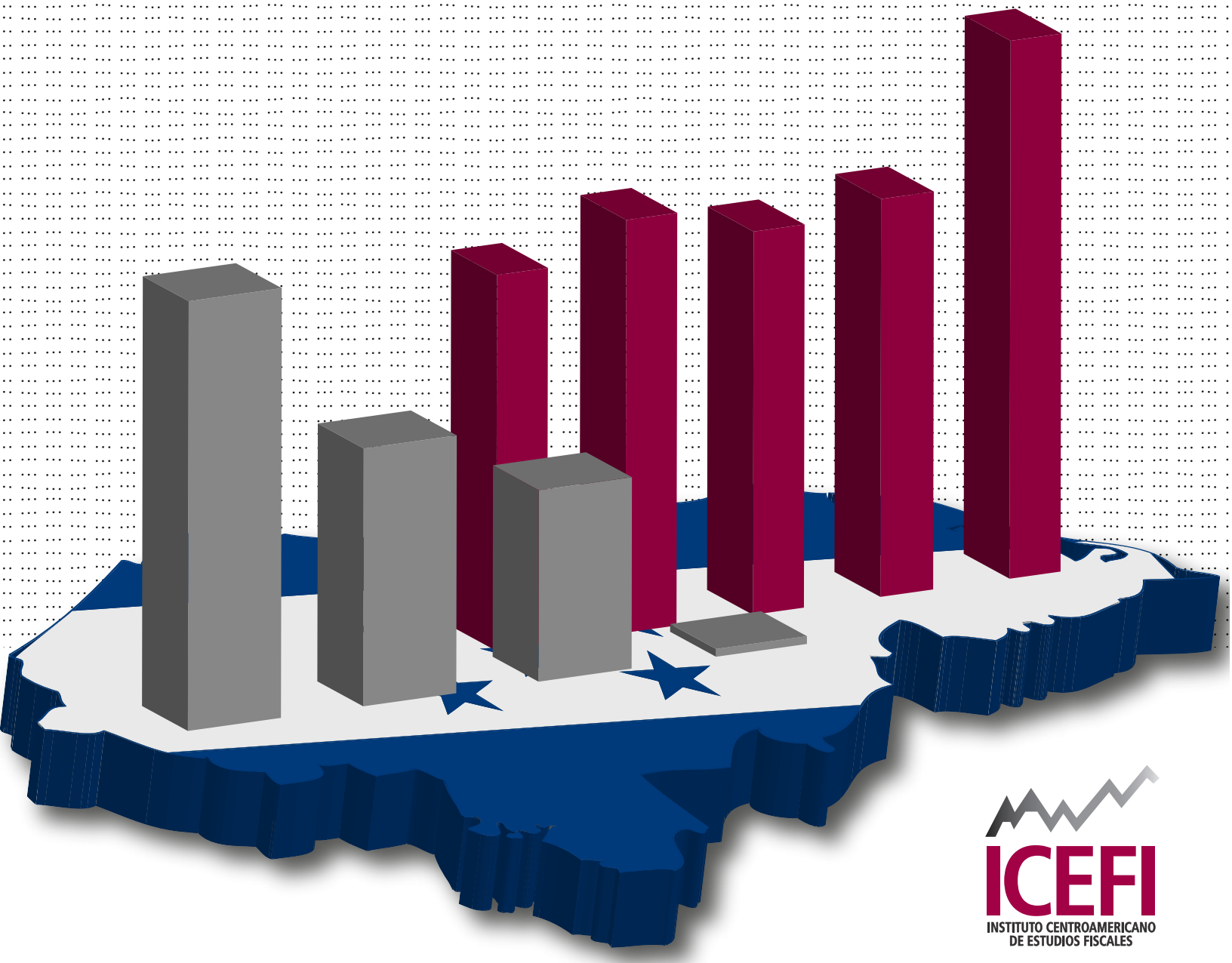


Un ajuste a la medida de las élites económicas

Diagnóstico de las finanzas públicas hondureñas en 2014 y perspectivas para 2015





Un ajuste a la medida de las élites económicas

Diagnóstico de las finanzas públicas hondureñas en 2014 y perspectivas para 2015

Tegucigalpa, Centroamérica
Abril de 2015



Créditos

Coordinación:

Hugo Noé Pino – Economista de país, Honduras, Icefi

Investigación y redacción:

Hugo Noé Pino – Economista de país, Honduras, Icefi

Colaboraron también:

Melisa Fanconi (consultora)

Alvaro Cáliz (consultor)

Abelardo Medina, lector – Economista sénior, Icefi

Supervisión:

Jonathan Menkos Zeissig – Director Ejecutivo, Icefi

Producción, diseño y supervisión editorial:

Diana De León – Coordinadora de Comunicación, Icefi

Edición:

Isabel Aguilar Umaña

Administración:

Iliana Peña – Coordinadora Administrativa y Financiera, Icefi

Tegucigalpa, abril de 2015

Se permite la reproducción total o parcial de este documento siempre y cuando se cite la fuente. Cualquier comentario es bienvenido a la dirección electrónica comunicacion@icefi.org

Con el apoyo de:



National Endowment for Democracy
Supporting freedom around the world

El contenido y las opiniones de este documento son responsabilidad del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi), y no representan necesariamente la opinión de las instituciones cooperantes antes mencionadas.

Siglas y acrónimos

Amhón	Asociación de Municipios de Honduras
APP	Alianza público-privada
ASIP	Asociación Internacional de Presupuesto Público
Banhprovi	Banco Hondureño para la Producción y la Vivienda
BCH	Banco Central de Honduras
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico y Social (Brasil)
BVM	Bono Vida Mejor
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CHE	Colegio Hondureño de Economistas
CN	Congreso Nacional
Coalianza	Comisión para la Promoción de Alianzas Público-Privadas
Cohep	Consejo Hondureño de la Empresa Privada
Copeco	Comisión Permanente de Contingencias
CMCA	Consejo Monetario Centroamericano
DEI	Dirección Ejecutiva de Ingresos
DGCP	Dirección General de Crédito Público
DGP	Dirección General de Presupuesto
ENEE	Empresa Nacional de Energía Eléctrica
ENP	Empresa Nacional Portuaria
ERP	Estrategia de reducción de la pobreza
EVM	Estrategia Vida Mejor
Ficohsa	Banco Financiera Comercial Hondureña, S. A.
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FHIS	Fondo Hondureño de Inversión Social
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOB	Free on board
Fonaders	Fondo Nacional de Desarrollo Rural Sostenible
GPDF	Grupo Promotor del Diálogo Fiscal
Hondutel	Empresa Hondureña de Telecomunicaciones
Icefi	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
Ihnfa	Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia
IHSS	Instituto Hondureño de Seguridad Social
IHT	Instituto Hondureño de Turismo
IIPP	Instituto de Investigación de Políticas Públicas, Unitec
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
Inprema	Instituto Nacional de Previsión del Magisterio
Injupemp	Instituto de Jubilaciones y Pensiones de los Empleados y Funcionarios del Poder Ejecutivo
ISR	Impuesto sobre la renta
ISV	Impuesto sobre ventas
IVA	Impuesto sobre el valor agregado
Libre	Partido Libertad y Refundación
Mipyme	Micro, pequeña y mediana empresa
PAC	Partido Anticorrupción
PEA	Población económicamente activa
PIB	Producto interno bruto
PMOP	Policía Militar de Orden Público



PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RIT	Régimen de importación temporal
Sanaa	Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados
SECMCA	Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano
Sefin	Secretaría de Finanzas de Honduras
SDS	Secretaría de Desarrollo Social
Siafi	Sistema Integrado de Administración Financiera
SPC	Sector público combinado
SPNF	Sector público no financiero
SIC	Secretaría de Industria y Comercio
TMC	Transferencia monetaria condicionada
TPM	Tasa de política monetaria
UNAH	Universidad Nacional Autónoma de Honduras
Unitec	Universidad Tecnológica Centroamericana
UPEG	Unidad de Planeamiento y Evaluación de Gestión, Sefin
UPNFM	Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán
ZEDE	Zona de empleo y desarrollo económico

Resumen

Las finanzas públicas hondureñas entraron en un proceso de ajuste fiscal muy fuerte en 2014, como resultado de los significativos desequilibrios fiscales de los dos años previos. En este contexto y en el marco de un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI), se redujo el déficit fiscal: del 7.9 % del PIB, en 2013, al 4.4 %, al año siguiente. Este importante avance se logró por la combinación de un aumento significativo de ingresos —pues los de carácter tributario crecieron un 24 %— con una reducción del gasto.

El aumento de los ingresos estuvo basado principalmente en incrementos a impuestos indirectos, lo cual ha acentuado la regresividad del sistema tributario hondureño y ha permitido que se conserve una serie de privilegios para la élite económica, como es el caso de las exoneraciones. Por el lado del gasto destacan la disminución de la masa salarial, despidos de personal, reducción de la inversión pública y congelamiento de transferencias a las municipalidades. Por su parte, el pago de intereses de la deuda continúa una tendencia creciente, dejando poco espacio de maniobra a la política fiscal en su conjunto.

Adicionalmente, el gasto social ha enfatizado programas de asistencia social con fuerte sesgo clientelista —en detrimento de una política social integral— al disminuir los presupuestos reales de salud y educación. La tendencia continúa para el presupuesto de 2015. Con estas características de la política fiscal, las finanzas públicas difícilmente podrán constituir un instrumento de desarrollo.

Palabras clave: déficit fiscal, deuda pública, gasto público, Honduras, política fiscal, reforma tributaria.

Abstract

Honduran public finances began a process of strong fiscal adjustment in 2014, as a result of fiscal imbalances in 2012 and 2013. Thus, under an agreement with the International Monetary Fund (IMF), the fiscal deficit declined from 7.9% of GDP in 2013 to 4.4% the next year. This significant progress in stabilizing public finances was based on a combination of a sharp increase in tax revenue—the revenues grew by 24% - and reduced spending.

However, the increase in revenue was mainly based on increases in indirect taxes, deepening the Honduran regressive tax structure and preserving a number of privileges for the Honduran economic elite, for example, tax exemptions. On the expenditure side, it helped a reduction in the public sector wage bill, layoffs, low public investment and transfers to municipalities. Meanwhile, interest payments on the debt continue its upward trend, leaving little room for maneuver on fiscal policy.

Additionally, social spending has emphasized social assistance programs instead of a comprehensive social policy. The trend continues for the budget 2015. With these features of fiscal policy, public finance can hardly be an instrument of development.

Key words: tax revenues, public expenditures, fiscal deficit, debt, accountability.

HONDURAS

Población (2014): 8.7 millones

PIB en millones de lempiras (2015, proyección): 421,413.17

PIB en millones de USD (2015, proyección): 19,550.48

Tipo de cambio: L21.5124 x USD1.00 (al 31 de diciembre de 2014)

Fuentes: Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Banco Central de Honduras (BCH) y Secretaría de Finanzas (Sefin)



Tabla de contenidos

1. Resumen ejecutivo	7
2. Contexto de Honduras	12
2.1 Contexto económico y social en 2014	12
2.2 Contexto social y político	12
3. La política fiscal en el Gobierno de la Vida Mejor	16
3.1 La reforma fiscal	16
3.2 El comportamiento de los ingresos durante 2014	17
3.3 El gasto del gobierno central en 2014	20
4. Déficit fiscal y deuda pública	23
4.1 Evolución del déficit fiscal	23
4.2 Desenvolvimiento de la deuda	24
4.3 El sector público no financiero (SPNF)	27
5. El acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI)	29
6. Transparencia presupuestaria	30
7. Presupuesto de 2015	31
8. A manera de conclusión: Una contribución en la búsqueda de finanzas públicas equitativas y eficientes	33
9. Referencias bibliográficas	35
Anexos	
Índice de tablas	
Tabla 3.1 Gobierno central: Ingresos corrientes (2010-2014)	20
Tabla 3.2 Gobierno central: Gastos totales (2010-2014)	21
Tabla 4.1 Gobierno central: Déficit y su financiamiento	24
Tabla 4.2 Honduras: Servicio de la deuda (2010-2014)	27
Tabla 7.1 Comportamiento de los presupuestos aprobados a secretarías de Estado (2013- 2015)	32
Índice de gráficas	
Gráfica 3.1 Comportamiento de la presión tributaria	17
Gráfica 3.2 Gobierno central: Comportamiento de los ingresos corrientes (2014)	18
Gráfica 3.3 Recaudaciones por tasa de seguridad: Comportamiento (2010-2014) y fuentes (2014)	19
Gráfica 4.1 Gobierno central: Comportamiento del déficit fiscal (2010-2014)	23
Gráfica 4.2 Gobierno central: Comportamiento de ingresos, gastos y déficit	24
Gráfica 4.3 Gobierno central: Comportamiento de saldos de la deuda pública (2010-2014)	25
Gráfica 4.4 Gobierno central: Deuda pública por tenedores (2014)	26
Gráfica 4.5 Comportamiento del déficit del gobierno central y del SPNF	27

1. Resumen ejecutivo

El Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi) presenta a la consideración del público hondureño, regional y extraregional, este diagnóstico de las finanzas públicas hondureñas, titulado Un ajuste a la medida de las élites económicas. Diagnóstico de las finanzas públicas hondureñas en 2014 y perspectivas para 2015.¹ Se trata del tercer documento de esta naturaleza, ya que en 2013 el Icefi publicó, con el mismo objetivo, Las finanzas públicas hondureñas en cuidados intensivos, y un año más tarde, La peligrosa ruta del endeudamiento. En ambos documentos se advertía el deterioro de las finanzas públicas del país, manifestado en el creciente déficit fiscal, así como en el aumento acelerado de la deuda pública.²

El gobierno hondureño que tomó posesión el 27 de enero de 2014 encontró grandes retos en materia económica; por una parte, reducir el enorme déficit fiscal acumulado en años anteriores que, para diciembre de 2013, había alcanzado el 7.9 % del producto interno bruto (PIB), con la consecuente acumulación de deuda. Por la otra, impulsar el crecimiento en una economía que solo alcanzó a crecer un 2.6 % del PIB en 2013. Aunado a esto se encuentran el alto déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos y los altos niveles de pobreza y desempleo que aquejan a la mayoría de hondureños.

El programa económico del nuevo gobierno estuvo influenciado por las pláticas que inmediatamente después de las elecciones de noviembre de 2013 se establecieron con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Varias de las medidas iniciales adoptadas formaron parte de lo que después se convertiría en el acuerdo formal con este organismo internacional, aprobado por su directorio en diciembre de 2014. El énfasis de las medidas acordadas está en la reducción del déficit fiscal, la flexibilización del tipo de cambio, el mantenimiento de una política monetaria restrictiva y, en el plano estructural, fuertes reformas en la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE), la Empresa Hondureña de Telecomunicaciones (Hondutel) y los fondos de previsión social. Un programa de ajuste fiscal —de los más fuertes que se ha visto en las últimas décadas en el país— dio inicio desde el 1 de enero de 2014.

El programa económico en marcha espera que la aplicación de estas medidas, la eliminación de la incertidumbre creada por las elecciones el año anterior y el compromiso de una reducción sostenida del déficit fiscal (plasmada en el acuerdo con el FMI) darán a los agentes económicos nacionales y extranjeros la confianza necesaria para que la inversión se reactive, aumentando así el crecimiento económico.

No obstante, 2014 puede considerarse un año de transición: el ajuste fiscal implicó una política contractiva desde el punto de vista macroeconómico que no se vio compensada con una mayor actividad de la inversión nacional y extranjera. Los factores que permitieron que el crecimiento económico superara ligeramente al del año anterior estuvieron relacionados con el aumento del precio de café en el mercado internacional, el incremento de las remesas familiares y la drástica reducción de los precios del petróleo a finales del año.

Los resultados macroeconómicos alcanzados fueron mixtos: Por una parte, se logró una reducción del déficit fiscal más allá de lo programado (5.2 % del PIB), finalizando en un 4.4 %. Una reducción del 3.5 % en el déficit fiscal de un año a otro requiere un enorme esfuerzo producto de la combinación del aumento de ingresos, por un lado, y la reducción de gastos, por el otro. Sin embargo, la manera como se logró tal reducción aumentó la regresividad del sistema tributario, redujo la inversión pública, congeló salarios y propició despidos de empleados públicos. Adicionalmente, la falta de renegociación de la deuda interna continuó requiriendo fuerte cantidad de recursos de parte del fisco hondureño.

Por el lado de los ingresos puede destacarse lo siguiente:

- El significativo aumento de la carga tributaria, que del 14.6 % del PIB, en 2013, pasó al 16.3 %, en 2014; es decir, un aumento del 1.6 %. Al incluir la tasa de seguridad, la carga llegó al 16.8 %, una de las más altas en los últimos años.
- La mayor parte del aumento de los ingresos tributarios (1.5 % del PIB) proviene de los impuestos indirectos: el impuesto sobre ventas creció un 31.6 % con respecto al año anterior, el crecimiento más alto de todos; el impuesto

1 Debido a limitaciones de acceso a la información, la mayor parte del presente trabajo se refiere al gobierno central hondureño, aunque se hacen algunas consideraciones cortas con respecto al resto del sector público.

2 «Los desequilibrios fiscales se ampliaron y la deuda pública aumentó marcadamente durante 2011-2013, mientras la posición externa se debilitó» (FMI, 2014: 4).



denominado «aporte social vial» (impuesto a los derivados del petróleo) aumentó en un 16.6 %; el impuesto a servicios y actividades específicas lo hizo en un 14.1 %; y el de comercio exterior, en un 12.2 %. Así las cosas, los impuestos indirectos representaron el 66.8 % de los ingresos tributarios. El aporte de los impuestos directos al crecimiento de los ingresos tributarios fue de solamente un 0.1 % del PIB.

