cabo con las autoridades locales, por

medio de un Pacto Fiscal Local. No es un tema de recursos, es un tema de ideas y voluntad política para hacerlas realidad. Por lo tanto, se proponen algunos de los principales desafíos que se deben sortear ante el consenso de un Pacto Fiscal Local. Estas rutas identifican temas relevantes a discutir en el Contexto Jurídico Nacional que legitímese una justicia tributaria; analizando la Base Democrática en que se sustenta un sistema tributario robusto; que abordaría la relevancia de decidir sobre los territorios jurisdiccionales; estudiando las competencias locales y de otros niveles de gobierno, incluyendo el regional, para ordenar la forma en cómo se financian la prestación de servicios públicos; detallando las acciones sobre los ingresos propios de las alcaldías y que asuman los temas encaminados hacia el fortalecimiento municipal en las oficinas de control tributario.

Tabla 1. Desafíos para un Pacto Fiscal Local

Área	Elementos de Discusión
Contexto Jurídico	 a. Promover una revisión al régimen jurídico municipal, que abarque integralmente, desde los vacíos y necesidades constitucionales, pasando por una legislación municipal nacional, dándole importancia al marco reglamentario y consolidando el uso de los instrumentos jurídicos municipales para la hacienda municipal. b. Impulsar la creación y vigencia de la Ley de Finanzas Municipales, que regule la administración tributaria, el uso adecuado de las transferencias sea este de libre disposición o condicionadas y el crédito municipal, entre otros. c. Impulsar la creación y vigencia del Código Tributario Municipal y promover una normativa técnica para la conformación de un Plan de Arbitrios que establezca parámetros para su aprobación, por parte de cada Corporación Municipal. d. Darle potestades de regulación al Tribunal Arbitral Municipal, que resuelva por medio del comisionado municipal las impugnaciones de los contribuyentes.
Base Democrática	 a. Promover reformas a la Ley Electoral que acerquen más la toma de decisiones a las instancias locales. (ej. Separar las elecciones entre nacionales y locales, elección de regidores, elecciones en tiempos separados, entre otras) b. Promover un código de ética y responsabilidad de las autoridades locales, haciendo referencia en la sanidad financiera de las alcaldías, desde la campaña política.
Sobre los Territorios	 a. Impulsar las mancomunidades tributarias, en particular las que integren territorialmente municipios, con poblaciones en donde su base tributaria es muy baja. b. Iniciar el replanteamiento de unificación de municipios, de forma tal, cumpla los requisitos mínimos establecidos por la Ley.

Área	Elementos de Discusión
	 c. Reconocer la existencia de zonas metropolitanas que requieren de sus propias regulaciones jurisdiccionales. d. Delimitar el tamaño máximo de municipios en cuanto a su población. e. Con el propósito de buscar una eficiencia en la gestión del desarrollo y minimizar los problemas de congestión, identificar las posibilidades de subdividir en comunas o comarcas, municipios con grandes conglomerados poblacionales.
Área	Elementos de Discusión
Competencias Locales	a. Sobre la base de la política de descentralización, para cada nivel de gobierno, se definan sus propias competencias exclusivas y los esquemas de coordinación institucional, en la prestación de servicios públicos. Entre estos, es necesario identificar las propias de las Regiones y de las Gobernaciones departamentales.
Compet	b. Establecer, dentro del Proceso de Planificación, el papel que tienen los Gobiernos Locales en Los Consejos Regionales de Desarrollo, respetando su legitimidad democrática, la autonomía municipal y el uso de los recursos propios.
Área	Elementos de Discusión
Ingresos Propios	 a) Sobre la Administración Tributaria i. Revisar los municipios que no tienen facultades de crear o modificar impuestos locales, lo cual obstruye la autonomía municipal. Además, las diversas modificaciones a la Ley de Municipalidades, no ha sido objeto de sus respectivas reformas al marco reglamentario.
	ii. Ampliar el concepto a coparticipación de impuestos, entre el Gobierno Central y los Municipios que están directamente vinculados a una base tributaria local. (ej. Impuesto de Tradición de Inmuebles).
	iii. Mejorar la recaudación de impuestos y tasas locales, por medio de una mejor eficacia en la administración tributaria y buscar alternativas de gestión, como ser la Mancomunidad Tributaria o la implementación de Sistemas de Administración Tributaria Territorial. Así como impulsar la implementación de una ventanilla única de atención al cliente y simplificación de procesos en las municipalidades.
	iv. Dotar de capacidad, por medio de programas de capacitación y asistencia técnica, a fin de generar una proporción significativa de recursos propios, identificando mecanismos de incentivos a la eficiencia fiscal.

