



CENTRO DE INVESTIGACIONES Y PROPUESTAS ECONÓMICAS Y SOCIALES

**POLITICA FISCAL SOSTENIBLE, EN UN CONTEXTO DE
CRECIMIENTO Y DESARROLLO SOCIAL**

**Autores: Manuel Ramírez M.
Pablo Flores**

Mayo de 2008

Tegucigalpa, Honduras

CONTENIDO

INTRODUCCION	3
I. ASPECTOS CONCEPTUALES	4
II. CONTEXTO DE PAIS	5
III. DESEMPEÑO DE LAS FINANZAS PUBLICAS.....	8
1. Orientaciones y gestión del gasto público	9
1.1 Gasto público según su clasificación económica	9
1.2 Prioridades del gasto público.....	10
2. Ingresos del gobierno central	12
3. Financiamiento interno y externo.....	13
IV. LINEAMIENTOS PARA EVALUACIÓN DE LA SOSTENIBILIDAD FISCAL	14
1. Ciclo económico y política fiscal	15
2. Sostenibilidad de la Deuda	17
3. Perspectivas de la política fiscal.....	19
4. Conclusiones generales	20
BIBLIOGRAFÍA	21

INTRODUCCION

La Fundación para la Inversión y el Desarrollo de Exportaciones (FIDE) a través de su Centro de Investigaciones y Propuestas Económicas y Sociales (CIPRES), tiene entre sus propósitos contribuir con el gobierno de Honduras en el análisis y formulación de opciones de políticas que fundamenten reformas pertinentes al desarrollo económico y social del país.

Congruente con lo anterior, el presente trabajo tiene como objetivo coadyuvar en el análisis de la sostenibilidad fiscal y de cómo esta se relaciona con el crecimiento económico y el mejoramiento de los indicadores sociales.

La metodología comprende el análisis de varios documentos realizados por organismos internacionales que, desde diferentes puntos de vista, abordan desde diferentes puntos de vista la problemática fiscal del país y la sostenibilidad del nivel de endeudamiento. Además se incorpora un análisis econométrico que permite evaluar el grado de correlación entre la política fiscal y el crecimiento económico.

La primera sección del documento trata de establecer algunos lineamientos básicos para una definición conceptual de la sostenibilidad fiscal, vista no solamente como una adecuación de ingresos, gastos y balances fiscales, sino que además visualizada como una de las principales herramientas de la política económica del Estado y, como tal, orientada por las principales metas y prioridades nacionales.

La segunda sección, presenta una descripción actualizada de los principales indicadores de la actividad económica, de la situación macroeconómica y de ciertos indicadores sociales, principalmente en los sectores de educación y salud. Una vez definido este contexto se trata de establecer la situación actual de las principales variables fiscales, principalmente con relación al peso del gasto público -sus diferentes clasificaciones y prioridades-, la evolución de los ingresos del gobierno central y las fuentes de financiamiento del déficit fiscal.

La siguiente sección, tienen como propósito fundamental plantear algunos lineamientos para el análisis de la sostenibilidad fiscal, previamente conceptualizada. Con este fin se desarrolló un modelo mediante el cual se constata que la política fiscal en Honduras, a lo largo del periodo 1960-2006, es de carácter pro cíclica, es decir que el nivel del gasto público guarda una correlación poco significativa con el comportamiento de la economía. Además, se sintetizan los resultados de estudios relacionados con la sostenibilidad de la deuda externa y algunas recomendaciones que se derivan de los mismos, acompañadas con algunos comentarios al margen.

Finalmente, se plantean algunas conclusiones generales, en donde básicamente se establece lo siguiente: los gastos y el financiamiento externo son sostenibles en la actualidad, desde un punto de vista de una mera administración de metas fiscales, pero con la ausencia de una visión de la política fiscal como mecanismo de desarrollo; existen riesgos para el cumplimiento de las metas fiscales acordadas en el reciente acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI); y el marco de un nuevo programa económico de mediano plazo el país tendría la oportunidad de definir e implementar una verdadera reforma fiscal, mediante la voluntad política de adoptar muchas de las recomendaciones que sobre esta temática plantean varios estudios recientes.

I. ASPECTOS CONCEPTUALES

El análisis de la política fiscal en Honduras, sea de manera separada o como parte del marco macroeconómico, es visto como un tema de suma importancia para diversos organismos internacionales y, en menor medida, para las autoridades nacionales. Entre los muchos estudios relacionados con esta temática se encuentran informes del Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Instituto Centroamericano de Estudio Fiscales (ICEF), entre otros.