- Otro ingreso importante es la tasa de seguridad, que constituye principalmente un impuesto a las transacciones financieras, pero cuyo tratamiento presupuestario es muy peculiar ya que se incorpora al presupuesto nacional hasta el momento de efectuar el gasto. Esto representa una falta de transparencia presupuestaria porque el destino de estos recursos se deja al albedrío del comité técnico que los maneja y no obedece a una programación anticipada. Los ingresos por la tasa de seguridad crecieron un 67.1 % en 2014, representando ingresos equivalentes al 0.5 % del PIB (1,846 millones de lempiras).
- Los impuestos directos redujeron su participación porcentual dentro de los ingresos tributarios al pasar de un 32.5 %, en 2013, a un 29.9 %, en 2014. Esto se debe a que su principal componente, el impuesto sobre la renta (ISR), a pesar de haber crecido en un 10.6 %, estuvo por debajo de las proyecciones anticipadas por las autoridades, que eran de alrededor de 2,500 millones de lempiras (0.6 % del PIB). Lo anterior se explica porque en 2014 se asistió a un menor dinamismo en la economía, pero también por las lagunas dejadas por la reforma fiscal aprobada, dado que «[...] el monto no recaudado de 2,027.9 millones de lempiras por las reformas tributarias se debió principalmente a que la eliminación de exoneraciones no rindió lo esperado, ya que varias empresas acogidas al régimen ZOLITUR, al que se eliminó las exoneraciones, se acogieron al Artículo No. 23 de la misma Ley, que establece un plazo de hasta 12 años para gozar de los beneficios fiscales cuando la Ley que otorgaba el beneficio no contemple el plazo de duración del mismo» Sefin (2015a: 9). Esto muestra las lagunas de las leyes tributarias para favorecer sectores.

Destaca, por el lado del gasto, lo siguiente:

- La reducción del peso de sueldos y salarios en el gasto total, que representó un 49.5 % en 2010, para luego bajar a un 39.2 % en 2014 (10.7 y 9.1 % del PIB, respectivamente). Esta tendencia se vio reforzada por el congelamiento del nivel de sueldos y salarios para 2013-2015, así como por el programa de reducción de personal. Ambas medidas forman parte del acuerdo con el FMI. En comparación con el año anterior, este rubro creció un 1.7 %, mientras que como porcentaje del PIB disminuyó en un 0.6 %.
- El fuerte aumento del pago de intereses, que se incrementa año tras año: de representar en 2010 un 4.5 % del gasto total (1.0 % del PIB) llegó en 2014 a un 10.8 % (2.5 % del PIB). En este caso, destaca el crecimiento acelerado del pago de intereses de la deuda interna para el período 2010-2012, mientras que los de la deuda externa crecieron rápidamente en el período 2013-2014.³
- La reducción más importante en el gasto público se encuentra en la disminución de las transferencias corrientes, que cayeron en un 12.4 %, equivalente a un 1 % del PIB. Esta reducción se explica por la eliminación del subsidio a la energía eléctrica a los abonados que consumen entre 150 y 200 kilovatios hora al mes. El congelamiento del presupuesto de entidades como las universidades estatales y los gobiernos locales también contribuyó a estas reducciones.
- En 2014, la inversión pública continuó su caída: de representar un 10.1 % del gasto total en 2013 (2.5 % del PIB), pasó a un 8.9 % un año más tarde (2.1 % del PIB). De más está decir que dichos niveles de inversión son sumamente bajos, aún para los estándares de la región; en ese sentido, es preocupante ver cómo se compromete, de esta manera, la capacidad de crecimiento futuro del país. Las autoridades gubernamentales justifican esta caída argumentando que paralelamente se ha realizado una serie de concesiones de bienes públicos a través de asociaciones público-privadas. Sin embargo, las concesiones son de largo plazo —veinte a treinta años— y la distinción entre un bien público y uno privado se borra, con los consecuentes efectos negativos sobre la sociedad en su conjunto.
- Las transferencias de capital constituyen el rubro que mayor crecimiento tuvo en 2014, superando al pago de interés, pues aumentaron en un 25 % y pasaron de representar un 1.5 % del PIB, en 2010, a un 3.1 %, en 2014. Con respecto al año anterior, estas transferencias aumentaron un 0.4 % del PIB. Del total de las transferencias de capital,⁴ unos 12,794.5 millones de lempiras —es decir, cerca del 50 %— se destinan al Programa Vida Mejor impulsado por la Presidencia de la República. Al agregar las transferencias corrientes para similares propósitos (Bono Diez Mil, subsidio al transporte urbano y Fondo Hondureño de Inversión Social, FHIS), por un monto de 1,928.7 millones de lempiras, se tiene un total de L14,678.2 para estos programas de asistencia social (3.6 % del PIB).⁵

³ Esto se debe a la colocación de bonos soberanos en el mercado internacional por un monto de un millardo de dólares, en 2013.

⁴ Incluye: Programa Vida Mejor, programas sociales, FHIS y otros.

⁵ A esto se debe agregar el acuerdo entre el gobierno central y la Asociación de Municipios de Honduras (Amhón), en el cual los alcaldes se

En suma, el gasto público en 2014 continúa con la tendencia de en años anteriores al estar determinado por el pago de intereses y el aumento de las transferencias de capital destinadas a programas de asistencia social, mientras que el peso de la masa salarial, las compras del gobierno y las transferencias corrientes disminuyen.

Se destaca, como un elemento positivo, la disciplina relacionada con los gastos extra presupuestarios, que en el pasado fue un factor que aumento el déficit fiscal, debido al pobre control sobre los gastos sin asignación presupuestaria, que parece haber mostrado mejoras.

También se considera que el énfasis en programas de asistencia social,⁶ más que buscar un objetivo de reducción de la pobreza, parece estar motivado por razones de clientelismo político. Esta consideración se basa en la ausencia de evaluaciones objetivas acerca del manejo de estos recursos, que tomen en cuenta su focalización, monitoreo e impacto. Al mismo tiempo, otros elementos de una política social integral, como el campo de la educación, salud y aspectos vinculados con la seguridad social, se descuidan. Esto se expresa en el congelamiento de los presupuestos destinados a la educación y la salud en los dos últimos años, lo cual, en términos reales, significa una reducción. Los escasos avances en seguridad social también son una manifestación de esta problemática.

El resultado del déficit fiscal de 2014 es producto de un aumento de los ingresos totales por una cantidad equivalente a un 1.7 % del PIB,⁷ y de una disminución del gasto equivalente al mismo porcentaje (siempre con relación al PIB). Los ingresos totales (ingresos corrientes más donaciones) ascendieron a 76,768.2 millones de lempiras (18.8 % del PIB), cifra por debajo de los gastos totales, que ascendieron a 94,768.5 millones (23.2 % del PIB), pero reduciendo el déficit fiscal del gobierno central de 29,649.4 millones de lempiras, en 2013, a 18,000.3 millones, en 2014.

La cuenta financiera del gobierno central muestra un ahorro en cuenta corriente de 51.2 millones de lempiras (0.01 % del PIB). En 2014, el resultado positivo de la cuenta corriente es una mejora significativa con respecto al resultado alcanzado en 2013, con un resultado negativo de 13,247.3 millones de lempiras (3.5 % del PIB).

En 2014 se revirtió la tendencia de marcado crecimiento del gasto total en comparación con el ritmo que se venía reflejando en los últimos años, pues cabe considerar crecimientos relativos del 12.0 %, en 2011; del 13.4 %, en 2012; y del 14.5 %, en 2013. Como se analizó, el crecimiento relativo del gasto fue, en 2014, de tan solo un 1.1 %. Por su parte, los ingresos totales también marcaron un cambio en la tendencia, pues pasaron de crecimientos modestos del 6.0 y el 6.2 % en 2012 y 2013, respectivamente, a un robusto crecimiento por el orden del 19.7 %, en 2014. Ello, producto de la reforma tributaria y de mejoras en la administración tributaria.

Por su parte, el saldo de **la deuda de la Administración Central**, alcanzó un monto equivalente al 45% del PIB, con una peligrosa tendencia a contratar endeudamiento en condiciones financieras más duras, sobre todo desde el lado de la deuda interna y la deuda externa bonificada. Una parte importante del endeudamiento contraído en 2014 fue recibido como apoyo presupuestario, los cuales se puede suponer son utilizados para cubrir gasto corriente. Es indispensable que el Gobierno pueda afinar su estrategia de endeudamiento y la orientación de los recursos, basándose en principios de eficiencia y factibilidad económica de las inversiones.

El Presupuesto General de la República 2015, Decreto 140-2014 del 18 de diciembre, fue aprobado en tiempo y forma según el mandato de la Constitución General. Fue aprobado por un monto de 105,011.4 millones de lempiras para la Administración Central, lo que representa un 0.4% mayor que el Presupuesto aprobado para 2014. El presupuesto de 2015 sigue las mismas tendencias expresadas por el que le antecedió, lo cual es producto de la continuidad del acuerdo con el FMI, que tiene como objetivo principal la reducción del déficit fiscal, así como la definición de la política

comprometen a dedicar al Programa Vida Mejor parte de las transferencias que por ley les corresponden. Esto se puede considerar como una violación a la Ley de Municipalidades, así como un elemento de presión del Ejecutivo para realizar las transferencias.

6 Ante la pregunta sobre ¿cuáles son los resultados del Gobierno en materia social?, el coordinador de gobierno respondió: «En 2014, 538 mil [sic] familias se vieron beneficiadas por la entrega de techos, suelos, ecofogones, filtros de agua, bonos y otros elementos del programa Vida Mejor. Para este programa se asignaron 3,000 millones de lempiras de fondos nacionales. De igual manera el programa de seguridad alimentaria para la población en pobreza extrema ha distribuido meriendas escolares y se entregaron bolsas de alimento solidario a 120,000 familias afectadas por la sequía, a adultos mayores y a personas con discapacidad». Entrevista a Jorge Ramón Hernández Alcerro, coordinador general de gobierno, en El Heraldo, 8 de febrero de 2015.

7 La diferencia de 1.6 % del PIB que se presenta en otras secciones se debe a las aproximaciones propias de estos casos.



social del Gobierno. Cabe reiterar que los agudos desequilibrios fiscales de 2012 y 2013 han restringido fuertemente el papel de la política fiscal para los siguientes cuatro años.

El análisis del presupuesto de 2015 representa algunos grados de complejidad debido a su presentación. Las reformas a la Ley de la Administración Pública de diciembre de 2013 agrupan por sectores a las distintas secretarías, instituciones desconcentradas, e instituciones descentralizadas del sector público. Por lo tanto, la aprobación del presupuesto se hace en forma agregada, sin distinguir la separación tradicional entre gobierno central y resto del sector público.

Los gabinetes sectoriales creados son: Gobernación y Descentralización; Desarrollo e Inclusión Social; Desarrollo Económico; Seguridad y Defensa; Infraestructura Productiva; Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional; Conducción y Regulación Económica. Incluyen a las secretarías de Estado, pero también a las instituciones del resto del sector público (véase anexo 1). A estos gabinetes sectoriales hay que agregar entes que no forman parte del Ejecutivo; entes con adscripción a la Secretaría de la Presidencia; y entes sin adscripción a ningún gabinete.

El objetivo de lograr una mayor coordinación entre las instituciones del sector público siempre es bienvenido, pero la manera como esto se ha querido hacer, es decir, mezclando instituciones que tienen funciones distintas, abre la puerta al debate.⁸

Sin embargo, existe campo para hacer ciertas **consideraciones generales sobre el presupuesto de 2015**, que siguen muy de cerca algunas de las tendencias descritas para 2014:

- La primera de ellas tiene que ver con la reducción de la carga tributaria. Como se puede apreciar en el anexo 2, en 2015 la carga tributaria cae de un 16.2 % del PIB a un 15.1 %, lo cual denota el efecto decreciente de la reforma fiscal, así como el bajo crecimiento proyectado (alrededor del 3.0 %).
- Los impuestos indirectos siguen representando dos terceras partes de los ingresos tributarios, mientras que los directos representan el 32 %.
- Por el lado del gasto, persiste la reducción del peso de la masa salarial, que pasa de un 9.1 % del PIB, en 2014, a un 8.2 para el presente año. Esto muestra la continuación del congelamiento de los salarios de los empleados públicos por segundo año consecutivo, así como el despido de personal.
- Las transferencias corrientes decrecen, pues pasan de un 3.9 % del PIB, en 2014, a un 3.0 %, en 2015. Esto se debe principalmente al congelamiento de las transferencias corrientes a las municipalidades, las universidades y otras instituciones públicas.
- El pago de intereses de la deuda aumenta en un 25 %; en otras palabras, representa un 2.9 % del PIB en 2015, mientras que el año anterior el porcentaje fue de 2.5. Es importante notar que el monto absoluto del pago de intereses es equivalente al presupuesto de la Secretaría de Salud para el mismo año.
- La fuerte caída de la inversión pública, que pasa a un 53 % en 2015, después de haber caído un 10 % el año anterior. Esto significa que de representar el 2.5 % del PIB, en 2013, la inversión pública se redujo al 0.9 %. Como el Icefi ha venido insistiendo, este comportamiento compromete las posibilidades de crecimiento futuro del país.
- Igual reducción experimentan las transferencias de capital, que merman su participación en un 0.7 % del PIB.

En síntesis, el presupuesto de 2015 se puede considerar como un presupuesto que refleja la crisis fiscal en Honduras, dado la necesidad de continuar en la reducción del déficit fiscal (estimado en 2.7% del PIB para el sector público combinado), afectando la mayor parte de las actividades que realiza el gobierno. Cuando se analizan las asignaciones presupuestarias por secretarías de Estado se puede apreciar la reducción de los presupuestos nominales de la mayoría de ellas; por ejemplo, la de Salud disminuyó en un 0.6 %; Educación, en un 2.7 %; Infraestructura y Servicios Públicos, 28.4 %; Seguridad, 2.3 %. Debido a la inflación de 2014, por el orden del 5.8 %, esto constituye una reducción mucho mayor del presupuesto con que cuentan estas entidades.

La asignación de recursos es asimétrica, al mismo tiempo se aumentan los presupuestos de únicamente tres secretarías: la Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social en un 425.6%, el de la Secretaría de la Presidencia en 33.7% y el de la Secretaría de Defensa en 19.1%. Las dos primeras relacionadas con los programas de asistencia social de la Presidencia

⁸ Por ejemplo, la participación de las instituciones de previsión social en el Gabinete de Conducción y Regulación Económica.

y la segunda con la Policía Militar. Por lo tanto, además de la rigideces que la deuda impone, la asignación de recursos realizado no responde a las necesidades de la población y continúa la ruta de no utilizar las finanzas públicas como un instrumento de desarrollo

En materia de transparencia, el Gobierno alcanzó algunos hitos importantes en 2014, entre ellos la adhesión a iniciativas internacionales como Alianza de Gobiernos Abiertos, CoST, o la Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés).⁹ También se firmó un acuerdo con Transparencia Internacional para monitorear algunas actividades del sector público. Sin embargo, no existe claridad con respecto a las líneas de acción, ya que la información publicada continúa siendo escasa; los portales de transparencia siguen siendo herramientas muy limitadas para que la sociedad civil conozca los detalles de lo que sucede en el Gobierno, e incluso se han aprobado leyes, como la *Ley de Secretividad*, que exime a instituciones de publicar información que debería estar a disposición de los ciudadanos. El Gobierno aún tiene mucho trabajo para establecer una estrategia única de transparencia y rendición de cuentas que permita alinear toda la cadena en un solo propósito de forma consistente.

De manera general, se puede considerar que el Gobierno ha realizado pasos importantes para mejorar la situación fiscal del país, con un logro importante en reducción del déficit, sin embargo más allá el proceso de estabilización cuantitativo, probablemente la acción más urgente e importantes es dinamizar la actividad productiva de forma sostenible, con equilibrio social y transparencia. El Gobierno todavía enfrenta retos significativos y debe emprender acciones contundentes que tengan como objetivo el bienestar de la población.

⁹ En este caso, se dio la adhesión de Honduras desde mayo de 2013. El Gobierno ha continuado los esfuerzos para validar la candidatura del país a la iniciativa.



2. Contexto de Honduras

2.1 Contexto económico y social en 2014

Las cifras preliminares sobre el desempeño de la economía hondureña en 2014 muestran resultados mixtos. Por una parte, el **crecimiento económico** se proyecta en un 3.0 % del PIB, nivel ligeramente superior al 2.6 % del año anterior (Icefi, 2014a: párr. 4, con base en datos del BCH). Sin embargo, los sectores que impulsaron este crecimiento son la intermediación financiera, comunicaciones, comercio, hoteles y restaurantes; mientras sectores como la agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca, lo mismo que la industria manufacturera, la construcción, el transporte y el almacenamiento tuvieron escaso dinamismo, o incluso decrecimiento (Consejo Monetario Centroamericano, 2015). Uno de los aspectos preocupantes de este tipo de crecimiento es que los sectores más dinámicos absorben poco empleo, profundizando, consecuentemente el problema del desempleo.

En este contexto, la economía hondureña, con un **crecimiento poblacional** del 2 %, es incapaz de reducir los altos niveles de desempleo existentes que, incluyendo el subempleo, afectan a cerca del 50 % de la población económicamente activa (PEA). Producto de ello, los niveles de pobreza se mantienen altos, afectando a dos terceras partes de la población, mientras un 42 % vive en extrema pobreza.

La inflación, por su parte, fue del 5.8 % en 2014, porcentaje superior al del año anterior (4.9). «Los rubros que más aportaron a la inflación interanual fueron: alimentos y bebidas no alcohólicas (2.23%), alojamiento, agua, electricidad, gas y otros combustibles (0.70%) y prendas de vestir y calzado (0.63%) y muebles y artículos para la conservación del hogar y hoteles, cafeterías y restaurantes (0.43% cada uno), los que en conjunto generaron 76% de la inflación total» (CMCA, 2015: 4). Como se puede apreciar, los rubros cuyos precios aumentaron más son aquellos que afectan a la mayoría de la población; en parte, esto es resultado de las nuevas medidas tributarias que entraron en vigencia.