Área Elementos de Discusión v. Revisar que los impuestos municipales deben partir de la armonización de las bases tributarias entre niveles de gobierno basados, en criterios de movilidad, eficiencia, equidad y costos de recaudación. Los acuerdos para compartir ingresos provenientes de bases tributarias centralmente administradas, pueden ser un mecanismo alternativo viable. vi. Recuperar la base de impuestos municipales el impuesto de Tradición de Inmuebles, sustentados en que el mismo tiene una base exclusivamente local. Se sugiere una coparticipación de este impuesto con el gobierno central, condicionando su uso al financiamiento de proyectos de inversión. vii. Recuperar la base del impuesto pecuario, sustentados en que el mismo tiene una base exclusivamente local de regulación y promoción de la industria ganadera (mayor y menor), acuícola y avícola. Se sugiere la creación de tasas municipales en base a los servicios del rastro municipal y procesadoras de carne. b) Sobre Impuestos 1) Industria, Comercio y Servicios: Dado que es un impuesto que grava la actividad económica se considera regresivo al desarrollo municipal. i. Es importante revisar la estructura de la alícuota brindándole una mayor simplicidad al tributo; eliminar las exenciones y tratamientos especiales y efectuar un ajuste al período de cobro entre el hecho económico y el hecho de pago, es decir considerar la posibilidad de efectuar pagos periódicos en un período fiscal. ii. Sobre una base de fortalecimiento en administración tributaria se propone analizar implementar un mecanismo de coordinación de fuentes en donde, por medio del SAR, se cobre este impuesto, al mismo tiempo de adquirir el impuesto sobre ventas, ya que mantienen la misma base impositiva. 2) Bienes Inmuebles: Es el impuesto municipal por excelencia, no solo porque tiene una base local, sino porque refleja la contribución de los vecinos al desarrollo municipal sobre la base de su riqueza y en consecuencia no es regresivo a la actividad económica. i. Es necesario revisar la estructura de la alícuota unificándola y estandarizándola a todos los municipios, brindándole una mayor simplicidad al tributo; eliminar las exenciones y tratamientos especiales. ii. Establecer un programa de fortalecimiento de los catastros municipales por medio del Instituto de la Propiedad, que actualice los valores de las propiedades sobre bases estandarizadas a nivel nacional.

Área		Elementos de Discusión
	iii.	Se propone iniciar un marco para la puesta en marcha de un catastro multifinalitario y con base georreferenciada en las municipalidades tipo A y B y en mancomunidad en el tipo C y D.
	iv.	El Procedimiento de Concertación de Valores de los BI con los diferentes sectores económicos y sociales, en la práctica, no responde a la dinámica del tributo. Se puede seguir un esquema de Tribunal Arbitral, con representación de los vecinos, es decir, la individualización de la situación jurídica.
	3)	Personal : Este tributo grava a las personas naturales en función del monto de ingresos anuales, generados en cada municipio, siendo calificado progresivo desde el punto de vista económico, ya que grava más a los que más ingresos perciben; no obstante, este impuesto carece de importancia relativa en el financiamiento municipal.
	i.	Con el propósito de simplificar el tributo, se debe transformar la escala progresiva en una tasa proporcional, en lugar de los nueve tramos actuales y agregar un monto mínimo de ingresos; además, es prudente eliminar exenciones y otorgar facultades al municipio en cuanto al momento de cobro del tributo.
	ii.	Sobre una base de fortalecimiento en administración tributaria se debe analizar el implementar un mecanismo de coordinación de fuentes, en donde, por medio del SAR, se cobre este impuesto al mismo tiempo de adquirir el impuesto sobre la renta ya que mantienen la misma base impositiva.
	4)	Explotación de Recursos : Estos impuestos no tienen una razón tributaria de recaudación, sino un mecanismo de control municipal en la explotación de recursos y matanza de animales para consumo humano.
	i.	Se propone una transformación de estos impuestos a tasas municipales y con ellos tener un mejor control y autonomía sobre las actividades económicas.
	ii.	Se requiere de un programa de capacitación y asistencia técnica para impulsar los mecanismos regulatorios que promueven estos impuestos.