En términos generales, los diversos estudios parecen animados por el interés de contribuir con el gobierno de Honduras en la definición de una política fiscal y una gestión del gasto público -resultante de la política- que sea coadyuvante con el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. No obstante, si bien existe una fuerte coincidencia en el diagnóstico las diferencias afloran cuando se tratan de definir “las recetas” de una gestión fiscal adecuada, siendo las más comunes: apegarse al estricto cumplimiento de ciertos techos de gasto y del déficit fiscal; mejorar la eficiencia y orientación del gasto público; mejorar el efecto distributivo de los tributos en beneficio de los deciles de población con menores ingresos; e implementar una reforma fiscal que esté más alineada con reducciones en el gasto que con el incremento de los ingresos, entre otras. Cabe aclarar que estas “recetas” no son necesariamente excluyentes entre sí, al contrario es posible diseñar una reforma fiscal que considere de manera integrada las diferentes recomendaciones de política.

Considerando por separado las recomendaciones de política fiscal antes mencionadas, se pueden encontrar algunos llamados de atención que requieren ser atendidos. Para el caso, el estricto apego a techos de gasto previamente establecidos podría representar una especie de “camisa de fuerza” que terminaría restringiendo el gasto en sectores prioritarios –aunque no sea este el fin- debido a la rigidez que caracteriza a la mayoría del gasto; con lo cual el cumplimiento de las metas de déficit fiscal tendería a depender de medidas para incrementar los ingresos, lo cual suele incluir nuevas cargas impositivas de tipo regresivo. Con respecto a las recomendaciones que plantean mejorar la orientación y eficiencia del gasto, lograr una estructura tributaria más progresiva y una reforma fiscal general, se tienen que considerar los obstáculos relacionados con intereses políticos y económicos, que, dado su poder, pueden terminar haciendo inviables las reformas propuestas.

Por otra parte, poco se ha hecho en el país por definir una política fiscal vinculada a metas de crecimiento económico y al efecto posterior que esto tiene sobre el incremento de la capacidad del gobierno para incrementar el gasto en los sectores prioritarios. Según el Banco Mundial, en Honduras se ha logrado cumplir de manera aceptable con la reducción del déficit fiscal incrementando los ingresos pero sin reducir proporcionalmente los gastos, lo cual le resta sostenibilidad a la política fiscal en largo plazo. Además, el BM ha realizado análisis econométricos con resultados que apuntan a lo siguiente: (i) las reformas fiscales pueden resultar en un crecimiento significativamente más rápido a largo plazo; y (ii) existe una correlación negativa entre el gasto público en consumo con el crecimiento económico, debido a la alta ponderación que los sueldos y salarios tienen en este tipo de gasto¹.

¹ Banco Mundial, Honduras: Informe sobre el Gasto Público, volumen I; 19 de noviembre de 2007.

En consecuencia, para fines del presente estudio se entiende por sostenibilidad fiscal como el grado de solvencia que tiene un gobierno de manera ínter temporal, o de su capacidad para mantener políticas fiscales que sean congruentes con un gasto público que contribuya a mejorar las condiciones de vida de la población y al fomento de la actividad productiva. Por lo tanto, la importancia del análisis de la sostenibilidad del gasto público, desde una perspectiva de desarrollo, radica en que a partir del mismo se pueda determinar si la política de gastos puede mantenerse en el largo plazo, dado un determinado nivel de ingresos tributarios y no tributarios y una determinada capacidad de endeudamiento interno y externo. Además, conviene analizar si el gasto público responde a una política fiscal pro o anti cíclica², así como su compatibilidad con la estabilidad de las variables monetarias y financieras del país.

II. CONTEXTO DE PAIS

El perfil actual de la economía de Honduras, es de un país con un importante y sostenible crecimiento económico, con cierto grado de sostenibilidad macroeconómica -pese a algunas señales negativas recientes-, con modestos avances en la reducción de la pobreza y en indicadores de desarrollo humano, y con posibilidades de mejorar los niveles de inversión a favor de los sectores sociales y productivos, gracias al alivio de su deuda externa y el acceso a recursos de donación y préstamos concesionales. No obstante, existe incertidumbre por las condiciones actuales de los mercados internacionales y sus posibles efectos en el ámbito nacional, y, a nivel interno por el inicio de un largo proceso electoral que se extenderá, con altibajos de intensidad, hasta las elecciones generales de noviembre de 2009.