En lo que respecta al sector externo, se estima una reducción del déficit en cuenta corriente: de un 9.5 % del PIB, en 2013, se pasó a un 7.4 %, en 2014. Ello obedece a un crecimiento de las exportaciones agropecuarias, una desaceleración en la exportación de los bienes para la transformación, y una reducción del crecimiento de las importaciones. Esta reducción también se vio influenciada por el crecimiento de las remesas familiares en alrededor de un 11 %, en comparación con 2013. Mientras tanto, la inversión extranjera se mantuvo estancada en alrededor de un millardo de dólares.¹⁰ Este déficit externo fue cubierto, en parte, por un endeudamiento adicional del sector público cercano a los 800 millones de dólares (CMCA, 2015).

Por su parte, el **tipo de cambio** se depreció durante el año en un 4.4 %, porcentaje superior al 3.2 que se vio en 2013. En este sentido, aunque los movimientos del tipo de cambio afectan los precios de las importaciones, su efecto sobre la inflación parece haber sido moderado. Este mayor nivel de depreciación es producto tanto de los acuerdos preliminares con el FMI, como del comportamiento de los diferenciales de inflación interna y externa. Durante 2015 se proyecta que el tipo de cambio se mantenga en los mismos niveles de depreciación, pero también tendrán efecto las expectativas de los agentes económicos en relación con el compromiso asumido con el FMI en cuanto a liberalizar gradualmente el tipo de cambio.

2.2 Contexto social y político

Evaluación del momento social

En 2014 se dio continuidad a las políticas públicas que se han venido implementando al menos durante los últimos cinco años. Las perspectivas para 2015 siguen esa tendencia. Resulta evidente la intención gubernamental de privilegiar aquellas políticas focalizadas en bonos y apoyos diversos con marcado tinte clientelar, en detrimento de las medidas de política que permitan afianzar la universalidad en el goce de derechos como la salud, la educación y la seguridad

¹⁰ Las remesas familiares continúan siendo vitales para la economía hondureña, ya que por cada dólar de inversión extranjera se reciben 3.4 por concepto de remesas.

social.¹¹ El deseable equilibrio entre la focalización y la universalización de las políticas sociales dista de verse reflejado en la dinámica de las decisiones del Ejecutivo, con lo cual se precarizan los modestos pero progresivos niveles de desarrollo humano alcanzados entre 1990 y 2008.

Mientras en Latinoamérica la tendencia revela una reducción gradual de la pobreza,¹² en Honduras aproximadamente dos tercios de los habitantes son pobres (Cepal, 2014; Programa Estado de la Nación, 2014). En términos generales, la reducción de la pobreza muestra en el país un estancamiento a lo largo del siglo XXI, con reducciones moderadas que pronto son revertidas por las secuelas de las crisis económicas globales, o por el efecto de fenómenos naturales o políticos de alcance nacional. Esto advierte, entre otros, acerca del carácter estructural y crónico de la pobreza en Honduras.

La combinación de altos niveles de pobreza con altos grados de desigualdad persiste, dando lugar a un círculo vicioso de exclusión social que anula o reduce ostensiblemente las opciones de movilidad social ascendente por vías lícitas. En un ejercicio de ajuste del Índice de Desarrollo Humano (IDH), el *Informe mundial sobre desarrollo humano* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2014) plantea que Honduras es el país de Centroamérica que más ve afectado su IDH por el efecto de la inequidad.

La exclusión social convive con el fenómeno de la inseguridad, limitando la convivencia democrática y el emprendimiento económico. Si bien durante 2014 se produjo una leve reducción del índice de homicidios, Honduras continúa ubicándose entre los dos primeros países con mayor tasa de homicidios en el mundo (67 por cada cien mil habitantes). Al igual que la exclusión social, se ve que la violencia y la inseguridad generalizadas —si bien potenciadas por factores externos, como las rutas del narcotráfico— muestran un carácter estructural que no se ha enfrentado desde la perspectiva de su profunda multicausalidad. En efecto, durante 2014 y lo que se proyecta para 2015 el Gobierno insiste en la apuesta por la militarización de la seguridad, con una ampliación de la intervención de los militares en el aparato estatal, lo cual viene aparejado con significativos incrementos presupuestarios. El problema es que la militarización no solo muestra ineffectividad para contener las principales manifestaciones de la inseguridad, sino que también agrega otro factor de violencia y abuso de poder con graves repercusiones en cuanto a violación de los derechos humanos por parte de unidades militares de pronto convertidas en unidades policiales (policía militar), sin estar debidamente preparadas para las tareas que conlleva la seguridad interior.

El fracaso del Estado en generar una estructura de oportunidades para la mayoría de la población detona la migración de hondureños, principalmente hacia los Estados Unidos. Es tan dramático el fenómeno que desde 2014 ha cobrado notoriedad el éxodo masivo de niños y niñas que viajan sin acompañamiento hacia los EE. UU., con todos los riesgos que ello implica.¹³

La débil financiación del Estado para hacer frente a los retos sociales más apremiantes ofrece un panorama pesimista acerca del futuro. Los cambios de la estructura etaria de la población del país indican que la ventana del bono demográfico estaría al borde de ser desperdiciada; en efecto, entre 2030 y 2040 Honduras contará con una proporción mayoritaria de población en edad productiva, pero sin que antes se haya realizado inversiones inteligentes, sobre todo en salud y educación, como para aprovechar esta ventaja inédita (Programa Estado de la Nación, 2014). Peor aún, a partir de 2040 la población mayor de 65 años tenderá a crecer a ritmos superiores a los que crece el resto de grupos etarios. Sin haber hecho las inversiones básicas habilitantes, y sin crear estructuras de seguridad social de carácter universal,¹⁴ el panorama es desalentador en tanto se puede comprobar que de seguir los patrones actuales el país no tendría recursos para financiar el envejecimiento de su población.

11 El análisis del presupuesto del gobierno central durante el período 2009-2015 advierte el estancamiento o disminución, en términos relativos, del presupuesto de salud y educación vis-à-vis el aumento del presupuesto de defensa y seguridad.

12 Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), el 28 % de la población latinoamericana vive en esa condición.

13 El portal del U.S. Customs and Border Patrol reporta que durante 2014 arribaron a los EE. UU. 18,224 menores de edad hondureños que viajaron sin acompañante. La salida de niños y niñas procedentes de Honduras hacia los EE. UU. supera en ese mismo año a la que se reporta en otros países expulsores como México, Guatemala y El Salvador.

14 Por el contrario, es evidente el deterioro del sistema previsional y de seguridad social en general, tal como lo muestran los problemas de descapitalización del Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS), del Instituto Nacional de Previsión del Magisterio (Inprema) y del Instituto de Jubilaciones y Pensiones de los Empleados y Funcionarios del Poder Ejecutivo (Injupemp).



Evaluación del momento político

La principal característica del momento político que vive el país es la concentración de poder en el partido de gobierno y, de manera específica, en las fuerzas que aglutina el actual presidente de la República. Esta acumulación de poder no es fortuita, obedece a la convergencia de una serie de factores, entre los que destaca: a) el debilitamiento del ciclo de protesta social ocurrido tras el golpe de Estado de 2009 y que se extendió hasta 2011; b) la fragmentación del espectro político partidario tras las elecciones de noviembre de 2013.

Ante la agresiva estrategia de acumulación de poder económico y político de la élite que controla la titularidad de los tres poderes del Estado, las organizaciones y movimientos sociales se ven limitados en su capacidad de respuesta para defender importantes bastiones de la protección estatal en el campo de la educación, la salud y la seguridad social, cuando menos. La represión y la cooptación, dos caras de la misma moneda, consolidan el avance de los intereses de una élite desafiante que, en una relación de pugna y negociación con las élites tradicionales, coyunturalmente ha subordinado al aparato estatal para que sirva de lleno a una política de concesiones y medidas fiscales agresivas y antipopulares: regresividad tributaria, endeudamiento y recortes presupuestarios en sectores sociales estratégicos.

En lo que va del presente gobierno se ha acelerado el proceso de incorporación de militares en el Estado y la sociedad. Mientras las Fuerzas Armadas aprovechan la coyuntura para recuperar el terreno perdido tras el avance del proceso democratizador que las llevó a una repliegue táctico, la facción política dominante construye un blindaje de protección basado en cuerpos de origen o naturaleza militar, que se convierten en pilar del proyecto continuista del presidente de turno.

Por otra parte, las nuevas expresiones políticas que surgieron directa o indirectamente tras la crisis política de 2009 —representadas por los partidos Libertad y Refundación (Libre) y Partido Anticorrupción (PAC)— lograron una importante cuota electoral a finales de 2013, con aproximadamente el 40 % del voto presidencial y el mismo porcentaje en la votación legislativa (50 diputaciones de 128). Con esta ampliación de la representación partidaria se rompió la concentración bipartidista que ostentaban el Partido Liberal y el Partido Nacional. De esa cuenta, en 2014 ninguno de los partidos logró alcanzar la mayoría absoluta, ni mucho menos la mayoría calificada. Sin embargo, durante 2014 y lo que va de 2015 la «Alianza para la Gobernabilidad» entre el Partido Nacional y el debilitado Partido Liberal ha permitido contener los esfuerzos de la oposición para incidir de mayor manera en la toma de decisiones. Esto ha asegurado al Gobierno el control de la mayoría de decisiones del poder legislativo, sin perjuicio de mencionar que mediante mecanismos poco transparentes las élites representadas en el poder ejecutivo controlaban desde antes el poder judicial e importantes órganos contralores y de justicia como el Ministerio Público, el Tribunal Supremo Electoral y el Tribunal Superior de Cuentas, entre otros. Este proyecto de centralización del poder se complementa con las acciones legislativas apresuradas emprendidas durante noviembre de 2013 y enero de 2014, a cargo de la legislatura saliente y que tuvieron como objetivo asegurar al poder ejecutivo decisiones que, de común, habrían correspondido al Congreso Nacional.

En el ámbito económico, la «Alianza para la Gobernabilidad» permitió la aprobación del presupuesto de 2014 (aprobado en enero de ese año), y del de 2015, lo cual se dio sin mayor discusión y análisis. Lo mismo ha ocurrido con la aprobación de nuevos empréstitos. Esta agenda también ha estado influenciada desde el inicio por las pláticas con el FMI tendentes a alcanzar un acuerdo, el cual se formalizó en diciembre de 2014 con la consecuente aprobación del Directorio de este organismo financiero internacional.

Es así que en las medidas de política sobre tributación, endeudamiento público y asignación presupuestaria, el bloque dominante ha podido actuar conforme a sus intereses, con escasa reacción efectiva de parte de los sectores sociales y de la oposición parlamentaria. Consciente de las oportunidades de la coyuntura, el titular del Organismo Ejecutivo ni siquiera ha ofrecido la posibilidad de un diálogo incluyente con las fuerzas de la oposición. Este cierre al diálogo persigue, entre otros fines, minimizar riesgos de que su proyecto de acumulación se desacelere. Ahora bien, mientras esto sucede, desde una perspectiva analítica de largo plazo existen indicios para suponer que el ejercicio actual del poder político, con pocos o nulos contrapesos, está agudizando el retroceso del Estado de derecho, el régimen democrático y las posibilidades de encarrilar al país hacia el desarrollo humano incluyente. Esto coloca a Honduras en riesgo de una

nueva crisis política, en un momento en que apenas comenzaban a subsanarse algunas de las consecuencias negativas que dejó el golpe de Estado de 2009.

Aún está pendiente de ver si en 2015 se darán nuevos reacomodamientos en las alineaciones políticas. Por de pronto, los partidos de la oposición están conscientes de la necesidad de una articulación amplia para vencer la consolidación de poder que ha afianzado el partido de gobierno y, en especial, para revertir el inminente proyecto de continuismo presidencial que está en marcha, pese a que la *Constitución Política de la República* prohíbe expresamente la reelección. Factor crucial en este reacomodamiento será el papel del Partido Liberal, entidad que muestra divisiones importantes en su interior debido a la inconformidad de algunos de sus miembros con la estrategia de alianza incondicional con el partido de gobierno.

Dado el panorama planteado, en la actualidad se vuelve un reto prioritario en Honduras la recuperación y fortalecimiento del Estado. No se trata de defender y promover cualquier tipo de aparato público, sino aquel capaz de potenciar el emprendimiento productivo, la democracia y el bienestar social de la población. La articulación de fuerzas de organizaciones y movimientos sociales con los partidos políticos que se atrevan a dar un paso firme hacia un nuevo pacto social es condición importante para alcanzar este propósito. La política fiscal está en el centro de la cuestión: el pacto social requiere atender como uno de sus puntos centrales los criterios para asignar la carga tributaria y cómo esta se canaliza a través del gasto y la inversión pública. Revertir la regresividad y la marginación de la inversión social es un propósito que podría convocar, en medio de la fragmentación de los actores sociales, a numerosos grupos y sectores que ven cómo las políticas actuales están consumiendo los incipientes niveles de seguridad y protección social que se habían venido alcanzando luego del proceso de democratización iniciado en los años ochenta.



3. La política fiscal en el Gobierno de la Vida Mejor

3.1. La reforma fiscal

Al finalizar el proceso electoral de 2013, el equipo económico del nuevo gobierno comenzó a trabajar con el Fondo Monetario Internacional (FMI) los detalles de un plan de estabilización y reactivación económica que redujera los dos principales déficits macroeconómicos: el déficit fiscal y el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Adicionalmente, estas reducciones servirían de base para alentar la inversión privada y, de esta manera, iniciar la reactivación económica.¹⁵

La reducción del déficit fiscal se lograría por una combinación del aumento de los ingresos y una reducción simultánea de los gastos. Aun cuando el acuerdo formal con el FMI se concluyó hasta diciembre de 2014, es claro que la mayor parte de las medidas adoptadas había sido consultada o recomendada con antelación. En otras palabras, el programa económico del nuevo gobierno se encuentra reflejado en este acuerdo, cuya vigencia es de tres años (2014-2017).

Una reducción tan drástica del déficit fiscal no puede lograrse sino en el marco de una fuerte reforma fiscal. El 21 de diciembre de 2013, el Congreso Nacional aprobó la *Ley de Ordenamiento de las Finanzas Públicas, Control de las Exoneraciones y Medidas Antievasión*, mediante Decreto 278-2013 publicado en *La Gaceta* nueve días más tarde.¹⁶ Esta ley, a la que en lo sucesivo se hará referencia como *Ley de Ordenamiento de las Finanzas Públicas*, entró en vigencia el 1 de enero de 2014 y consta de 51 artículos.

Entre las principales medidas que contempla cabe mencionar el aumento del impuesto sobre ventas (ISV), del 12 al 15 % para las mercancías y servicios en general; incremento al impuesto a las bebidas alcohólicas y cigarrillos, del 15 al 18 %; aumento del impuesto al galón de las gasolinas (súper, regular y diésel) en 25 centavos de dólar, y en 15 centavos de dólar al kerosene y gas licuado del petróleo (GLP).¹⁷ Reduce el subsidio vigente a la energía eléctrica, de un consumo de 150 kilovatios hora al mes a 75; asimismo, modifica la forma de su asignación con un bono por un monto máximo de 120 lempiras; y deroga un porcentaje mínimo de las exoneraciones fiscales otorgadas al pago del ISR e ISV, manteniendo aquellas que generan un alto gasto tributario.¹⁸

Con las medidas contempladas en la *Ley de Ordenamiento de las Finanzas Públicas*, las autoridades hondureñas previeron obtener un rendimiento de alrededor de 2.7 puntos porcentuales con relación al PIB, equivalentes a 10,500 millones de lempiras (USD506 millones, aproximadamente).¹⁹ Las fuentes incrementales provendrían de:

Aumento del impuesto sobre ventas (ISV), del 12 al 15 % ²⁰	L4,500 millones
Aumento al impuesto al combustible	L2,000 millones
Eliminación de exoneraciones	L1,200 millones
Pago del 1.5 % sobre los ingresos brutos	L1,000 millones
Aportación solidaria ²¹	L200 millones
Reducción del subsidio a los abonados de bajo consumo de energía eléctrica y otros ajustes	L1,600 millones
Total	L10,500 millones

15 «Todas las medidas que hemos tomado para bajar la inflación, para mantener control sobre el déficit fiscal y para impulsar condiciones de crédito de política monetaria y crediticia para favorecer la creación de inversiones y empleos son parte de lo que hemos venido conversando con el Fondo Monetario Internacional». Entrevista a Jorge Ramón Hernández Alcerro, coordinador general de gobierno, en *El Heraldo*, 8 de febrero de 2015.

16 El diseño, negociación y aprobación de las medidas fiscales fue realizado por el equipo económico entrante, así que la fecha de aprobación de las medidas, diciembre 2013, está más bien relacionada con la política del ajuste.

17 El impuesto al galón de gasolina súper pasó de USD1.1589 a USD1.4089; el de gasolina regular, de USD0.9916 a USD1.2416, y el de diésel, de USD0.6106 a USD0.8606.

18 Para un análisis detallado de estas medidas, véase Icefi (2014).

19 Entre las fuentes incrementales adicionales se incluían 1,200 millones de lempiras provenientes de la ampliación de los productos de la canasta básica a ser gravados mediante el ISV. Sin embargo, esta medida fue revocada por el Congreso Nacional.