Área		Elementos de Discusión
	iii.	Se estableció el Impuesto a Minerías Metálica para las municipalidades, el cual se cobra por cada tonelada de material o broza procesable en el municipio, pero que no se reportan ingresos sobre el mismo. Este impuesto es potencialmente importante, ya que no solo se establece la base del tributo municipal, sino los mecanismos de como el municipio efectuará una regulación sobre la explotación minera y la conformación de un fondo de minería que se impulsará desde la AMHON. Hay que echarlo a andar.
	5)	Impuesto Selectivo a los Servicios de Telecomunicaciones: es aplicable a toda persona natural o jurídica que dentro de sus actividades se dedique a operar, explotar y prestar Servicios Públicos de Telecomunicaciones Concesionarios. Dado que es un impuesto que grava la actividad económica se considera regresivo al desarrollo municipal.
	i.	Es necesario revisar el diseño de este impuesto ya que no amerita ningún esfuerzo de la oficina de control tributario municipal, en vista que se calcula desde la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL) en base a los ingresos brutos reportados y es distribuido en coordinación con la AMHON a los municipios.
	c)	Sobre Tasa y Tarifas: Los Planes de Arbitrios, que cada Corporación Municipal aprueba anualmente, establecen las tasas, las cuales deberían aprobarse con base en los costos reales en que incurra la Municipalidad y únicamente se podrá cobrar a quien reciba el servicio.
	i.	Analizar el efecto de estandarizar un marco general de plan de arbitrios y establecer las normas técnicas para su aplicación general.
	ii.	Definir claramente el concepto "tasa" en cuanto es la prestación y la relación que debe existir para efectos de su cobro.
	iii.	Aclarar el hecho imponible a fin de encausar la tasa a su verdadera naturaleza que es la de prestar un servicio.
	iv.	Simplificar el tratamiento de las tasas, para que haya consistencia y lógica en su aplicación.
	v.	Establecer rangos en los valores correspondientes a las tasas para contribuir a una estructura más transparente y dar simplicidad al sistema en general, evitando guerras tributarias.
	vi.	Identificar las tasas más importantes o representativas y normar su aplicación de forma que no pueda tergiversarse su naturaleza.
	vii.	Establecer criterios legales para la aplicación de las tasas más importantes.

Área	Elementos de Discusión
	viii. Acotar o simplificar aquellos aspectos, en los planes de arbitrios, más complejos o controversiales, de forma tal que sean tomados como referencia por el resto de las alcaldías.
	ix. Es indispensable establecer un programa de eficiencia en la prestación de servicios municipales, identificando las modalidades de prestación, en donde cambia el papel de la alcaldía de ejecutor a normador y regulador de los servicios, estableciendo canon como ingreso municipal, en base a resultados.
Área	Elementos de Discusión
Fortalecimiento Municipal	i. Mejorar la capacidad de fiscalización social y control en el Tribunal Superior de Cuentas sobre la gestión municipal. De hecho, sería sugerir, modificar las auditorías contraloras a auditorías administrativas con informes de seguridad razonable de los auditores en relación con los procesos, controles internos y la validación de la documentación de soporte incluida en los mismos.
	ii. Diseñar un Programa o sistema continuo, por categoría municipal, que apoye el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los gobiernos locales y de la mancomunidad tributaria.
	iii. Estructurar la Mancomunidades Tributarias idóneo para el tipo de categoría de alcaldías, en base a comisiones de éxito pactadas en contratos de gestión tributaria municipal, tomando como referencia la guía para la construcción del marco fiscal de mediano plazo de la mancomunidad tributaria.
	iv. Fijar un nivel mínimo de eficiencia y transparencia en las actividades municipales, en contrapartida a los medios adicionales que se les concedan, en concepto de donaciones, subvenciones y transferencias.
	v. Identificar y promover las buenas prácticas en capacidades técnicas e implicarse activamente en el intercambio de experiencias con otros gobiernos locales.
	vi. Impulsar la Ley del Instituto de Desarrollo Municipal y vincularla con la Ley del Banco Nacional Municipal Autónomo (BANMA) y las competencias de las Direcciones de Fortalecimiento Municipal y de Participación Ciudadana de la SEGOB.
	vii. Impulsar un mecanismo de información financiera municipal, que permita tomar decisiones sobre la base del riesgo institucional, sustentado en un Rankin municipal en base a indicadores de gestión.
	viii. Implementar un sistema de Información Municipal amigable, en todas las alcaldías, de preferencia enlazada a una central de información municipal, el SAMI es herramienta que

Área	Elementos de Discusión
	hay que armonizar y consolidar con todos los sistemas municipales. En particular homogenizar el motor tributario
	ix. Asegurar que los informes rentísticos de la gestión local sean reportados en forma oportuna y en tiempo y bajo una normativa contable homogénea que facilite el registro de la gestión municipal.
	x. La puesta en marcha de una Central de Información y Riesgos, que proponga indicadores sobre el desempeño de la gestión municipal, para orientar las necesidades de capacitación y de asistencia técnica.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En los últimos años, se ha visto que el sistema tributario municipal no ha sido un instrumento de política pública que orienta el desarrollo para las comunidades, sino que, al contrario, se ha convertido en un lastre a la economía de los vecinos; con tendencia regresiva a la actividad económica de los municipios y en consecuencia en un sistema tributario injusto. Por otro lado, la Ley de Municipalidades y su reglamento regula la mayoría de los aspectos vinculados con la generación de recursos municipales, en donde se reconocen deficiencias de diseño asociados con cada una de las fuentes de ingresos, cuyas observaciones se convierten en los desafíos fundamentales para iniciar un Pacto Fiscal Local, con acciones en corto, mediano y largo plazo y con ello avanzar hacia un sistema Tributario Robusto con Justicia Tributaria.