Durante la presente década el ingreso per cápita de Honduras se ha incrementado en casi un 45 por ciento (en dólares corrientes), al pasar de US\$1,116 en 2000 a 1,622 en 2007, merced a un incremento promedio del producto interno bruto de 5.1 por ciento anual y superior al 6 por ciento, en los últimos cuatro años³. Este desempeño de la economía hondureña destaca mas cuando se compara con el 2.4 por ciento de la década de los ochenta y el 3.3 por ciento de la década de los noventa; aunque esta claro que el país requiere un crecimiento más acelerado y sostenible para superar los graves problemas de pobreza que afecta a la gran mayoría de su población.

Cuadro 1
Honduras: Evolución del PIB y PIB per cápita, 2000-2007
Año base = 2000

Descripción	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Variación promedio
PIB Millones de Lempiras constantes	106,654	109,559	113,672	118,841	126,247	133,886	142,290	151,255	5.1%
PIB per cápita en Lempiras constantes	16,762	16,777	16,979	17,322	17,962	18,602	19,315	20,050	2.6%
PIB per cápita en Dólares corrientes	1,116	1,159	1,161	1,186	1,248	1,344	1,460	1,622	5.5%

Fuente: Elaboración propia con datos del BCH

En este marco de crecimiento económico se observa cierto grado de equilibrio entre las principales variables macroeconómicas, aunque con signos evidentes de retroceso a anteriores tendencias de inestabilidad. En este sentido se puede destacar, según datos del BCH y la SEFIN, el comportamiento durante 2007 de las siguientes variables:

² La política fiscal pro cíclica se manifiesta como un gasto expansivo en periodos de crecimiento económico, lo cual no prepara al país para periodos recesivos; mientras que una política fiscal anti cíclica puede ser efectiva para promover la reactivación económica en periodos de crisis.

³ Banco Central de Honduras (estadísticas actualizadas)

- La inflación interanual fue de 8.9 por ciento, superior a la meta del Programa Monetario 2007-08 (de 5% a 6%), debido principalmente al incremento en los precios internacionales de los combustibles, que impactan toda la actividad productiva, y de los cereales (maíz y trigo principalmente), así como a los efectos que estos productos incorporan en otras actividades productivas. Estos mismo factores han incidido en una inflación en el rubro de alimentos mucho más alta (15.4%) que la inflación general.
- La balanza de pagos muestra un resultado negativo de US\$161.6 millones, en tanto que en 2006 fue positivo en US\$311.2 millones, implicando con ello la necesidad de recurrir a la utilización de reservas internacionales y al uso de financiamiento excepcional, situación que no ocurría desde el año 2003. El factor determinante de este resultado es el aumento en el déficit de la balanza de bienes y servicios; mientras que el ingreso por remesas familiares presenta un incremento del 10 por ciento y la inversión extranjera directa aumentó en 21 por ciento.
- Como resultado de la aplicación de las iniciativas HIPC y MDRI, el saldo de la deuda pública externa a finales de 2007 se situó en US\$2,044 millones, menor en un 61 por ciento al saldo de diciembre de 2005, gracias a lo cual su relación con el PIB pasó de 59 por ciento en 2004 a 17 por ciento en 2007. No obstante, el país ha seguido contratando nuevos préstamos, en un promedio de US\$276 millones por año entre 2005-2007.
- La evolución de los agregados monetarios fue consistente con las metas del BCH, de manera que la oferta monetaria amplia creció en 18.3 por ciento, los depósitos de ahorro y a plazos en moneda nacional crecieron en 21 por ciento y el crédito al sector privado creció en 31.8 por ciento, destinado en mayor medida al consumo, vivienda y servicios.
- Los promedios de las tasas de interés nominales sobre nuevos préstamos y depósitos a plazo en moneda nacional del sistema bancario, se situaron en 13.2% y 8.2%, respectivamente, lo que representó una reducción de 0.6 puntos porcentuales en la tasa activa y un aumento de 0.6 puntos porcentuales en la tasa pasiva. Por otro lado, el tipo de cambio nominal del dólar se mantuvo sin variaciones por tercer año consecutivo, en tanto que el Índice de Tipo de Cambio Efectivo Real (ITCER) muestran una sobrevaluación de 5 por ciento, según el BCH, aunque según estimaciones de algunos organismos internacionales la sobrevaluación sería mayor.
- El saldo de Reservas Internacionales Netas (RIN) en posesión del BCH, presenta una disminución de casi US\$ 100.0 millones en 2007, debido al resultado de la balanza de pagos antes mencionada. Este resultado, combinado con el fuerte incremento de las importaciones, genera una peligrosa disminución de la relación RIN/valor promedio mensual de importaciones, de manera que ésta ha bajado de 4.3 en 2006 a 3.5 en 2007 (considerando importaciones totales).
- Las cuentas del Gobierno Central cerraron a diciembre de 2007 con un déficit de 2.3% con relación al PIB, mayor que el 1.1% del año anterior. No obstante, el déficit del denominado Sector Público Combinado, fue de 1.3%, similar al del año previo, debido principalmente al resultado positivo de los institutos de seguridad y previsión social. Incluso la ENEE (probablemente por las transferencias desde la administración central y deudas no honradas) y el BCH tuvieron resultados positivos, mientras que HONDUTEL cerró el año con pérdidas considerables, revirtiendo su tendencia histórica de empresa superávitaria y como tal de fuente de financiamiento del déficit gubernamental.