20 Y del 15 al 18 % en algunos productos.

21 Calculado el margen a recibir en 2014.

Como puede observarse, el peso de la reforma tributaria recae sobre los impuestos indirectos, principalmente en el ISV y en los impuestos a los derivados del petróleo. Es decir, se afianza el carácter regresivo de la tributación hondureña. Algunos elementos de progresividad fiscal fueron eliminados, como el pago del 10 % sobre los dividendos percibidos por los accionistas de las zonas francas. La eliminación de las exoneraciones fiscales apenas representa el 5 % del valor de 23 millones de lempiras que se calcula para el caso de Honduras.

Con la *Ley de Ordenamiento de las Finanzas Públicas* más bien se amplía el régimen de exoneraciones a los *call center* y a las empresas generadoras de energía térmica y eólica. Contrariamente, se merma el subsidio a 500,000 familias que consumen energía eléctrica en menor cantidad, al bajar la base exonerada de 150 a 75 kilovatios y eliminar el subsidio cruzado. Por esta última vía, el Gobierno prevé generar un ahorro de mil millones de lempiras, lo cual resulta insignificante si se compara con la eventual decisión de eliminar todas las exoneraciones.

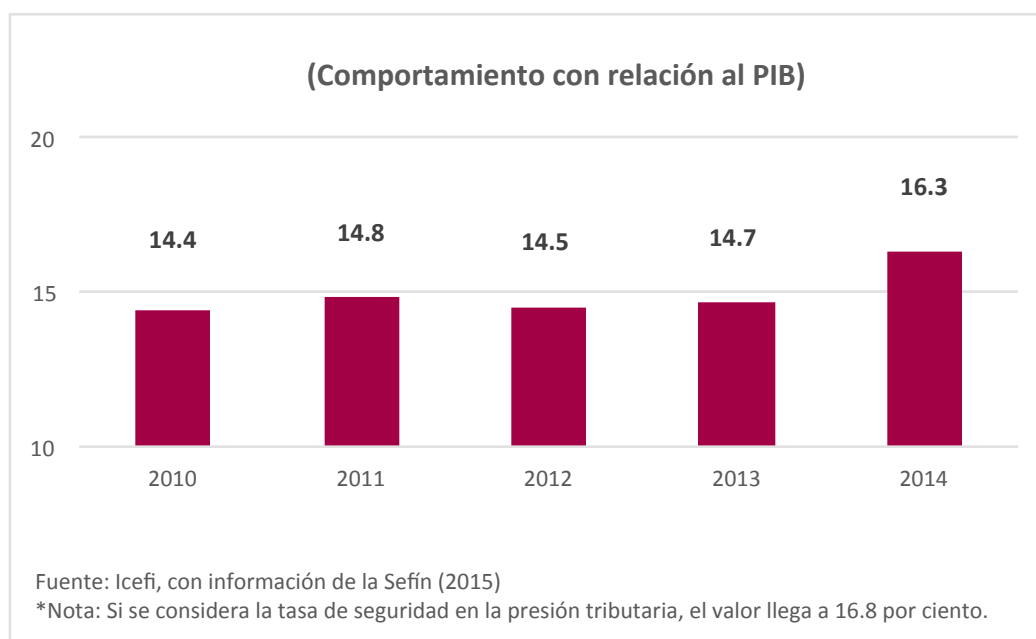
Otro aspecto de la reforma tributaria aprobada fue la ampliación de las fuentes sujetas a la tasa de seguridad, al incorporar las cuentas de ahorro de las personas naturales con un saldo mayor o igual a 120,000 lempiras (alrededor USD6,000). Más aún, el cobro de este tributo vencía en 2016 pero su vigencia se amplió hasta 2021.²² Todavía es temprano para evaluar las repercusiones de esta medida sobre el ahorro nacional. Para 2014, el Gobierno prevé recaudar 1,100 millones de lempiras (alrededor de 0.3 % del PIB) por concepto de este tributo.²³

3.2 El comportamiento de los ingresos durante 2014

El análisis de los ingresos del gobierno central durante 2014 permite destacar cinco aspectos:

- 1) El significativo aumento de la carga tributaria que, de un promedio de 14.6 % del PIB durante los últimos cuatro años, paso a 16.3%, es decir, se dio un incremento por el orden del 1.7% del PIB Con respecto al año anterior, el aumento es de 1.6 % del PIB (gráfica 3.1). Al incluir la tasa de seguridad, la carga llega al 16.8 %; las recaudaciones por concepto de tasa de seguridad ascienden a un 0.5 % del PIB.

Gráfica 3.1
Comportamiento de la presión tributaria (2010-2014)



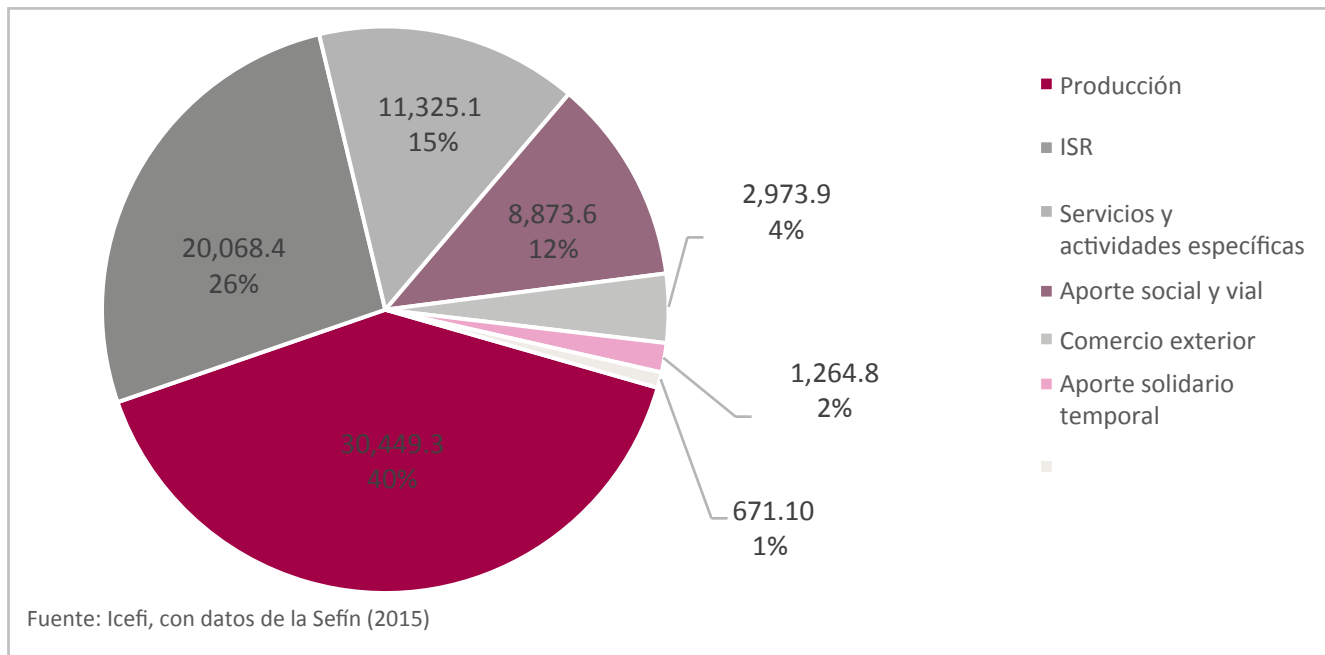
22 De acuerdo con el artículo 197 del Decreto 360-2013, con fecha 20 de enero de 2014, se clasifica como información reservada la derivada de las asignaciones presupuestarias correspondientes a la Presidencia de la República en lo atinente a los gastos efectuados en pro de la seguridad del Estado. Es decir, se niega a la ciudadanía el derecho a conocer en qué se gastan los recursos recaudados mediante la tasa de seguridad.

23 Como se verá líneas adelante, en realidad recaudó L1,800 millones equivalentes al 0.5 % del PIB.



2) La mayor parte del aumento de los ingresos tributarios (1.5 % del PIB) proviene de los impuestos indirectos: el impuesto sobre ventas (ISV) crece en un 31.6 % con respecto al año anterior, el crecimiento más alto de todos; el aporte social vial (impuesto a los derivados del petróleo) aumenta en un 16.6 %; el impuesto a servicios y actividades específicas, lo hace en un 14.1 %; y el de comercio exterior, en un 12.2 %. De esa cuenta, los impuestos indirectos representan el 66.8 % de los ingresos tributarios (gráfica 3.2 y tabla 3.1). El aporte de los impuestos directos al crecimiento de los ingresos tributarios es de solamente un 0.1 % del PIB.

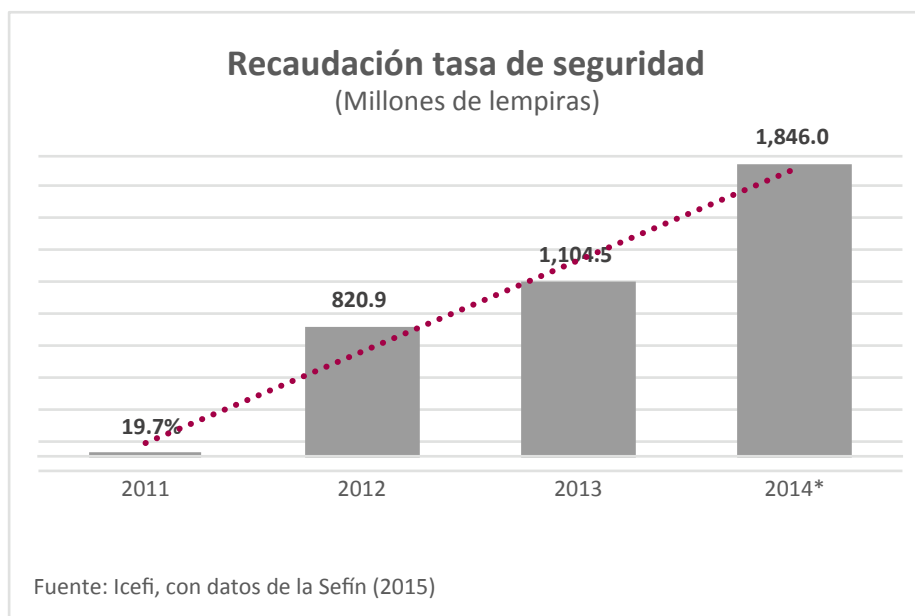
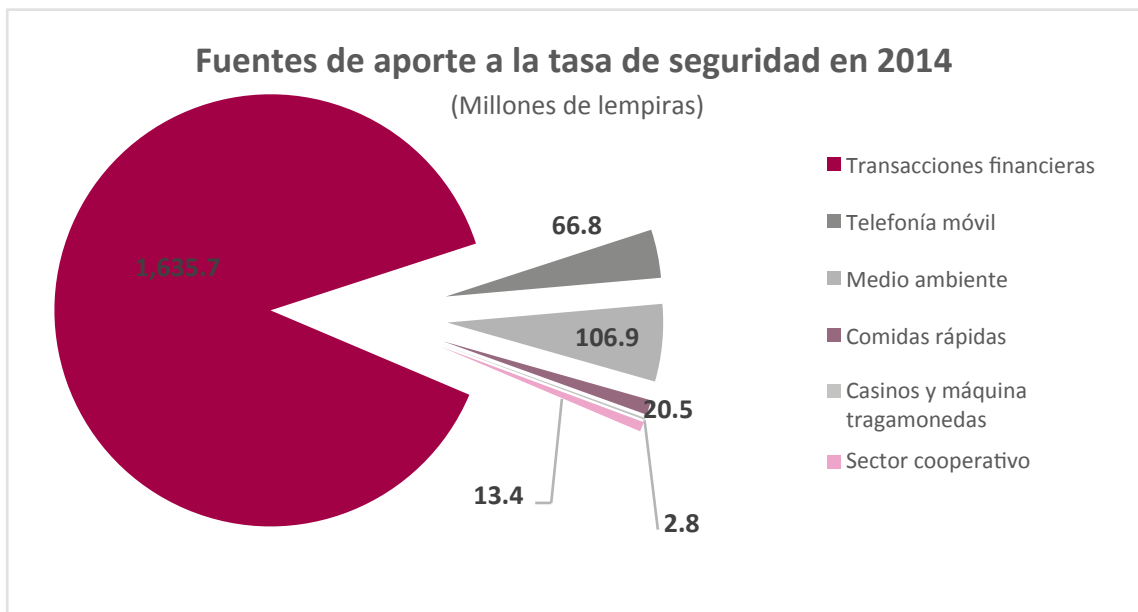
Gráfica 3.2
Gobierno central: Comportamiento de los ingresos corrientes (2014)



3) Otro ingreso importante es la tasa de seguridad, que constituye un impuesto a las transacciones financieras pero cuyo tratamiento presupuestario es muy peculiar porque se incorpora al presupuesto nacional hasta que el gasto es efectuado. Esto representa una falta de transparencia presupuestaria porque el destino de los recursos queda al albedrío del comité técnico que maneja el impuesto, y no está sujeto a una programación anticipada.²⁴ Los ingresos por la tasa de seguridad crecieron un 67.1 % en 2014, lo cual representa ingresos equivalentes al 0.5 % del PIB, es decir, 1,846 millones de lempiras (gráfica 3.3).

²⁴ Algunos sectores consideran que estos recursos constituyen la «caja chica» del presidente.

Gráfica 3.3
Recaudaciones por la tasa de seguridad: Comportamiento para 2010-2014
y fuentes de aporte (2014)



4) Los impuestos directos redujeron su participación porcentual en los ingresos tributarios, al pasar de un 32.5 %, en 2013, a un 29.9 %, un año más tarde. Esto se debe a que su principal componente, el impuesto sobre la renta (ISR), a pesar de haber crecido en un 10.6 %, estuvo por debajo de las proyecciones anticipadas por las autoridades en alrededor de 2,500 millones de lempiras. La explicación de ello es el menor dinamismo de la economía en 2013, pero también influyeron las lagunas dejadas en la reforma fiscal aprobada: «[...] el monto no recaudado de 2,027.9 millones de lempiras por las reformas tributarias se debió principalmente a que la eliminación de exoneraciones no rindió lo esperado, ya que varias empresas acogidas al régimen ZOLITUR, al que se eliminó las exoneraciones, se acogieron al Artículo No. 23 de la misma Ley, [sic] que establece un plaza [sic] de hasta 12 años para gozar de los beneficios fiscales cuando la Ley que otorgaba el beneficio no contemple el plazo de duración del mismo» (Sefín, 2015a: 9). Esto muestra las lagunas de las leyes tributarias para favorecer a sectores económicos.

5) Los datos de 2014 y los de años anteriores reflejan que, en Honduras, el 80.7 % de la recaudación de ingresos descansa en los aportes que hacen el impuesto sobre la producción, consumo y ventas, el impuesto sobre la renta y el aporte social-vial, los cuales obviamente dependen, en su mayoría, del comportamiento del ciclo económico.

Tabla 3.1
Gobierno central: Ingresos corrientes (2010-2014)
(Porcentajes de participación y tasas de crecimiento)

	Comportamiento real (%)					Porcentaje del PIB					Tasa de crecimiento			
	2010	2011	2012	2013	2014*	2010	2011	2012	2013	2014*	2011	2012	2013	2014*
Ingresos corrientes	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	15.5	15.9	15.7	16.3	18.0	14.6	6.9	7.7	20.1
Tributarios	93.0	93.1	92.3	90.8	90.8	14.4	14.8	14.5	14.8	16.3	14.7	6.0	6.0	20.0
Directos	30.6	32.5	31.4	32.5	29.9	4.8	5.2	4.9	5.3	5.4	21.4	3.4	11.4	10.6
ISR	25.7	27.6	27.8	29.4	27.3	4.0	4.4	4.4	4.8	4.9	23.1	7.9	13.7	11.5
Aporte solidario temporal	2.8	3.7	2.6	2.2	1.7	0.4	0.6	0.4	0.4	0.3	52.5	-26.2	-7.9	-6.5
Propiedad	0.5	0.5	0.6	0.5	0.4	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	14.0	13.1	-9.0	-7.7
Activos netos	0.8	0.6	0.4	0.4	0.5	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	-13.6	-25.7	6.2	59.0
Revaluación de activos	0.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	-100.0	0.0	0.0	0.0
Indirectos	56.9	55.7	55.7	54.0	56.8	8.8	8.8	8.7	8.8	10.2	12.1	6.9	4.4	26.3
Productos y ventas	39.3	40.3	40.0	37.8	41.4	6.1	6.4	6.3	6.1	7.4	17.8	6.1	1.6	31.6
Servicios y actividades específicas	17.7	15.3	15.7	16.2	15.4	2.7	2.4	2.5	2.6	2.8	-0.6	9.2	11.4	14.1
Aporte social y vial	13.5	11.6	12.1	12.4	12.1	2.1	1.8	1.9	2.0	2.2	-1.8	11.2	10.8	16.6
Comercio exterior	5.4	4.9	5.2	4.3	4.0	0.8	0.8	0.8	0.7	0.7	4.8	11.7	-9.6	12.2
Tasa de seguridad	0.0	0.0	1.4	1.8	2.5	0.0	0.0	0.2	0.3	0.5	0.0	4,046.5	34.5	9.7
Ingresos no tributarios	7.0	6.9	6.3	7.4	6.7	1.1	1.1	1.0	1.2	1.2	12.5	-1.7	26.0	67.1

Fuente: Icefi, con cifras de la Sefin (2015)

3.3 El gasto del gobierno central en 2014

Las tendencias del gasto público presentes durante los últimos años también se mantuvieron en 2014; con respecto a ellas cabe destacar lo siguiente:

- La reducción del peso de sueldos y salarios en el gasto total representó un 49.5 % en 2010, para luego bajar a un 39.2 % en 2014 (10.7 y 9.1 % del PIB, respectivamente). Esta tendencia se ve reforzada por el congelamiento del nivel de sueldos y salarios para 2014 y 2015, así como por el programa de reducción de personal. Vale señalar que ambas medidas forman parte del acuerdo con el FMI. Con relación al año anterior, el crecimiento de este rubro es de 1.7 %, mientras que como porcentaje del PIB disminuye en un 0.6 % (tabla 3.2).
- El fuerte aumento del pago de intereses, de representar un 4.5 % del gasto total (1.0 % del PIB), en 2010, llegó al 10.8 % en 2014 (2.5 % del PIB), incrementándose cada año. En este caso, destaca el crecimiento acelerado del pago de intereses de la deuda interna para el período 2010-2012, mientras que los de la deuda externa crecen rápidamente en 2013-2014.²⁵
- La reducción más importante en el gasto público se encuentra en la disminución de las transferencias corrientes, que caen en un 12.4 %, equivalente a un 1 % del PIB. Esta reducción se explica por la eliminación del subsidio a la energía

²⁵ Esto se debe a la colocación de bonos soberanos en el mercado internacional por un monto de USD1,000 millones, en 2013.

eléctrica a los abonados que consumen entre 150 y 200 kilovatios hora al mes; otro ingrediente que ha contribuido es el congelamiento del presupuesto de entidades como las universidades estatales y los gobiernos locales.