El camino no es fácil, ya que los desafíos están relacionadas a la revisión del marco legislativo vigente y centrarse en acciones que las autoridades locales pueden tomar bajo su propia responsabilidad. El foco inicial está en los impuestos municipales, sean estos: el impuesto sobre bienes inmuebles, el impuesto sobre industria comercio y servicios, el impuesto personal y los impuestos menos importantes, como el de explotación de recursos y el de telecomunicaciones. En este sentido, se identifican tres puntos que hay que destacar:

El primer lugar, bajo la ley vigente, la base legislativa para todos estos impuestos no permite ninguna flexibilidad a la administración tributaria de impuestos para los municipios. Como resultado de ello, y aumento de los ingresos tendrán que venir de una mejor gestión tributaria, mayores niveles de eficiencia y un mejor cumplimiento de los contribuyentes. Se requiere de una Administración Tributaria Institucionalmente sólida con enfoque a resultados y atención al cliente, que son los vecinos municipales.

En segundo lugar, el impuesto de bienes inmuebles se basa en un sistema de avalúos administrados y mantenidos sobre la base de la propiedad de los ciudadanos; el cual, debería estar elaborado bajo un conjunto de parámetros que se revisan cada cinco años. Esta situación no se refleja en que, este impuesto, sea la más importante generación de ingresos propios de las alcaldías, lo cual denota, en alguna medida, incapacidad institucional de mantener la herramienta del catastro, escasez de personal capacitado, o clientelismo político al obligar a las autoridades locales a consensuar este impuesto. Se requiere un alto compromiso y voluntad política para implementar mecanismos modernos de recaudación y una herramienta de planificación.

En tercer lugar, el marco legislativo actual define las bases y las tarifas de algunos de los impuestos potencialmente más importantes, que aparecen como excesivamente complejos para la administración tributaria. Por otra parte, no se identificó vinculación entre la estructura de costos en la prestación de servicios públicos municipales y las tarifas establecidas para cubrir dichos costos, lo cual deduce algún nivel de subsidio municipal, el cual no pudo ser cuantificado.

Los desafíos para un pacto fiscal local podrían estar dirigidas por las siguientes acciones:

Acciones de Corto Plazo

a. Establecer Departamento de Impuestos

La estructura organizativa de los municipios se caracteriza por la estructuración de Departamento de Control Tributario, el cual es responsable de la mayoría de los aspectos de la administración tributaria del municipio. También es responsable de la mayoría de las demás formas de ingresos como las transferencias, las comisiones por servicios y otros cargos; no obstante, hay algunas variaciones en los municipios, en los niveles de especialización dentro de este departamento, en donde se apoyan en una Unidad de Recuperación de Mora, en concepto de impuestos, tasas y cargos; en otros municipios, se ha tercearizado esta gestión de recursos.

Se entiende como principio, que una mejor captación de ingresos propios depende de las mejoras en la eficiencia de la administración tributaria. En este sentido, las acciones que permitan lograr este resultado son las tareas y actividades específicas que requieren un mayor nivel de especialización dentro de la administración tributaria. Esta especialización institucional, permitirá el desarrollo de políticas y procedimientos, así como sistemas administrativos y de capacitación en estas áreas. Esto requerirá cambios en la estructura organizativa de la administración municipal para apoyar esta especialización.

La recomendación general es establecer un Departamento de Impuestos, cuyas actividades estarían separadas de la administración general y la administración de los ingresos por servicios que estaría a cargo de la unidad de servicios públicos, bajo una estructura de contabilidad de costos. La Unidad de Recuperación de Mora, cuando exista, debería fusionarse en el Departamento de Impuestos y aunado a las responsabilidades de la recaudación de los atrasos de la prestación de servicios. El tamaño de este Departamento estará directamente relacionado al potencial económico del municipio.

Un resumen de los principales elementos de la estructura organizacional potencial de la administración tributaria, se presenta a continuación, sin obviar que la adopción parcial o limitada sola tendrá un impacto mínimo; en este sentido, para tener el máximo efecto, debe ser precedido por una modificación de las estructuras organizativas, con los niveles adecuados de dotación de personal en cada uno de los principales departamentos, definir el efectivo flujo de procesos municipales y el desarrollo de las herramientas, sistemas, políticas y procedimientos que constituyen la esencia de la efectiva, eficiente y justa administración de impuestos.