- Además, cabe señalar que la relación de los valores absolutos del déficit fiscal, gasto corriente y gasto en salarios con el PIB resulta alta para 2007, pero menor si la misma se hubiese estimado con datos del PIB anteriores al ajuste realizado el año pasado por el BCH, los cuales hubiesen alcanzado relaciones como: déficit fiscal igual a 3.1%; gasto corriente igual a 23% y sueldos y salarios de 12.1% (en lugar de 2.3% 17.6% y 9.2%, respectivamente). En otras palabras, el deterioro de las cifras fiscales no es mayor gracias a un ajuste metodológico y no por una correcta política fiscal y económica.

Debido a la relativa pérdida en materia de estabilidad macroeconómica, que se manifiesta principalmente en indicadores como inflación y déficit fiscal, el Gobierno ha procurado a lo largo de 2007 y parte de 2008 la suscripción de un nuevo acuerdo con el FMI, el cual pudo concretarlo hasta inicios de abril de 2008, bajo la forma de un Acuerdo *Stand By*⁴ con duración de 12 meses y que serviría como puente para un futuro programa de mediano plazo.

Recientemente han surgido otros factores que son claves para apoyar la sostenibilidad del crecimiento económico de Honduras, entre los cuales cabe mencionar: ii) el sustancial alivio de su deuda pública externa, que por una parte representa un alivio en la balanza de pagos al reducir el requerimiento de divisas para el pago del servicio de la deuda, y por otra parte libera recursos internos que pueden orientarse al financiamiento de actividades productivas y de programas para el desarrollo del capital humano; ii) las mejoras en los indicadores de competitividad y del clima de negocios, que comienzan a traducirse en elementos de atracción de mayores flujos de inversión extranjera directa; y, iii) la puesta en vigencia del DR-CAFTA, que ofrece oportunidades para el incremento del comercio y las inversiones con los demás países de Centroamérica, República Dominicana y los Estados Unidos de América, siendo clave para el aprovechamiento de las mismas una gestión exitosa de los desafíos que ello implica, principalmente en el campo de la competitividad;

Sin embargo, la economía de Honduras, al igual que la economía de los demás países de la región, sufre los efectos del incremento en los precios del petróleo, cereales y otros productos básicos, que representan riesgos desde el punto de vista social y que pueden afectar el cumplimiento de las metas del programa económico, principalmente en materia de inflación y de producción interna. A esto se agregan los posibles efectos de los problemas actuales que presenta la economía mundial y particularmente la estadounidense.