- La inversión pública continúa su caída al disminuir en un 10.1 % del gasto total en 2013 (2.5 % del PIB), para luego pasar a un 8.9 % en 2014 (2.1 % del PIB). De más está decir que estos niveles de inversión son sumamente bajos, aún para los estándares de la región. Por ello, es preocupante ver cómo se compromete, de esta manera, la capacidad de crecimiento futuro del país. Las autoridades gubernamentales justifican esta caída argumentando que se ha realizado paralelamente una serie de concesiones de bienes públicos a través de asociaciones público-privadas. Sin embargo, la concesiones son de largo plazo —veinte a treinta años— y la distinción entre un bien público y uno privado se borra, con los consecuentes efectos negativos sobre la sociedad en su conjunto.
- Las transferencias de capital constituyen el rubro que mayor crecimiento tuvo en 2014, superando al pago de interés; en efecto, aumentaron en un 25 % y pasaron de representar un 1.5 % del PIB, en 2010, a un 3.1 %, en 2014. Con respecto al año anterior, estas transferencias aumentaron en un 0.4 % del PIB. Del total de las transferencias de capital,²⁶ 12,794.5 millones de lempiras (es decir, cerca del 50 %) se destinan al Programa Vida Mejor de la Presidencia de la República. Al agregar las transferencias corrientes para similares propósitos (Bono Diez Mil, subsidio al transporte urbano y FHIS), por un monto de 1,928.7 millones de lempiras, se tiene un total de 14,678.2 para estos programas de asistencia social, lo cual equivale al 3.6 % del PIB.²⁷

Tabla 3.2
Gobierno central: Gastos totales (2010-2014, en porcentajes)

	Porcentaje de contribución					Variación relativa interanual					Porcentaje del PIB				
	2010	2011	2012	2013	2014*	2010	2011	2012	2013	2014*	2010	2011	2012	2013	2014*
Gasto total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	21.5	21.6	22.6	24.8	1.1	21.5	21.6	22.6	24.9	23.2
Gasto corriente	84.0	79.7	78.6	79.4	77.6	17.9	16.9	17.8	19.7	-1.3	18.1	17.2	17.8	19.8	18.0
Gasto de consumo	61.0	55.7	54.4	50.9	49.9	13.1	12.0	12.3	12.6	-0.8	13.1	12.0	12.3	12.7	11.6
Sueldos y salarios + aporte patronal	49.5	44.5	42.3	39.0	39.2	10.7	9.6	9.6	9.7	1.7	10.7	9.6	9.6	9.7	9.1
Bienes y servicios	11.5	11.2	12.0	11.9	10.7	2.5	2.4	2.7	3.0	-9.0	2.5	2.4	2.7	3.0	2.5
Comisiones + intereses deuda	4.5	6.3	7.5	9.1	10.8	1.0	1.3	1.7	2.3	19.7	1.0	1.3	1.7	2.3	2.5
Internos	3.4	4.9	6.0	6.9	6.9	0.7	1.1	1.3	1.7	-0.1	0.7	1.1	1.3	1.7	1.6
Externos	1.1	1.3	1.5	2.2	3.9	0.2	0.3	0.3	0.5	83.5	0.2	0.3	0.3	0.5	0.9
Transferencias corrientes	18.5	17.7	16.7	19.5	16.9	3.8	3.6	3.8	4.8	-12.4	4.0	3.8	3.8	4.9	3.9
Gasto de capital	16.6	20.3	20.8	21.0	22.4	3.6	4.6	4.8	5.1	7.9	3.6	4.4	4.7	5.2	5.2
Inversión	9.5	7.7	6.9	10.1	8.9	2.0	1.7	1.5	2.5	-10.5	2.0	1.7	1.5	2.5	2.1
Transferencias de capital	7.2	12.6	14.0	10.9	13.5	1.7	3.0	3.2	2.7	25.0	1.5	2.7	3.2	2.7	3.1
Concesión neta de préstamos	-0.6	0.0	0.6	-0.5	0.0	-0.1	0.0	0.1	-0.1	-100.0	-0.1	0.0	0.1	-0.1	0.0

Fuente: Icefi, con cifras de la Sefin (2015)

²⁶ Incluye: Programa Vida Mejor, programas sociales, FHIS y otros.

²⁷ A esto habría que agregar el acuerdo entre el gobierno central y la Asociación de Municipios de Honduras (Amhón), en el cual los alcaldes se comprometen a destinar parte de las transferencias que por ley les corresponden al Programa Vida Mejor. Esto se puede considerar como una violación a la Ley de Municipalidades, así como un elemento de presión del Ejecutivo para realizar las transferencias.



En resumen, el comportamiento del gasto público en 2014 continúa las mismas tendencias que en años anteriores al estar determinado fuertemente por el pago de intereses y el significativo aumento de las transferencias de capital destinadas a programas de asistencia social, mientras que el peso de la masa salarial, las compras del Gobierno y las transferencias corrientes disminuyen.

Un elemento relevante que destaca en el año que se analiza es la disciplina relacionada con los gastos extrapresupuestarios. Una de las fuentes de aumento del déficit fiscal en el pasado ha sido el pobre control sobre los gastos sin asignación presupuestaria, lo cual parece haberse corregido. También pueden destacarse los esfuerzos en materia de administración tributaria encaminados a alcanzar los siguientes objetivos: a) una completa reestructuración de la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI); b) implementación de la factura electrónica y el dictamen fiscal; c) la instalación de una fuerza de auditoría preventiva.

Aunque han existido avances en el alcance de estos objetivos, todavía queda mucho camino por recorrer. Por ejemplo, la reestructuración de la DEI no se ha completado, pese a reiterados anuncios de medidas «heroicas» al respecto. La factura electrónica aún se encuentra en proceso de implementación y tomará algún tiempo su vigencia plena; asimismo, persisten muchas limitaciones con respecto a recursos y personal capacitado, lo cual impide la auditoría preventiva.

Por otra parte, también se considera que el énfasis en programas de asistencia social,²⁸ más que alcanzar un objetivo de reducción de la pobreza, parece estar motivado por razones de clientelismo político. Lo anterior se fundamenta en la falta de evaluaciones objetivas sobre el manejo de estos recursos en lo relativo a su focalización, monitoreo y evaluación de impacto. Al mismo tiempo, otros aspectos de una política social integral, como el ámbito de la educación, salud y seguridad social, se descuidan. Esto se expresa en el congelamiento de los presupuestos destinados a estos sectores durante los dos últimos años, lo que en términos reales significa una reducción de fondos. Los pocos avances en seguridad social también contribuyen a respaldar este argumento.

Por lo tanto, 2014 entrañó una reversión en la tendencia del marcado aumento del gasto total en los años anteriores, con crecimientos del 12.0, 13.4 y 14.5 % en 2011, 2012 y 2013, respectivamente. Como se vio, el crecimiento relativo del gasto fue únicamente de un 1.1 % en 2014. Por su parte, los ingresos totales también mostraron un cambio en la tendencia, pasando de crecimientos modestos del 6.0 %, en 2012, y del 6.2 %, en 2013, a un robusto crecimiento del 19.7 %, en 2014. Ello obedece a la reforma tributaria; probablemente también al crecimiento vegetativo de los ingresos.

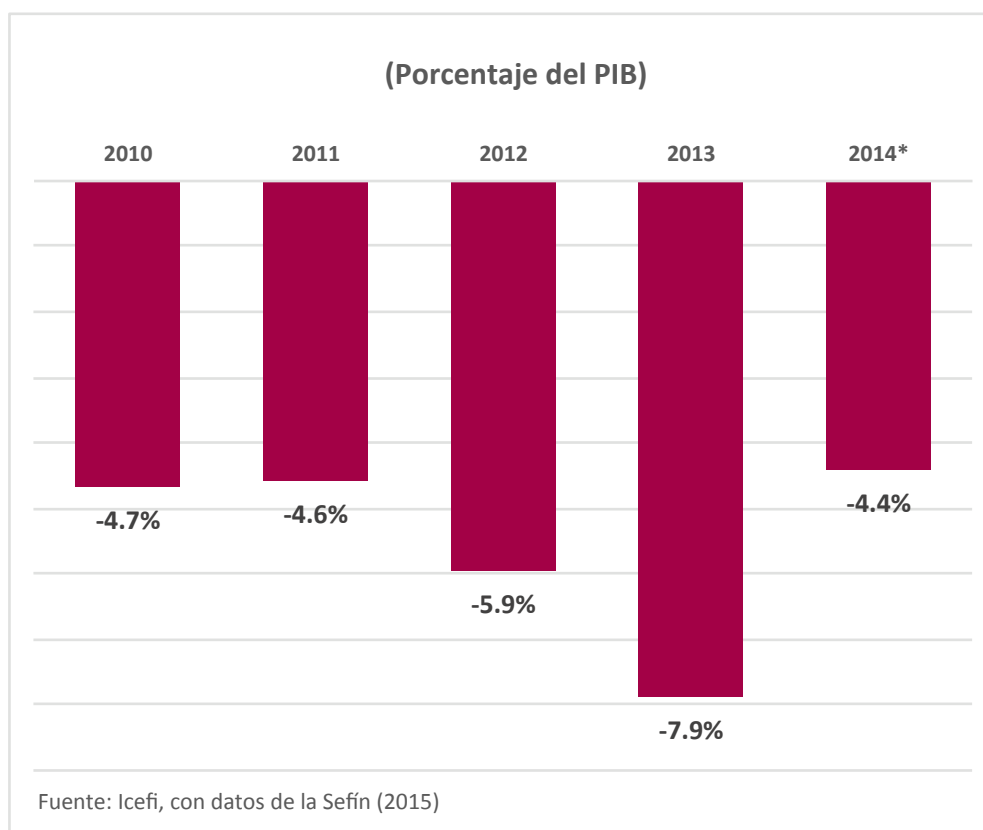
²⁸ Ante la pregunta sobre ¿cuáles son los resultados del Gobierno en materia social?, el coordinador de gobierno respondió: «En 2014, 538 mil [sic] familias se vieron beneficiadas por la entrega de techos, suelos, ecofogones, filtros de agua, bonos y otros elementos del programa Vida Mejor. Para este programa se asignaron 3,000 millones de lempiras de fondos nacionales. De igual manera el programa de seguridad alimentaria para la población en pobreza extrema ha distribuido meriendas escolares y se entregaron bolsas de alimento solidario a 120,000 familias afectadas por la sequía, a adultos mayores y a personas con discapacidad». Entrevista a Jorge Ramón Hernández Alcerro, coordinador general de gobierno, en El Heraldillo, 8 de febrero de 2015.

4. Déficit fiscal y deuda pública

4.1 Evolución del déficit fiscal

La reducción del déficit fiscal constituyó el hecho más importante para las finanzas públicas durante el año 2014. Como se ha visto, el déficit fiscal alcanzó un 4.4 % del PIB en 2014, y fue menor en un 3.5 % con respecto a 2013 (Icefi, 2015a: 5, con base en datos de la Sefin, 2015). Una reducción sustancial para todos los estándares, pero con efectos diferenciados para sectores diversos del país: la carga del ajuste se deja a la población en su conjunto, sin afectar a sectores privilegiados. En este sentido, es necesario recalcar que, en un ajuste de tal magnitud, es muy importante lograr el objetivo de reducir el déficit, pero mediante un ajuste en donde los sectores con mayor capacidad de ingresos contribuyan mayormente a la reducción. Sin embargo, esa no fue la tendencia seguida en este caso.

Gráfica 4.1
Gobierno central: Comportamiento del déficit fiscal (2010-2014)

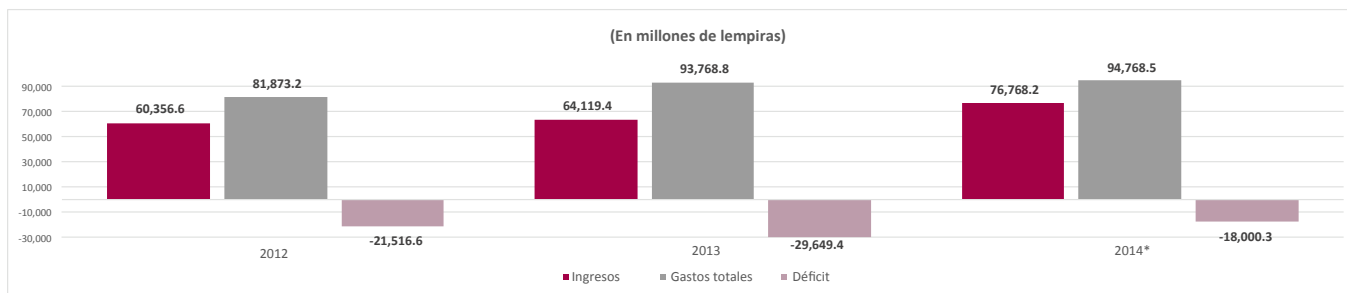


El resultado del déficit, en 2014, se configura con un aumento de los ingresos totales equivalente a un 1.7 % del PIB²⁹ y una disminución del gasto equivalente a la misma cifra porcentual con relación al PIB. Los ingresos totales (ingresos corrientes más donaciones) ascendieron a 76,768.2 millones de lempiras (18.8 % del PIB) por debajo de los gastos totales, que sumaron 94,768.5 millones (23.2 % del PIB), pero reduciendo el déficit fiscal del gobierno central de 29,649.4 millones a 18,000.3 millones de lempiras (gráfica 4.2 y anexo 2).

²⁹ La diferencia de 1.6 % del PIB que se presenta en otras secciones se debe a las aproximaciones propias de estos casos.



Gráfica 4.2
Gobierno central: Comportamiento de los ingresos, gastos y déficit



Fuente: Icefi, con datos de la Sefin (2015)

La cuenta financiera del gobierno central muestra un ahorro en cuenta corriente de 51.2 millones de lempiras (0.01 % del PIB). En 2014, el resultado positivo de la cuenta corriente es una mejora significativa con respecto a lo alcanzado en 2013, cuando se presentó un resultado negativo de 13,247.3 millones de lempiras (3.5 % del PIB) (véase anexo 2). El déficit primario (déficit fiscal menos el pago de intereses y comisiones), por su parte, fue de 7,795.5 millones de lempiras, lo cual representa un 1.9 % del PIB y un 36.9 % del total del déficit primario de 2013. Esta reversión del comportamiento de los últimos años, con su cénit en 2013, es una señal positiva para el manejo de deuda. Como se mencionó en el análisis publicado por el Icefi en mayo de 2014, para evitar el riesgo de continuar en el círculo vicioso de un nuevo aumento de la deuda, el Gobierno debía reducir la tendencia creciente del déficit primario y experimentar, en los próximos años, un superávit primario suficiente para cubrir los intereses reales pagados por la deuda existente y, por lo tanto, mantener una relación estable entre la deuda y el PIB (Icefi, 2014b: 30).

El déficit fiscal fue financiado en un 42.1 % mediante deuda interna, y en un 57.9 % a partir de financiamiento externo. Cabe destacar el fuerte incremento en la deuda interna, que creció en un 114 % en 2014; esto denota la ausencia de financiamiento externo en condiciones blandas para financiar el gasto público, pues se habla de más de 1,600 millones de lempiras.