Lo anterior debe estar aparejada a la puesta en marcha de un Tribunal Arbitral Municipal, liderado por la Corporación Municipal por medio del Comisionado Municipal, el cual le daría una

amplia credibilidad al sistema tributario municipal y evitaría abusos y malas prácticas por parte de los funcionarios municipales.

b. Organización de la Administración Tributaria

Las principales divisiones funcionales de la administración tributaria son las siguientes: Atención al Contribuyente, Recaudación de Impuestos y Auditoría y Fiscalización. Las principales responsabilidades de cada una de estas divisiones se describen a continuación.

i. Atención al Contribuyente:

En el núcleo de la administración tributaria, es un registro de los contribuyentes y un cuerpo de información que ayuda a los contribuyentes en el cumplimiento con rapidez y precisión con sus responsabilidades legales.

Un Departamento de Atención al Contribuyente es responsable de:

- Registro de Contribuyente El establecimiento de una base de datos de registro de contribuyentes, que contiene toda la información pertinente sobre el contribuyente y los impuestos a los que es responsable. Una vez establecido el archivo de registro debe ser actualizado permanentemente con la incorporación de nuevos contribuyentes y la purga de los que dejan de existir como tal. Se requiere asistencia en la revisión y mejora en la formulación de estrategias de Recaudación y Recuperación de Mora; al igual que estrategias de inversión. Utilizar la nomenclatura de Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU), es un primer paso.
- Información y Asistencia al Contribuyente Todo contribuyente, ingresado a la base de datos, debe tener acceso a un paquete de formularios de impuestos, instrucciones y demás información necesaria para cumplir con los compromisos tributarios. Información y asistencia para ayudar a los contribuyentes correctamente debería estar disponible en forma permanente y por personal capacitado. Se requiere asistencia en la mejora de los sistemas de registro y fortalecimiento de la memoria institucional. El Registro Único de Contribuyentes es un camino, así como la Ventanilla Única o en línea.

ii. Recaudación de Impuestos:

Un Departamento de Recaudación de Impuestos, normalmente, deberá controlar el comportamiento normal de pagos de impuestos, el control de los niveles de cumplimiento en los contribuyentes, y el cobro de las facturas de impuestos no pagados.

Las principales responsabilidades incluyen:

- Procesamiento de Ingresos y Consumo La tramitación de las declaraciones de impuestos. La entrada real de dinero debe ser manejada a través del sistema bancario nacional.
- Contabilidad de ingresos Se trata de una función estrechamente relacionada, en donde todos los ingresos recaudados deben ser atribuidos al contribuyente correcto, por el impuesto y por el período de tiempo correspondiente.
- Seguimiento de ingresos A fin de mantener los niveles de cumplimiento a todos los contribuyentes deben ser monitoreados de cerca, para asegurarse de que se reciban los pagos de los impuestos designados en el momento oportuno y en magnitudes constantes. Las desviaciones deben ser rápidamente reconocidas y actuar en consecuencia con la comunicación del sistema, con el contribuyente.
- Recaudación de morosidad La recaudación de los impuestos adeudados y no pagados es una función crítica para mantener el cumplimiento en todos los contribuyentes. Existe un vasto cuerpo de prácticas con éxito en esta área, algunas directamente del mundo de la administración tributaria y otras del sector privado. Se trata de la notificación rápida y transparente, seguida por la escalada sistemática y el establecimiento de formas de pago a través de acuerdos con los contribuyentes morosos.

iii. Auditoría y Fiscalización:

El Departamento de Auditoría y Fiscalización examinará las declaraciones de impuestos de los contribuyentes seleccionados, para asegurarse que su responsabilidad de declarar impuestos es coherente con la responsabilidad real. Esta actividad es esencial para garantizar niveles aceptables de cumplimiento tributario, en particular de los grandes contribuyentes. A menos que ocurra algunos contribuyentes se tergiversan sus verdaderas responsabilidades y evadir sus obligaciones fiscales. La posibilidad de establecer una renta presunta podría mejorar los niveles de administración tributaria local y la concentración en contribuyentes especiales.

iv. Otras responsabilidades funcionales:

Un sistema de administración tributaria que funcione correctamente tiene una serie de otras responsabilidades funcionales, tales como:

- Intercambio de Información. Es esencial utilizar e intercambiar información de otros sistemas de administración tributaria. Esto incluiría a otros municipios, el cuerpo de la administración tributaria de los niveles superiores de gobierno y, a veces de otros países. Las vinculaciones en línea con las bases de datos del sector público son esenciales en particular con el Servicio de Administración de Rentas (SAR) y el Registro Nacional de las Personas (RTN).
- Análisis y Planificación. Una administración tributaria eficiente requiere un alto nivel de análisis y planificación. Esto incluiría el análisis de la gestión para garantizar el máximo nivel