Tabla 4.1
Gobierno central: Déficit y su financiamiento
(En millones de lempiras y porcentajes)

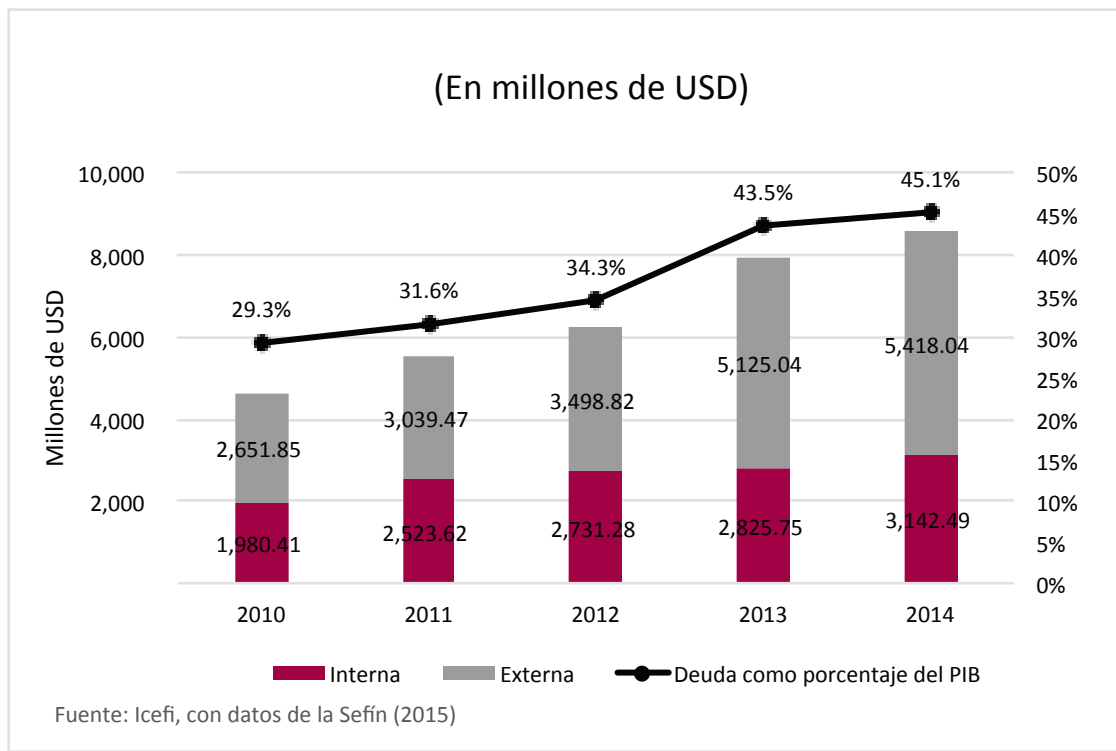
	Millones de lempiras					Variaciones relativas (%)				Porcentaje del PIB				
	2010	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014	2010	2011	2012	2013	2014
Déficit	13,971.9	15,297.6	21,516.6	29,649.4	18,000.3	9.5	40.7	37.8	-39.3	4.7	4.6	5.9	7.9	4.4
Financiamiento interno neto	10,666.3	10,835.5	6,541.7	3,545.5	7,586.3	1.6	-39.6	-45.8	114.0	3.6	3.2	1.8	0.9	1.9
Financiamiento externo neto	7,820.7	9,248.7	8,908.5	12,082.6	10,414.0	18.3	-3.7	35.6	-13.8	2.6	2.8	2.5	3.2	2.5

Fuente: Icefi, con cifras de la Sefin (2015)

4.2 Desenvolvimiento de la deuda

La deuda pública de Honduras, como contraparte del déficit fiscal, tiene una tendencia creciente en los últimos años: alcanzó un valor equivalente a USD8,560.5 millones en 2014, casi duplicándose con respecto a 2010. En la actualidad, la deuda equivale un 45.1 % del PIB (gráfica 4.3).

Gráfica 4.3
Gobierno central: Comportamiento de los saldos de la deuda pública (2010-2014)



El incremento del saldo de la deuda interna fue de USD316.74 millones, lo que representa un aumento relativo del 11.2 % con respecto a 2013 (totalizando USD3,142.49 millones). Así las cosas, el saldo de la deuda interna alcanza un valor equivalente al 36.7 % de la deuda total y un 16.6 % del PIB. Por su parte, el saldo de la deuda externa aumentó USD293.0 millones, lo cual equivale a un aumento relativo del 5.7 % con respecto a 2013 y llega a representar un 28.5 % del PIB (totalizando USD 5,418.04 millones).

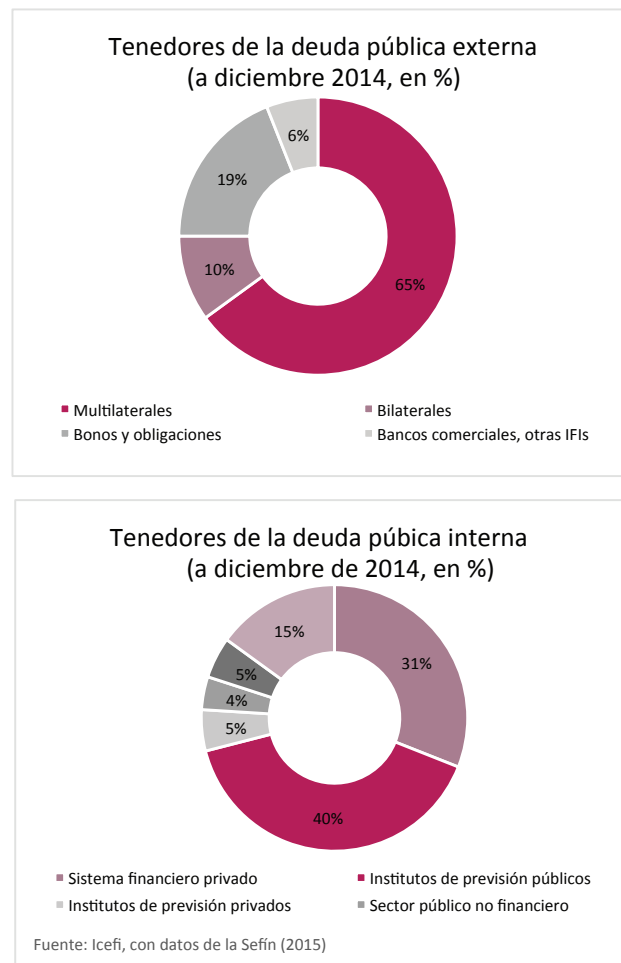
La deuda externa contratada en 2014 provino principalmente de las siguientes fuentes: a) financiamiento con el Credit Suisse AG, por USD100 millones (Sefin, 2015b); b) apoyo programático a reformas estructurales del sector eléctrico con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por USD130 millones; c) financiamiento para la sostenibilidad fiscal y fortalecimiento de la protección social con el Banco Mundial (BM), por USD55 millones.³⁰

Sin embargo, aunque el saldo de la deuda interna todavía se mantiene en un monto menor al de la deuda externa, conforme a los indicadores de deuda pública (anexo 3), la tasa promedio de la deuda interna estandarizada es de 10.78 %, mayor en un 7.23 % a la tasa promedio del saldo de la deuda externa que, para 2014, se fija en 3.55 %. Por consiguiente, se requiere continuar los esfuerzos para la readecuación de la deuda interna con el fin de liberar recursos para otras prioridades, como el Icefi ha insistido en sus últimas publicaciones sobre el tema fiscal en Honduras.

³⁰ Estos dos últimos desembolsos como resultado del acuerdo con el FMI.



Gráfica 4.4
Gobierno central: Deuda pública por tenedores (2014)



Con respecto a los tenedores de la deuda pública (gráfica 4.4), cabe señalar que la externa tiene como principales acreedores a los organismos multilaterales de financiamiento, con un 65 % del total. En las últimas décadas, la segunda fuente en importancia fueron los organismos bilaterales. A partir de 2013, el país se endeuda por primera vez con bonos soberanos, cuya participación ha llegado al 19 % del total.³¹ La participación más reducida corresponde a los bancos comerciales y a otras instituciones financieras internacionales.

El financiamiento interno, por su parte, mantiene como principal acreedor a los institutos públicos de previsión (40 % del total) y, en segundo lugar, al sistema financiero privado nacional (31 %). Sin embargo, esta segunda fuente de acreedores, el sistema financiero nacional, está en aumento, pues ha pasado de representar un 18 %, en 2013, a un 31 %, en 2014. Esto se explica principalmente por las colocaciones de los bonos presupuesto 2014, los cuales fueron adquiridos —en una cantidad considerable— por el sistema financiero privado nacional. En tercera instancia se ubica el Banco Central de Honduras (BCH), con saldos existentes pero que no concederá nuevos préstamos al Tesoro Nacional en función del acuerdo con el FMI.

El servicio de la deuda es la manifestación más clara de la crisis fiscal en Honduras; su cambio ha sido de un total de 9,164 millones de lempiras, en 2010, a 25,979 millones, en 2014 (6.4 % del PIB), lo cual equivale a un 27.4 % del total de gastos. El servicio de la deuda mostró en 2014 un aumento relativo de 46.3 %, equivalente a un 1.6 % del PIB. La mayor contribución a este monto la tuvo el servicio de la deuda interna, que representó un 4.9 % del PIB, así como un crecimiento equivalente a un 1 % del PIB. La deuda externa contribuyó con un 1.4 % del PIB al total pagado en servicio de la deuda (Icefi, con base en datos de la Sefin).

³¹ Vale la pena destacar que en el acuerdo con el FMI se establecen límites a este endeudamiento.

Tabla 4.2
Honduras: Servicio de la deuda (2010-2014)
(En millones de lempiras y porcentajes)

	Millones de lempiras					Variaciones relativas (%)			
	2010	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014
Saldo de la deuda	4,632.3	5,563.1	6,230.1	7,950.8	8,560.5	20.1	12.0	27.6	7.7
Deuda interna	1,980.4	2,523.6	2,731.3	2,825.8	3,142.5	27.4	8.2	3.5	11.2
Deuda externa	2,651.9	3,039.5	3,498.8	5,125.0	5,418.0	14.6	15.1	46.5	5.7
Servicio de deuda	9,146.4	12,682.9	15,335.3	17,759.9	25,979.6	38.7	20.9	15.8	46.3
Deuda interna	7,657.4	10,910.6	10,910.6	14,547.7	20,229.2	42.5	18.5	12.5	39.1
Deuda externa	1,489.0	1,772.3	2,402.1	3,212.2	5,750.5	18.0	32.5	26.6	71.4

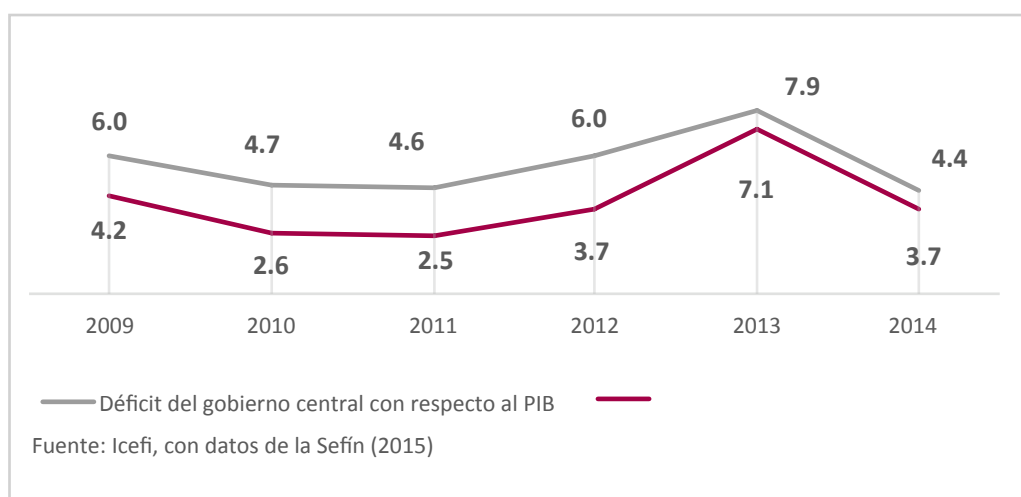
Fuente: Icefi, con cifras de la Sefín (2015)

4.3 El sector público no financiero (SPNF)³²

De acuerdo con el Programa monetario 2015-2016 publicado por el BCH, «El Sector Público no Financiero [sic] alcanzó un déficit de 15,175.5 millones de lempiras, menor en 11,602.8 millones al registrado en 2013. Comportamiento determinado por el déficit de la Administración Central, empresas públicas y gobiernos locales, resultado que fue contrarrestado parcialmente por el superávit reportado por los institutos públicos de pensiones» (Banco Central de Honduras, 2015: 13) (gráfica 4.5).

Al comparar el déficit del SPNF con el del gobierno central, se puede observar que el comportamiento del resto del sector ha ayudado a disminuir el déficit del primero, de tal manera que para 2014 el déficit del gobierno central fue del 4.4 % del PIB, mientras que el del SPNF se redujo al 3.7 %. Esto se explica por los resultados positivos alcanzados, principalmente en los institutos de previsión social.

Gráfica 4.5
Comportamiento del déficit del gobierno central y del SPNF
(2009-2014, en porcentajes del PIB)



³² La denominación de este sector incluye principalmente al gobierno central, instituciones descentralizadas, de pensiones y autónomas. El sector público combinado (SPC) incluye, además, a las instituciones financieras estatales. No obstante, debido a la escasa información disponible al elaborar este diagnóstico, se hace referencia únicamente al SPNF.



Sin embargo, la visión conjunta de las instituciones del Estado oscurece en cierta forma la situación de algunas empresas públicas que han venido representando un drenaje de recursos para el gobierno central. Este es el caso de la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE) y, en menor medida, de la Empresa Hondureña de Telecomunicaciones (Hondutel).

La pérdida que resultó de la operación de la ENEE en 2014 fue de 5,319.9 millones de lempiras, cantidad que representa un 1.3 % del PIB. Sin embargo, la pérdida de la ENEE disminuyó en un 0.1 % con respecto al 1.4 % de 2013.

Hondutel, por su parte, cerró el año 2014 con una pérdida de 238.4 millones de lempiras, es decir, un 0.06 % del PIB. El año anterior, el cierre de Hondutel había reflejado una pérdida de 751.6 millones de lempiras (0.2 % del PIB). El último año en que esta empresa cerró su ejercicio con resultado positivo fue 2010.

Finalmente, la Empresa Nacional Portuaria (ENP) terminó el año con una pérdida de 25.9 millones de lempiras, equivalentes a un 0.006 % del PIB. Esto refleja un deterioro con respecto a su operación en 2013, año en el que la empresa cerró con una utilidad neta de 20.7 millones de lempiras (0.005 % del PIB). El último año antes de 2013 en que la ENP había culminado su ejercicio con un resultado positivo fue 2008³³.

33 Véase: <http://www.enp.hn/web/estado-de-resultado.html>

5. El acuerdo con el Fondo Monetario Internacional

Aunque la mayor parte del contenido del acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) se ha descrito en las páginas anteriores, es necesario hacer una referencia a algunos temas que forman parte del compromiso asumido por el Gobierno de Honduras para los próximos tres años: a) las alianzas público-privadas realizadas a través de Coalianza; b) la estrategia de endeudamiento externo del país; c) la reestructuración de la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE); d) la política cambiaria.

En relación con Coalianza, el FMI había venido advirtiendo, al igual que otros sectores nacionales, sobre los compromisos potenciales que asumía el Estado hondureño mediante los contratos que se estaban firmando. Estos compromisos, denominados *contingencias fiscales o pasivos contingentes*, llegaron incluso a tener la garantía del Gobierno en los préstamos que obtuvieran las empresas privadas involucradas. En noviembre de 2014, el Congreso Nacional, a partir de la exigencia del FMI, reformó la ley de Coalianza, eliminando la mayor parte de las contingencias fiscales mencionadas.

El endeudamiento externo que el Gobierno había venido contratando a través de bonos soberanos en el mercado internacional se vio limitado por el acuerdo con el FMI a una cantidad de USD600 millones durante los tres años de vigencia del acuerdo.³⁴ Lo anterior se debe a que las condiciones de mercado son más duras en cuanto a plazos y tasas de interés, de manera que así se puede evitar una complicación adicional al problema del crecimiento de la deuda.

La ENEE se convirtió para muchas administraciones en una fuente de pérdidas que tenía que absorber el Gobierno en su déficit fiscal, vía transferencias. En este sentido, el acuerdo con el FMI enfatiza tres aspectos importantes: el aumento de las tarifas, la reducción de personal y la rápida entrada en vigencia de los concesionamientos programados en el campo de la distribución y transmisión de energía eléctrica y el alumbrado público. Esto último busca reducir las pérdidas técnicas y no técnicas que enfrenta la empresa.

El elemento que puede tener una implicación importante en el comportamiento futuro de las variables económicas es el compromiso relacionado con el tipo de cambio. Lo firmado establece que para finales de 2015 el Banco Central de Honduras (BCH) reducirá la obligación de los exportadores de repatriar las divisas y venderlas al BCH. Esto reduce la oferta de divisas en la subasta pública y abre la posibilidad de un mercado paralelo.³⁵ El mismo acuerdo estipula la decisión de flexibilizar el tipo de cambio hacia un mercado interbancario. Como lo han señalado varios sectores, entre ellos el Colegio Hondureño de Economistas (CHE), se debe tener mucho cuidado con esta decisión, dada la concentración de la oferta de divisas en un reducido grupo de oferentes y la posibilidad de ataques especulativos.³⁶

El resto de los principales compromisos se aborda en el anexo 4, en donde se puede notar cómo se hace énfasis en la reducción del déficit fiscal, la flexibilización del tipo de cambio, la situación de las empresas públicas (principalmente la ENEE y Hondutel) y las reformas a los institutos de previsión social.³⁷

34 El Gobierno de Honduras había introducido en el presupuesto de 2015 la posibilidad de contratar deuda externa con bonos soberanos por USD1,000 millones.

35 Popularmente conocido como «mercado negro».

36 «Se ha observado que la flexibilización del tipo de cambio, con el régimen vigente, se viene dando de una forma más acelerada desde finales de 2014 y en lo que va de 2015, por lo que el Colegio Hondureño de Economistas considera que sería conveniente hacer del conocimiento de la sociedad, [sic] los nuevos parámetros que se utilizan con el fin de evitar especulación y desconfianza entre los agentes económicos» (CHE, 2015: 3).

37 FMI (2014).



6. Transparencia presupuestaria

En materia de transparencia presupuestaria, el nuevo gobierno ha transmitido mensajes mixtos, que solo el tiempo podrá dilucidar. Por una parte, Honduras forma parte de la Alianza de Gobiernos Abiertos, para lo cual se ha elaborado un Plan de acción de gobierno abierto 2014-2016; se ha firmado un acuerdo con Transparencia Internacional para la vigilancia de algunas actividades públicas, y se ha adscrito al país a iniciativas como la CoST (relacionada con gastos en infraestructura) y la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés). Sin embargo, por la otra, los portales de transparencia de las distintas instituciones del Estado rechazan múltiples peticiones de información y el Consejo Nacional de Seguridad, con base en una ley denominada «de secretividad», exige a varias instituciones públicas de proporcionar información con el argumento tradicional de que se puede afectar la seguridad nacional.