- de eficiencia administrativa, así como el análisis y la planificación para prever los ingresos y para estimar el impacto de las nuevas actividades.
- Apelaciones. Un sistema funcional de recursos administrativos es esencial para mantener los altos niveles de credibilidad y cumplimiento de los contribuyentes. En este sentido, un Tribunal Tributario Municipal, con base comunitaria, podría agilizar los reclamos ciudadanos al cobro de impuestos.
- c. Modalidades de aplicación de las recomendaciones.

En resumen, los temas y recomendaciones siguientes deben tenerse en cuenta en el corto plazo:

- Revisión Organizacional y Mejora de los Registros: Existen grandes oportunidades para mejorar el registro de contribuyentes y establecer un eficiente y buen funcionamiento de la oficina local de la administración tributaria. Importantes esfuerzos deben hacerse para ampliar la base de contribuyentes a través de la coordinación con el SAR y campañas específicas sobre catastro, ICS y registros personales de impuesto sobre la renta.
- Herramientas del sistema, Políticas y Procedimientos: Los municipios deben establecer herramientas necesarias del sistema y un conjunto marco de las políticas y procedimientos que rigen las funciones y actividades principales para mejorar la recaudación y manejo del sistema tributario. Ejemplos de las herramientas del sistema incluiría una base de datos de registro, un archivo maestro para registrar los pagos de los contribuyentes por el impuesto y una herramienta para monitorear las colecciones recibidas.
- Formación: La actividad final es la formación. Hecha correctamente, se está entrenando para utilizar/aplicar los sistemas, herramientas, políticas y procedimientos mencionados anteriormente. Con claridad de qué necesitan, por qué y para qué, teniendo presente cómo beneficia a las partes involucradas.

Acciones en el Mediano Plazo

Como se mencionó anteriormente, las disposiciones de la Ley de Municipalidades que se ocupan de los ingresos propios se encuentran en grave necesidad de revisión, pero esto va a tomar una cantidad de tiempo que es difícil de predecir. En el mediano plazo resulta indispensable la conformación de una **Comisión de Finanzas Municipales** de alto nivel, en donde participen, además de los personeros del Gobierno Central, sean estos la SEFIN, la SEGOB, EL TSC; el Congreso Nacional, Los Organismos Bilaterales y Multilaterales y la AMHON, con el propósito de estructurar una agenda fiscal municipal de mediano plazo, iniciando con una serie de elementos breves de la legislación primaria que pueden llevarse a cabo con acuerdos sencillos. (Ej. Sistema de Información Municipal Integrado). Esto incluye los reglamentos de aplicación que hacen de la actual ley más fácil de administrar, el establecimiento de comportamiento combinado, por parte de los municipios, en el trato con las empresas más grandes de multi-jurisdicción y la colaboración con el SAR en la administración conjunta de los impuestos personales.

a. Aplicación del Reglamento de la Ley de Municipalidades: 13

En la actualidad no se utiliza el Reglamento de la Ley de Municipalidades y esto es una grave deficiencia, que sólo sirve para exacerbar los defectos de diseño en la propia ley. Un simple conjunto de legislación secundaria podría mitigar de manera significativa muchos problemas actuales. Algunos ejemplos de los temas tratados serían los siguientes:

- Las definiciones de todos los conceptos y principios que definen las bases de los impuestos y las tasas.
- La autoridad legal para cambiar el pago anual de los principales impuestos a los montos mensuales y definiciones sobre cómo determinar los pagos provisionales de los pasivos previstos,
- Orientación sobre cómo hacer frente a algunas de las complejas situaciones más comunes, como el tratamiento fiscal de los municipios de las empresas multijurisdiccionales,
- Disposiciones relativas a la administración tributaria consolidada de los grupos de municipios,
- Disposiciones que permitan la labor conjunta administrativa de las administraciones tributarias municipales con el SAR y las disposiciones que hacen que sea claro que los dos niveles de gobierno podrán establecer acuerdos formales,

El Reglamento General de la Ley de Municipalidades, se aprobó según Acuerdo Ejecutivo No. 018-93 del 01 de febrero de 1993.

- Una orientación clara sobre las definiciones de domicilio, tanto para el Impuesto Sobre Industrias, Comercios y Servicios y el Impuesto Personal, y
- Una orientación más clara sobre la aplicación de sanciones en los casos de delitos o fraude.

b. Empresas Multi-jurisdiccionales y Grupos consolidados de Municipalidades:

El Impuesto sobre Industria, Comercio y Servicio (ICS) ya es la principal fuente de ingresos para la mayoría de los municipios. Es esencialmente un impuesto sobre los ingresos brutos, que mejor podría ser administrado por una mancomunidad tributaria, cuando se trata de las empresas más grandes de múltiples jurisdicciones. Considérese el siguiente ejemplo: Suponga que una gran empresa tiene instalaciones en cuatro municipios. En la primera, se realiza la investigación, el desarrollo y diseño de producto, en el segundo, lo produce y ensambla productos de la empresa y en el tercero, que distribuye el producto a los clientes. El cuarto municipio es el hogar de las operaciones de la sede y aquí es donde todas las ventas se registran. ¿Qué municipio debe cobrar el Impuesto Sobre Industrias, Comercios y Servicios? Es evidente que existe un alto grado de confusión sobre esta cuestión y un amplio espacio para la disputa y tal vez la evasión.

El problema se hace más simple tanto para el contribuyente y los municipios, si los ingresos totales de la compañía entera se combinan y se trata como un todo, y si ese todo se distribuye de acuerdo con un algoritmo acordado factor de distribución. En efecto, en ausencia de este tipo de enfoque es difícil de entender cómo este impuesto importante podría ser administrado con justicia.

c. El Impuesto Personal o Vecinal y su Administración conjunta con el SAR:

Es muy común que los dos niveles de gobierno, para compartir la base de alguna variante de un impuesto sobre la renta personal. Sin embargo, la experiencia demuestra que todas las partes están en mejor situación si hay un alto nivel de coordinación entre niveles de gobierno, en las definiciones de las bases impositivas y en la administración del impuesto. No es raro que, para el nivel superior de gobierno, para administrar la mayoría de los aspectos de la facturación, cobro y de auditoría en nombre del nivel inferior de gobierno. Lo que se recomienda es que el SAR modifique su sistema de retenciones y su tratamiento fiscal de los empresarios individuales y profesionales libres para cobrar el impuesto personal a nombre de los municipios. Una vez que algunos cambios sencillos se hacen en el diseño de los sistemas administrativos, en realidad es bastante simple y menos de una carga sobre los contribuyentes y agentes de retención.

Acciones en el Largo Plazo

En el largo plazo, es necesaria, una revisión significativa en las partes de la de la Ley de Municipalidades que se ocupan de los ingresos propios. Este no es el lugar para ofrecer una crítica detallada de la legislación, pero algunos puntos merecen ser destacados.

Los tipos básicos de impuestos permitidos a los municipios son generalmente aceptables. Existe un precedente de amplia justificación para el impuesto a la propiedad, el impuesto sobre los ingresos brutos de negocio y el impuesto sobre los ingresos individuales. Hay menos justificación para el impuesto de extracción, minería y telecomunicaciones. El primero es general y correctamente un impuesto recaudado por el nivel local de gobierno y el segundo es probablemente el más identificado dentro de la tributación ordinaria sobre los ingresos brutos o impuestos a las ganancias.

La forma en que esos impuestos se redactaron, sin embargo, es profundamente errónea:

En primer lugar, que son excesivamente complejos: las estructuras de tarifas, por sí solos son densas y sólo puede servir para hacer la administración difícil para los funcionarios públicos y de difícil cumplimiento para los contribuyentes honestos. Una tasa de plano simple para cada uno de los principales impuestos es muy recomendable.

En segundo lugar, porque esa estructura de tarifas tiene el mandato de la ley, no existe ninguna disposición para la elección municipal y la autonomía. Se recomienda que, además de tener tarifas planas para los principales impuestos, que los municipios tienen autoridad para establecer sus propios tipos impositivos dentro de un rango permisible limitado, así como la participación en la autorización ante las amnistías tributarias generadas desde el Congreso de la República.

En tercer lugar, a nivel técnico las bases imponibles para el ICS y el personal de impuestos no están bien definidos. Que deben atenerse a las definiciones de los impuestos relacionados en el ámbito nacional y no debe haber ninguna incertidumbre en el cuerpo de la legislación primaria y secundaria en el que municipio tiene pretensión de responsabilidad fiscal de cualquier contribuyente.