La transparencia en materia presupuestaria tiene un largo recorrido por delante. Por ejemplo, el presupuesto de 2014 no fue enviado al Congreso Nacional en septiembre de 2013, como correspondía, con el pretexto de que no se quería que fuese motivo de campaña electoral; en su lugar se envió el mismo presupuesto de 2013 y se aprobó en enero de 2014, con mucha rapidez, sin la debida publicidad y sin discusión en la Cámara Legislativa.

Por su parte, el presupuesto de 2015 fue enviado al Congreso Nacional conforme a los mandatos de ley, y fue aprobado de manera oportuna. Sin embargo, la publicación de información relacionada con rubros de ingresos y renglones de gasto es muy limitada y muestra muy pocos detalles, lo cual dificulta profundizar el análisis. Gran parte de la información requerida para completar un análisis integral sobre la situación fiscal del país no se encuentra disponible para consulta pública.

Adicionalmente, los portales de información y transparencia de las diferentes instituciones presentan limitaciones importantes en cuanto a la publicación de datos relacionados con el presupuesto formulado, aprobado y ejecutado. Para propósitos de este diagnóstico, se realizaron consultas en varios portales de transparencia, con resultados mixtos que incluyen respuestas incompletas acerca de la información solicitada; o referencias a documentos que no suplen las necesidades de información, referencias a centros de contacto (*call centers*) donde no se logró establecer comunicación, o simplemente no se recibió ninguna respuesta de uno de los portales. Varios de los portales también se encuentran desactualizados. Hace falta un mayor esfuerzo para el cumplimiento de la mayoría de los estándares de la Asociación Internacional de Presupuesto Público (ASIP).

En este ámbito, el Gobierno tiene muchas oportunidades de introducir mejoras de muy fácil alcance y poca inversión, las cuales se fundamentan en firmes decisiones de orden político para la promoción de la transparencia, rendición de cuentas y participación social. De no corregirse esta tendencia, la sociedad hondureña se verá privada de la información necesaria que le permita evaluar las actividades del Gobierno y, lo que es igualmente importante, se le dificultará incidir en la asignación de los recursos que manejan las autoridades.

7. Presupuesto de 2015

El Presupuesto General de la República de 2015 —Decreto 140-2014, aprobado el 18 de diciembre— sigue las mismas tendencias expresadas en el presupuesto del año anterior. Ello es producto de la continuidad del acuerdo con el FMI, que tiene como principal objetivo la reducción del déficit fiscal. En este sentido, se reitera la observación anterior con respecto a que los fuertes desequilibrios fiscales de 2012 y 2013 han restringido sustancialmente el papel de la política fiscal para los siguientes cuatro años.

El análisis del presupuesto de 2015 conlleva algunos grados de complejidad debido a la manera como está presentado. Las reformas a la Ley de la Administración Pública, de diciembre de 2013, agrupan por sectores a las distintas secretarías, instituciones desconcentradas, e instituciones descentralizadas del sector público general. Por lo tanto, la aprobación del presupuesto se hace de manera agregada, sin distinguir la separación tradicional entre gobierno central y resto del sector público.

Los gabinetes sectoriales creados son: Gobernación y Descentralización; Desarrollo e Inclusión Social; Desarrollo Económico; Seguridad y Defensa; Infraestructura Productiva; Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional; Conducción y Regulación Económica. Incluyen a las secretarías de Estado, pero también a instituciones del resto del sector público (anexo 1). A estos gabinetes sectoriales cabe agregar entes que no forman parte del Ejecutivo; entes con adscripción a la Secretaría de la Presidencia; y entes sin adscripción a ningún gabinete.

El objetivo de lograr una mayor coordinación entre las instituciones del sector público siempre es bienvenido, pero la manera como esto se ha hecho, mezclando instituciones que tienen funciones distintas, abre el campo de debate acerca de si se trata de la manera más correcta o no.³⁸

En este marco, cabe formular varias consideraciones generales sobre el presupuesto de 2015, que siguen muy de cerca algunas de las tendencias descritas para el caso de 2014:

- 1) La primera de dichas consideraciones se relaciona con la reducción de la carga tributaria. Como se puede apreciar en el anexo 2, la carga tributaria cae en 2015 del 16.3 al 15.1 % del PIB, lo cual denota el efecto decreciente de la reforma fiscal, así como el crecimiento bajo proyectado (alrededor del 3.0 % del PIB).
- 2) Los impuestos indirectos continúan representando dos terceras partes de los ingresos tributarios, mientras que los directos representan el 32 %.
- 3) Por el lado del gasto, persiste la reducción del peso de la masa salarial, que pasa del 9.1 % del PIB, en 2014, al 8.2 %, en 2015. Esto muestra la continuación del congelamiento de salarios de los empleados públicos por segundo año consecutivo, así como el despido de personal.
- 4) La reducción de las transferencias corrientes, que decrecen del 3.9 % del PIB del año anterior, al 3.0 %, en 2015. Esto se debe sobre todo al congelamiento de las transferencias corrientes a las municipalidades, así como a las universidades y otras instituciones públicas.
- 5) El pago de intereses de la deuda aumenta en un 25 %, es decir, un 2.9 % del PIB (cuando en 2014 la cifra fue del 2.5 % con relación al PIB). Es importante notar que el monto absoluto del pago de intereses es equivalente al presupuesto de la Secretaría de Salud para el mismo año.
- 6) La fuerte caída de la inversión pública, que pasa a un 53 % en 2015, después de haber caído un 10 % el año anterior. Esto significa que de representar el 2.5 % del PIB, en 2013, la inversión pública se redujo al 0.9 %. Como el Icefi ha venido insistiendo, este comportamiento compromete las posibilidades de crecimiento futuro del país.
- 7) Igual reducción experimentan las transferencias de capital, que disminuyen su participación en un 0.7 % del PIB.

En suma, el de 2015 se puede considerar un presupuesto que refleja la crisis fiscal hondureña, pues hace eco de la necesidad de continuar con la reducción del déficit fiscal (proyectado para este año en un 2.9 % del PIB), lo cual afecta a la mayor parte de las actividades del sector público. Cuando se analizan las asignaciones presupuestarias por secretarías de Estado se puede apreciar la reducción de los presupuestos nominales de la mayoría de ellas (anexo 1); por ejemplo, la Secretaría de Salud tiene un presupuesto menor en un 0.6 %; la de Educación, en un 2.7 %; la de

³⁸ Por ejemplo, la participación de las instituciones de previsión social en el gabinete de Conducción y Regulación Económica.

Infraestructura y Servicios Públicos, en un 28.4 %; la de Seguridad, en un 2.3 %. Dada la inflación —calculada para 2014 en un 5.8 %—, esto constituye, en términos reales, una reducción mucho mayor de los fondos con que cuentan estas instituciones públicas.

Adicionalmente, cabe indicar que la asignación de recursos es asimétrica, pues al mismo tiempo se aumentan los presupuestos de otras dependencias, entre ellas: la Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social, que vio engrosados sus fondos en un 425.6 %; la Secretaría de la Presidencia, que lo hizo en un 33.7 %; y la Secretaría de Defensa, en un 19.1 %. Las dos primeras entidades se relacionan con los programas de asistencia social de la Presidencia y, la segunda, con la Policía Militar de Orden Público (PMOP). Por lo tanto, además de la rigideces que la deuda impone, esta asignación de recursos no responde a los intereses de las mayorías del país y continúa la ruta de no utilizar las finanzas públicas como un instrumento para el desarrollo.

Tabla 7.1
Comportamiento de los presupuestos aprobados a secretarías de Estado (2013-2015)

Institución	Montos aprobados (millones de lempiras)			Variaciones relativas (%)	
	2013	2014	2015	2014	2015
Secretaría de Agricultura	1,147.69	1,386.87	1,364.80	20.8	-1.6
Secretaría de Coordinación General del Gobierno	-	-	187.72	N/A	N/A
Secretaría de Cultura, Artes y Deportes	238.62	189.83	-	-20.4	N/A
Secretaría de Defensa	3,646.28	4,551.90	5,418.88	24.8	19.0
Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social	569.97	493.32	2,592.85	-13.4%	425.6
Secretaría de Desarrollo Económico	-	-	285.20	N/A	N/A
Secretaría de Educación	21,592.66	23,069.48	22,446.02	6.8	-2.7
Secretaría de Energía, Recursos Naturales, Ambiente y Minas	813.10	675.34	208.71	-16.9	-69.1
Secretaría de Finanzas	3,380.89	3,347.47	2,437.39	-1.0	-27.2
Secretaría de Industria y Comercio	248.06	234.59	-	-5.4	N/A
Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos	3,795.04	4,296.77	3,074.86	13.2	-28.4
Secretaría de Justicia y Derechos	39.23	41.80	-	6.6	N/A
Secretaría de la Presidencia	1,023.40	486.64	650.49	-52.4	33.7
Secretaría de los Pueblos Indígenas y Afro-Hondureños	35.20	34.80	-	-1.1	N/A
Secretaría de Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional	829.52	844.57	750.36	1.8	-11.2
Secretaría de Salud	11,266.21	12,568.79	12,493.97	11.6	-0.6
Secretaría de Seguridad	4,137.15	3,959.49	3,867.20	-4.3	-2.3
Secretaría de Trabajo y Seguridad Social	476.87	476.89	266.94	0.0	-44.0
Secretaría de Turismo	86.68	80.84	-	-6.7	N/A
Secretaría de Derechos Humanos, Justicia, Gobernación y Desc.	5,093.30	5,958.43	4,377.02	17.0	-26.5
Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa	280.70	283.20	-	0.9	N/A
Total	60,714	64,995	62,437	7.1	-3.9

Fuente: Elaboración propia, con base en Sefín (2015)

8. A manera de conclusión: una contribución en la búsqueda de finanzas públicas equitativas y eficientes

En 2014, los principales avances en materia económica en Honduras provienen de la reducción del déficit fiscal y del déficit externo. Sin embargo, esto se ha logrado mediante la profundización de la regresividad del sistema tributario hondureño, disminuyendo el gasto real en educación y salud y reduciendo la inversión pública. El objetivo de reactivar la economía no se ha alcanzado y, por consiguiente, los niveles de desempleo y pobreza se mantienen.

En este marco, el Icefi, en la búsqueda de un crecimiento inclusivo y de finanzas públicas equitativas y eficientes, plantea las siguientes diez recomendaciones:

1. Procurar una estructura tributaria equitativa a través de una mayor progresividad en los impuestos. Para el efecto, también se debe retomar el informe de la comisión que, en 2013, revisó las exoneraciones fiscales. El objetivo sería eliminar aquellas exoneraciones que no tienen ninguna justificación y que obedecen a intereses económicos particulares.
2. Nombrar una comisión conformada por el Gobierno y la sociedad civil para que analice la sostenibilidad de la deuda pública y proporcione recomendaciones sobre su reestructuración (principalmente en el caso de la deuda interna), con el fin de que sus propuestas puedan ser discutidas y adoptadas en el corto plazo.
3. Evitar la contratación de deuda externa por medio de bonos soberanos dada la alta carga financiera que representan y lo cambiante del entorno internacional.
4. Realizar un estricto cumplimiento de las medidas de control del gasto establecidas en el presupuesto de 2015, con el fin de continuar con la reducción del déficit fiscal y así cumplir con la meta programada. Es preciso observar que estas reducciones no afecten la provisión de bienes y servicios públicos básicos, ni a grupos vulnerables.
5. Reorientar el gasto social con el objeto de que la asistencia social se enmarque en una política integral y sostenible. Los programas de protección social deben estar diseñados e implementados de acuerdo con objetivos claros, medibles, graduales y, principalmente, consensuados, que permitan dar certidumbre a la sociedad con respecto al cumplimiento de la ley.
6. Establecer mecanismos que fortalezcan la transparencia, no solo en cuanto a la calidad de la información que se publica, sino en el combate a la corrupción y la rendición periódica de cuentas.
7. Por el lado de los ingresos, la agenda de transparencia debe contemplar la elaboración y difusión periódica de estudios sobre gasto tributario, indicadores de gestión de la administración tributaria, medición de la defraudación aduanera y planes de fiscalización y control, entre otros.
8. Buscar que los organismos contralores del Estado ejerzan eficazmente sus funciones en el área fiscal.
9. Promover un pacto fiscal que se caracterice por un abordaje integral de las finanzas públicas y en el que todos los sectores aporten su cuota igualitaria en la búsqueda de soluciones y en la asunción de responsabilidades. Para ello se requerirá el establecimiento de prioridades nacionales, una estructura tributaria equitativa, así como un gasto público más eficiente y transparente.



10. Analizar y discutir las recomendaciones del Grupo Promotor del Diálogo Fiscal (GPDF) que, conformado por exfuncionarios de diferentes gobiernos, ha hecho propuestas constructivas para resolver la crisis fiscal del país. Entre sus aportes medulares, este Grupo plantea la convocatoria a un pacto fiscal con responsabilidad social para un desarrollo sostenible, liderado por el Gobierno de la República y en el que todos los sectores y agentes económicos se comprometan, en lo posible, a aportar y asumir compromisos con el fin de asegurar la gobernabilidad y contribuir a la estabilidad y progreso económico y social del país.

9. Referencias bibliográficas

- Banco Central de Honduras (BCH, 2015), Programa monetario 2015-2016, [en línea], Tegucigalpa, marzo, disponible en Internet: http://www.bch.hn/download/programa_monetario/programa_monetario_2015_2016.pdf
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2014), Evaluación financiera del sector eléctrico de Honduras, Informe preliminar [en línea], Tegucigalpa, marzo de 2015, disponible en Internet: www.iadb.org/projectDocument.cfm?id=39165917
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2015) Portal Honduras, Tegucigalpa, marzo, disponible en Internet: <http://www.iadb.org/en/countries/honduras/honduras-and-the-idb,1053.html>
- Banco Mundial (BM, 2015), Portal Honduras, Tegucigalpa, marzo, disponible en Internet: <http://www.bancomundial.org/es/country/honduras>
- Comisión Económica para América Latina (Cepal, 2014), Panorama Social de América Latina, [en línea], Santiago de Chile, disponible en Internet: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/37626-panorama-social-de-america-latina-2014>
- Colegio Hondureño de Economistas (CHE, 2015). Posición del Colegio Hondureño de Economistas sobre el acuerdo firmado entre el Gobierno de Honduras y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Tegucigalpa. Enero.
- Consejo Monetario Centroamericano (CMCA, 2015), Balance Preliminar de la Economía de la Región, [en línea], San José, Costa Rica, disponible en Internet: <http://www.secmca.org/INFORMES/13%20BPER/BalanceEconomia.pdf>
- El Heraldo, diario (2015, febrero 8). «Tenemos por delante una tarea monumental», entrevista a Jorge Ramón Hernández Alcerro.
- Empresa de Energía Eléctrica (ENEE, 2015), Portal de Transparencia, Estados Financieros. Tegucigalpa, marzo. Disponible en Internet: <http://www.enp.hn/web/estado-de-resultado.html>
- Empresa Hondureña de Telecomunicaciones (Hondutel, 2015), Portal de Transparencia, Estados Financieros. Tegucigalpa, marzo. Disponible en Internet: http://www.hondutel.hn/portal_transparencia/balance2014.html
- Empresa Nacional Portuaria (ENP, 2015), Portal de Transparencia, Estados Financieros. Tegucigalpa, marzo. Disponible en Internet: <http://www.enp.hn/web/estado-de-resultado.html>
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi, 2014a), Lente fiscal centroamericano No. 7 [en línea], Tegucigalpa, Honduras, disponible en Internet: <http://icefi.org/honduras-icefi-presenta-lente-fiscal-centroamericano-no-7/>
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi, 2014b), Honduras: la peligrosa ruta del endeudamiento. Diagnóstico de las finanzas públicas 2010-2013 y perspectivas para 2014, [en línea], Tegucigalpa, Honduras, mayo, disponible en Internet: http://icefi.org/wp-content/uploads/2014/07/HONDURAS-DIAGNOSTICO-2010_2013_digital.pdf
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi, 2015a), Perfiles macrofiscales de Centroamérica, [en línea], disponible en Internet: <http://icefi.org/wp-content/uploads/2015/03/Perfiles-macrofiscales-3a-edici%C3%B3n.pdf>
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi, 2015b). «Honduras: Icefi advierte una mayor regresividad en la política tributaria y una subestimación de la recaudación en 2015». Comunicado de prensa, enero.