V. BIBLIOGRAFÍA

- AMHON. Sistema de Financiamiento Municipal en Honduras. Una Vista al Financiamiento de Proyectos. Feb. 2010.
- ANED SDHD. Categorización Municipal en Honduras. 2016
- BID. Análisis Finanzas Públicas Subnacionales en Centroamérica. Dic. 2017
- BID. Datos Fiscales Municipales en Honduras. Washington Nov. 2014
- BID. Recolección De Datos Fiscales Subnacionales Para Creación De Plataforma De Información Fiscal Subnacional Y De Desarrollo Local. Mayo 2014
- BUSTAMANTE, LILIANA. "Lineamientos Básicos para la Descentralización Administrativa y Fiscal". Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales. Universidad Externado de Colombia. PNUD
- CIENFUEGOS SALGADO DAVID Y GUZMÁN HERNÁNDEZ ESPERANZA. "Honduras Régimen Municipal". Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. 2008
- Del Net OIT. Tarifas Municipales ¿Por qué? ¿Cuáles? ¿Cómo? 2000
- DELOITTE CONSULTING LLP. Análisis Integrado de Finanzas Municipales, Base Económica, y Seguridad Ciudadana en Honduras Una Vista a los Municipios del Corredor Norte. USAID's Leadership In Public Financial Management. Sep. 2012.
- DEMUCA. "Actualización del Estudio Comparativo sobre las Finanzas Municipales para el Desarrollo Local en Centroamérica y República Dominicana. Datos 2007 2008". 2010.
- DEMUCA. "Estudio Comparativo sobre las Finanzas Municipales para el Desarrollo Local en Centroamérica y República Dominicana". 2008.
- ESPITIA AVILEZ, GONZALO. "Descentralización Fiscal en Centroamérica". CONFEDELCA, GTZ y DIPUTACIÓN de BARCELONA. Oct. 2004
- FOPRIDEH. Análisis del Régimen Jurídico Municipal 2012 dentro del Proyecto Facilitando el Marco Regulatorio para la Descentralización. USAID. Agosto, 2011.
- FOPRIDEH. Diagnóstico Descentralización Fiscal en Honduras 2010 dentro del Proyecto Facilitando el Marco Regulatorio para la Descentralización. USAID. Marzo, 2012.
- FOPRIDEH. El Marco Legal De La Descentralización Fiscal En Honduras, dentro del Proyecto Facilitando el Marco Regulatorio para la Descentralización. Marzo, 2012.
- FOPRIDEH. Manual sobre Descentralización Fiscal 2012 dentro del Proyecto Facilitando el Marco Regulatorio para la Descentralización. USAID. Agosto, 2011.
- FOPRIDEH. Propuesta de Indicadores Financieros sobre la Descentralización Fiscal en las Mancomunidades del Proyecto dentro del Proyecto Facilitando el Marco Regulatorio para la Descentralización. USAID. Marzo, 2012.

- GODICHET OLIVIER, DEL CID RAFAEL, TRPUTER. Descentralización y Gobierno Municipal en Honduras.
- GÓMEZ SABAINI, JUAN C. "Honduras: Hacia El Fortalecimiento Y Transformación De Los Recursos Tributarios De Los Municipios" Agosto, 2003
- GONZALES, JUAN ALBERTO. El desafío de la Descentralización en Centro América.
- HUASCAR EGUINO Y FABRICE HENRY "Modernización De Las Finanzas Municipales, Un Paso Esencial Para La Consolidación Institucional" Antigua Guatimaña, 1998
- INE. Instituto Nacional de Estadísticas. Proyecciones de Población por Municipios
- Legislación Honduras. Constitución de Honduras 1982 y sus reformas; Ley de Municipalidades 1990 y sus reformas; Ley de Administración Pública Decreto No 146-86; Visión de País 2010-2038 y Plan de Nación 2010-2022
- MENJIVAR VALLADARES, JUAN ANTONIO "Análisis De Los Avances En La Implementación De La Estrategia De Descentralización Y Desarrollo Municipal A Nivel Nacional: Descentralización Fiscal, Financiamiento Municipal Y Gobernabilidad" Enero, 2008
- PHELPS, PRISCILLA M; KEHEW, ROBERT B "Evaluación Del Sistema De Financiamiento Municipal En Honduras Y Su Propuesto Plan De Acción" PADGO, Inc. Junio, 1998
- PINEDA, JOSÉ ARNOLDO "Estudio Del Sistema Tributario Municipal De Honduras" Nov. 2007
- RAMÓN F. IZAGUIRRE Y ASOCIADOS. "Conflictos de Competencias Municipales Constitucionales en el Marco Legal." AMHON. Dic. 2009
- SABAINI JUAN C. Honduras: El papel de las Municipalidades en el Combate a la Pobreza.
- VARGAS VERA, CÉSAR "Descentralización en Honduras. De un Enfoque de Reparto a un Enfoque de Desarrollo". SEIP, GFA Consulting Group, UE. Oct. 2011
- WISESNER, EDUARDO. "Fiscal Federalism in Latin America From Etitlements to Markets. IDB. (2003)
- WORLD BANK. Fiscal Decentralization in Honduras. Junio 2012