- Fondo Monetario Internacional (FMI, 2014). Honduras. request for a stand-by arrangement and an arrangement under the standby credit facility. Country Report No. 14/361, December.
- Programa Estado de la Nación (2014), Estadísticas de Centroamérica 2014, [en línea], San José, Costa Rica, disponible en Internet: <http://www.estadonacion.or.cr/otras-publicaciones-pen/productos-intermedios-pen/estadisticas-de-centroamerica-2014>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2014), Informe Mundial sobre Desarrollo Humano 2014, [en línea], Nueva York, EE. UU., disponible en Internet: <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/HDR/2014HDR/HDR-2014-Spanish.pdf>
- Secretaría de Finanzas (Sefin, 2014). Exposición de Motivos Presupuesto 2015, [en línea] Portal Sefin. Tegucigalpa, marzo 2015, disponible en Internet: <http://www.sefin.gob.hn/wp-content/uploads/Presupuesto/2015/aprobado/Exposicion%20de%20Motivos%20-%202015.pdf>
- Secretaría de Finanzas (Sefin, 2015a), Cierre fiscal preliminar 2014: Administración Central, [en línea], Tegucigalpa, febrero, disponible en Internet: <http://www.sefin.gob.hn/?p=51984>
- Secretaría de Finanzas (Sefin, 2015b), Informe preliminar de la situación actual y evolución de la deuda en Honduras, [en línea], Tegucigalpa, disponible en Internet: http://www.sefin.gob.hn/wp-content/uploads/2015/02/informe_cuartotrimestre5.pdf
- Secretaría de Finanzas (2015c). Consultas al portal de Transparencia. Tegucigalpa, marzo de 2015.
- U.S. Border and Control Patrol (s.f.), Southwest Border Unaccompanied Alien Children, [en línea], disponible en Internet: <http://www.cbp.gov/newsroom/stats/southwest-border-unaccompanied-children>

Anexos

Anexo 1

Gobierno central: Comportamiento de los presupuestos aprobados (2014-2015)

Código	Institución	Montos aprobados (Millones de lempiras)		Porcentaje de variación relativa		Porcentaje del PIB	
		2014	2015	2014	2015	2014	2015
1	Congreso Nacional	535.0	598.0	9.2	11.8	0.13	0.14
2	Tribunal Superior de Cuentas	250.7	253.0	13.8	0.9	0.06	0.06
3	Comisionado Nacional de Derechos Humanos	60.1	69.1	-7.0	15.1	0.01	0.02
10	Poder Judicial	1,907.0	1,907.0	4.5	0.0	0.47	0.43
20	Presidencia de la República	938.0	916.1	34.0	-2.3	0.23	0.21
21	Programa de Asignación Familiar	1,750.9	-	-20.2	100.0	0.43	0.00
22	Fondo Hondureño de Inversión Social	1,179.1	812.0	121.4	-31.1	0.29	0.18
24	Instituto de la Propiedad	357.2	299.7	21.1	-16.1	0.09	0.07
25	Programa Nacional de Prevención, Rehabilitación y Reinserción Social	6.4	6.4	0.0	-0.2	0.00	0.00
26	Instituto Nacional de la Juventud	17.3	-	0.0	-100.0	0.00	0.00
28	Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo	501.4	556.1	3.2	10.9	0.12	0.13
30	Secretaría de la Presidencia	486.6	650.5	-52.4	33.7	0.12	0.15
31	Cuenta del Desarrollo del Milenio Honduras	1,445.6	896.8	51.8	-38.0	0.35	0.20
32	Instituto de Acceso a la Información Pública	32.5	32.1	1.1	-1.2	0.01	0.01
35	Instituto Hondureño de Geología y Minas	13.1	12.9	-	-0.9	0.00	0.00
40	Secretaría de Derechos Humanos, Justicia, Gobernación Descentralización	5,958.4	4,377.0	17.0	-26.5	1.46	0.99
41	Comisión Permanente de Contingencias	373.4	234.5	36.6	-37.2	0.09	0.05
42	Cuerpo de Bomberos de Honduras	122.0	165.4	14.0	35.6	0.03	0.04
43	Empresa Nacional de Artes Gráficas	3.7	3.6	0.0	-2.7	0.00	0.00
44	Instituto Nacional Penitenciario	460.3	463.8	-	0.8	0.11	0.11
50	Secretaría de Educación	23,069.5	22,446.0	6.8	-2.7	5.64	5.09
51	Centro Nacional de Educación para el Trabajo	13.4	11.6	-13.4	-13.1	0.00	0.00
60	Secretaría de Salud	12,568.8	12,494.0	11.6	-0.6	3.07	2.83
61	Ente Regulador de Servicios de Agua Potable y Saneamiento	9.1	8.9	0.0	-1.7	0.00	0.00
70	Secretaría de Seguridad	3,959.5	3,867.2	-4.3	-2.3	0.97	0.88
71	Dirección de Investigación y Evaluación de la Carrera Policial	54.7	49.8	0.0	-8.9	0.01	0.01
80	Secretaría de Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional	844.6	750.4	1.8	-11.2	0.21	0.17
90	Secretaría de Defensa	4,551.9	5,418.9	24.8	19.0	1.11	1.23
100	Secretaría de Finanzas	3,347.5	2,437.4	-1.0	-27.2	0.82	0.55
101	Comisión Nacional de Telecomunicaciones	129.7	78.0	45.1	-39.9	0.03	0.02
103	Dirección Ejecutiva de Ingresos	898.9	895.7	0.0	-0.4	0.22	0.20

120	Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos	4,296.8	3,074.9	13.2	-28.4	1.05	0.70
130	Secretaría de Trabajo y Seguridad Social	476.9	266.9	0.0	-44.0	0.12	0.06
140	Secretaría de Agricultura y Ganadería	1,386.9	1,364.8	20.8	-1.6	0.34	0.31
141	Dirección de Ciencia Tecnología Agropecuaria	204.1	80.7	18.9	-60.5	0.05	0.02
144	Programa Nacional de Desarrollo Rural y urbano Sostenible	554.8	387.6	9.5	-30.1	0.14	0.09
150	Secretaría de Energía, Recursos Naturales, Ambiente y Minas	675.3	208.7	-16.9	-69.1	0.17	0.05
151	Comisión Reguladora de Energía Eléctrica	20.5	18.3	-1.2	-10.8	0.01	0.00
152	Dirección Ejecutiva de Fomento a la Minería	-	-	-100.0	-	0.00	0.00
160	Secretaría de Cultura, Artes y Deportes	189.8	-	-20.4	-100.0	0.02	0.00
161	Centro de la Cultura Garinagu de Honduras	7.7	7.8	0.0	0.9	0.00	0.00
170	Secretaría de Turismo	80.8	-	-6.7	-100.0	0.02	0.00
180	Registro Nacional de las Personas	364.5	392.0	-27.1	7.5	0.09	0.09
190	Ministerio Público	1,065.3	1,165.3	6.9	9.4	0.26	0.26
200	Procuraduría General de la República	54.2	101.7	12.4	87.5	0.01	0.02
201	Procuraduría del Ambiente y Recursos Naturales	13.6	-	0.0	-100.0	0.00	0.00
210	Tribunal Supremo Electoral	208.8	90.2	-64.7	-56.8	0.05	0.02
220	Deuda Pública	27,075.9	29,968.1	51.7	10.7	6.62	6.80
240	Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social	493.3	2,592.8	-13.4	425.6	0.12	0.59
241	Instituto de Desarrollo Comunitario, Agua y Saneamiento	-	50.8	-	-	0.00	0.01
242	Dirección de la Niñez Adolescencia y Familia	-	90.0	-	-	0.00	0.02
250	Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa	283.2	-	0.9	-100.0	0.07	0.00
260	Secretaría de Justicia y Derechos Humanos	41.8	-	6.6	-100.0	0.01	0.00
270	Secretaría de los Pueblos Indígenas y Afro-Hondureños	34.8	-	-1.1	-100.0	0.01	0.00
280	Secretaría de Coordinación General del Gobierno	-	187.7	-	-	0.00	0.04
290	Secretaría de Desarrollo Económico	-	285.2	-	-	0.00	0.06
310	Gabinete sectorial	-	-	-	-	0.00	0.00
320	Gabinete de Gobernabilidad y Descentralización	-	9.4	-	-	0.00	0.00
330	Gabinete de Desarrollo e Inclusión Social	-	10.0	-	-	0.00	0.00
340	Gabinete de Desarrollo Económico	-	19.0	-	-	0.00	0.00
350	Gabinete de Defensa y Seguridad	-	8.6	-	-	0.00	0.00
360	Gabinete de Infraestructura Productiva	-	9.3	-	-	0.00	0.00
370	Gabinete de Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional	-	9.0	-	-	0.00	0.00
380	Gabinete de Conducción y Regulación Económica	-	9.3	-	-	0.00	0.00
449	Servicios Financieros de la Administración Central	290.8	3,310.5	114.0	1,038.6	0.07	0.75
	Total	104,624.7	105,011.4			25.6	23.8

Anexo 2
Gobierno central: Cuenta financiera
(2010-2015, en millones de lempiras y porcentajes del PIB)

	Comportamiento real (Millones de lempiras)					Porcentaje del PIB				
	2011	2012	2013	2014	2015	2011	2012	2013	2014	2015*
Ingresos y donaciones	56,924.7	60,356.6	64,119.4	76,768.2	74,816.6	17.0	16.7	17.0	18.8	17.0
Ingresos corrientes	53,192.1	56,885.6	61,246.4	73,555.2	71,431.7	15.9	15.7	16.3	18.8	16.2
Tributarios	49,524.1	52,478.3	55,622.2	66,752.5	66,571.1	14.8	14.5	14.8	16.3	15.1
No tributarios	3,648.2	3,586.4	4,519.8	4,956.7	2,959.2	1.1	1.0	1.2	1.2	0.7
Tasa de seguridad	19.8	821.0	1,104.6	1,846.0	1,901.4	0.0	0.2	0.3	0.5	0.4
Ingresos de capital	100.0	-	-	-	-	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Donaciones	3,632.7	3,471.0	2,872.9	3,213.0	3,384.9	1.1	1.0	0.8	0.8	0.8
Gastos totales	72,222.3	81,873.2	93,768.8	94,768.5	86,245.4	21.6	22.6	23.9	23.2	19.6
Gasto corriente	57,530.6	64,354.3	74,493.7	73,504.0	71,924.8	17.2	17.8	19.8	18.0	16.3
Gasto de consumo	40,204.8	44,512.5	47,692.3	47,294.0	46,033.1	12.0	12.3	12.7	11.6	10.4
Sueldos y salarios + aportes patronales	32,144.4	34,647.0	36,531.7	37,138.1	36,282.2	9.6	9.6	9.7	9.1	8.2
Bienes y servicios	8,060.4	9,865.5	11,160.6	10,155.9	9,750.9	2.4	2.7	3.0	2.5	2.2
Comisiones + intereses deuda	4,520.0	6,135.3	8,522.5	10,204.8	12,773.5	1.3	1.7	2.3	2.5	2.9
Internos	3,545.8	4,878.0	6,503.1	6,498.6	8,463.0	1.1	1.3	1.7	1.6	1.9
Externos	974.2	1,257.3	2,019.5	3,706.2	4,310.5	0.3	0.3	0.5	0.9	1.0
Transferencias corrientes	12,806.0	13,706.5	18,278.9	16,005.2	13,118.2	3.8	3.8	4.9	3.9	3.0
Ahorro en cuenta corriente	4,338.6	7,468.7	13,247.3	51.2	493.1	-1.3	-2.1	-3.5	0.0	-0.1
Gasto de capital	14,691.7	17,518.9	19,275.1	21,264.5	14,346.4	4.4	4.8	5.1	5.2	3.3
Inversión	5,560.2	5,610.7	9,463.0	8,470.1	3,940.6	1.7	1.5	2.5	2.1	0.9
Transferencias de capital	9,134.8	11,444.3	10,239.0	12,794.5	10,405.8	2.7	3.2	2.7	3.1	2.4
Concesión neeta de préstamos	3.3	464.0	426.9	-	-	0.0	0.1	-0.1	0.0	0.0
Balance global	15,297.6	21,516.6	29,649.4	18,000.3	11,428.8	-4.6	-5.9	-7.9	-4.4	-2.6
Financiamiento	15,297.6	21,516.6	29,649.4	18,000.3	11,428.8	4.6	5.9	7.9	4.4	2.6

Fuente: Icefi, con cifras de la Sefin (2015)

* Proyección



Anexo 3

Indicadores de la deuda pública (2010-2014)

	2010	2011	2012	2013	2014*
Intereses/ingresos corrientes	5.7 %	7.8 %	9.7 %	13.9 %	13.3 %
Servicio deuda/ingresos tributarios	30.2 %	25.6 %	29.2 %	39.9 %	38.9 %
Deuda interna	26.8 %	22.0 %	24.6 %	34.2 %	30.3 %
Deuda externa	3.4 %	3.6 %	4.6 %	5.7 %	8.6 %
Composición de deuda					
Deuda interna	42.8 %	45.4 %	43.8 %	35.5 %	38.0 %
Deuda externa	57.2 %	54.6 %	56.2 %	64.5 %	62.0 %
Vida promedio de cartera total					
Deuda interna	3.66	3.26	3.12	2.73	3.39
Deuda externa	14.37	14.35	13.72	11.89	11.73
Tasa promedio de deuda					
Deuda interna estandarizada	8.55 %	9.22 %	10.84 %	11.15 %	10.78 %
Deuda externa	2.47 %	2.36 %	2.40 %	3.54 %	3.55 %

Fuente: Icefi, con datos publicados por la Sefín

*Nota: Datos al cuarto trimestre de 2014, Sefín, Dirección General de Crédito Público (DGCP) y Dirección General de Presupuesto (DGP)

Anexo 4 Honduras: Acciones prioritarias y medidas estructurales (2014-2015)

Medida	Fecha límite
Acciones prioritarias	
Presentar al Congreso un proyecto de presupuesto para 2015 acorde con los déficits del gobierno central y combinado con lo estipulado en el programa	Cumplido
Presentar al Congreso un proyecto de ley para fortalecer el marco para asociaciones público-privadas (APP)	Cumplido
Restablecer el mecanismo de ajuste automático de los precios de los combustibles	Cinco días antes de la discusión del Programa en el Directorio del FMI
Medidas estructurales	
Ajustar las tarifas promedio de la electricidad en un 2.5 % durante 2015 con el fin de reflejar los últimos incrementos en los costos; ajustar aún más los aranceles para incorporar los cambios actuales en los costos (véase MEFP, apéndice I)	Continuamente
Aprobar la legislación para fortalecer el marco de PPP	Diciembre de 2014
Reformar la legislación que permite la garantía de gobierno para deudas de compañías privadas en los PPP	Diciembre de 2014
Llevar a cabo un censo de los empleados públicos, con el fin de identificar y cancelar las plazas redundantes durante 2015	Diciembre de 2014
Llevar a cabo las acciones necesarias para generar ahorros en la masa salarial de la ENEE, como se indica en el párrafo 11 del MEFP	Marzo de 2015
Presentar al Congreso un anteproyecto de ley para reformar el Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS) con el objetivo de fortalecer su posición actuarial y mejorar su gobernanza	Marzo de 2015
En consulta con el staff, elaborar un plan para hacer frente a la dificultades financieras de Hondutel	Marzo de 2015
Aprobar la ley de reformas al IHSS	Junio de 2015
Completar una auditoría de la deuda flotante con vistas a cancelarla	Junio de 2015
Presentar un programa para desarrollar un marco fiscal de mediano plazo con objetivos de política claros	Junio de 2015
Presentar al Congreso Nacional un Anteproyecto de presupuesto 2016 acorde con los objetivos de programa y con los déficits establecidos para el gobierno central y el sector público combinado (SPC)	Septiembre de 2015
Reforzar la unidad de grandes contribuyentes de la DEI con personal técnico calificado	Septiembre de 2015
Presentar un plan para la disminución gradual de los requerimientos de repatriación de divisas	Diciembre de 2015

Fuente: FMI (2014: 31). Traducción libre, Icefi.



Anexo 5
Transferencias corrientes del gobierno central
(En millones de lempiras)

Descripción	2014
Bono Diez Mil	1,541.0
Estudiantes de Ciencias Médicas	222.5
Subsidio de transporte urbano	105.6
Veteranos de guerra	325.7
INA	228.8
IHNFA	203.6
UNAH	3,381.2
UNAH (Hospital Escuela)	1,378.1
UPNFM	446.2
UNA	273.5
Gobiernos locales	599.8
Instituto de la Propiedad	317.8
PROHECO	685.1
Escuelas saludables	229.2
PRONADERS	292.0
DEI	814.0
FHIS	282.1
Instituto Nacional Penitenciario	454.2
Copeco	268.6
Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal	384.1
Otros	3,572.2
Total	16,005.20

Fuente: Sefin (2015a)

Anexo 6
Proyectos de inversión (2014)
(En millones de lempiras)

Descripción	2014
Mejoramiento de carreteras	676.0
Rehabilitación de corredor agrícola	165.3
Mejoramiento del corredor atlántico	417.4
Hospital María	279.3
Construcción de varios puentes	176.2
Construcción vías urbanas	134.9
Rehabilitación de carretera Tegucigalpa-Catacamas	209.8
Construcción de carretera Villa de San Antonio-Coascorán	429.0
Segundo anillo vial	83.4
Anillo periférico Tegucigalpa	180.9
Inversiones de tasa de seguridad	1,524.8
Inversiones en riesgo	146.7
Inversiones en diferentes comunidades	1,096.7
Carretera Gracias	259.3
Centros penales	826.0
Inversiones Corte Suprema	113.0
Otros	1,751.4
Total	8,470.1

Fuente: Sefin (2015a)

Anexo 7
Transferencias de capital
(En millones de lempiras)

Descripción	2014
Programa Vida Mejor	4,500.0
Programas sociales	759.0
INFOP	142.6
UNAH	164.0
INE	47.2
Electrificación social (ENEE)	282.0
Gobiernos locales	4,232.7
SANAA	93.0
BRANHPROVI	158.0
FHIS	651.3
COPECO	364.8
Fondo vial	595.0
FONADERS	78.9
Otros	725.1
Total	12,794.4

Fuente: Sefin (2015a)



Anexo 8

Desembolsos externos (2014, en millones de dólares)

Desembolsos	Proyectos	Apoyo presupuestario	Total
BCIE	48.3	0	48.3
BNDES	3.4	0	3.4
BID	171.9	130	301.9
IDA	42.3	55	97.3
FIDA	1.1	0	1.1
OPEC	3	0	3.0
Alemania (KfW)	3.6	0	3.6
Italia (MCC)	6.7	0	6.7
Austria	25.2	0	25.2
Kuwait	0.2	0	0.2
Credit Suisse	0	100	100
Total	305.7	285	590.7

Fuente: Sefin (2015a)