Por otra parte, según el Sistema de Naciones Unidas y el Instituto Nacional de Estadística, la pobreza en Honduras ha disminuido, tanto en términos generales como en el grado de severidad de la misma. El porcentaje de población que vive con menos de un dólar diario habría bajado de 38 por ciento en 1990 a 21 por ciento en 2000 y a 15 por ciento en 2005; mientras que con base en la línea nacional de pobreza (costo de la canasta básica/ingreso del hogar), la pobreza relativa habría bajado de 75 por ciento a 60 por ciento en 2007 y la pobreza extrema de 54 por ciento a 36 por ciento, durante el mismo periodo. Otros indicadores sobre pobreza y desarrollo humano, indican lo siguiente: la desnutrición en menores de cinco años descendió a casi la mitad; la mortalidad infantil y la mortalidad

⁴ Este es un servicio financiero que el FMI otorga para ayudar a los países a resolver problemas de balanza de pagos de corto plazo, con una duración de 12 a 24 meses, y cuyo reembolso debe efectuarse en un plazo máximo de 4 años. Al igual que los demás servicios financieros, en el marco de un *Stand By* también se acuerdan un conjunto de medidas de política que el país beneficiario debe implementar para solventar su problema en balanza de pagos y otras áreas claves de la economía.

materna bajaron en más de la mitad; la tasa de matrícula en educación primaria y la tasa de matriculación entre 15-24 años mejoraron en mas de un tercio.

Cuadro 2
Honduras: Indicadores de pobreza, 1990-2007

Descripción del indicador	Año Base	Cambios		Avance	
	1990-92	1999-01	2005-07	Absoluto	%
Población cuyos ingresos son inferiores a 1 dólar PPA, por día 1/	37.8	20.7	15.0	22.8	60%
Hogares en pobreza extrema, según línea nacional de pobreza2/	54.2	47.4	35.9	18.3	34%
Hogares pobres, según línea nacional de pobreza 2/	74.8	64.5	60.2	14.6	20%
Desnutrición en menores de 5 años (peso inferior para la edad) 3/	21.4	17.0	11.4	10.0	47%
Tasa neta de matrícula en educación primaria 1/	89.9	87.6	93.7	3.8	4%
Tasa de alfabetización de las personas de 15 a 24 años 3/	87.4	n.d	92.2	4.8	5%
Mortalidad infantil (0 a 1 año) por cada 1,000 nv 4/	39.0	34.0	25.0	14.0	36%
Mortalidad materna, por 100,000 nv 1/	220.0	110.0	110.0	110.0	50%

Fuentes:

1/United Nations Statistics Division - Millennium Indicators

2/ INE: Encuesta Permanente de Hogares (varias).

3/ INE: Encuesta Nacional de Demografía y Salud, ENDESA 2005-2006

3/ Sistema de Naciones Unidas en Honduras: Objetivos del Milenio, Honduras 2007, segundo informe de país.

4/ INE: Encuesta Nacional de Demografía y Salud, ENDESA 2005-2006

A pesar de los relativos avances antes mencionados, los índices de pobreza y las deficiencias en los sectores de educación y salud, continúan mostrando a Honduras como uno de los países más pobres y de menor desarrollo humano de América latina. Debido a ello, organismos como el Banco Mundial plantean la necesidad de que el país incremente de manera significativa el monto y la eficiencia del gasto público, particularmente relacionado con las metas de la ERP y los ODM, para lo cual se recomienda un proceso de orientación de la política fiscal.

III. DESEMPEÑO DE LAS FINANZAS PUBLICAS

Tradicionalmente, las finanzas públicas de Honduras han sido deficitarias, manteniéndose con un balance negativo de 3.7 por ciento en términos del PIB, como promedio anual desde 1990, aunque al realizar la estimación con los nuevos datos del PIB⁵ el promedio baja ligeramente a 3.2 por ciento. Los ingresos totales se han mantenido en alrededor del 19 por ciento, manifestando una fuerte presión tributaria (17.5 por ciento), en tanto que los gastos totales muestran un promedio superior al 21 por ciento.

La estructura del gasto público, según su clasificación económica, muestra que tres cuartas partes del mismo se destinan a gasto corriente, dentro de lo cual destaca la partida de

Cuadro 3
Honduras: Indicadores fiscales del Gobierno Central, 1990 - 2000
En porcentajes del PIB

Descripción	1990	1993	1996	1999	2002	2005	2007
Ingresos Totales	19.0	18.4	17.1	20.0	16.4	17.6	19.0
Ingresos Corrientes	16.4	16.6	16.6	19.3	15.3	16.4	17.5
Gastos Totales	22.8	26.5	20.2	23.6	20.4	19.8	21.4
Gasto Corriente	17.2	17.7	15.4	15.8	15.2	15.3	17.6
Sueldos y Salarios	8.6	7.2	6.6	8.0	9.0	8.2	9.2
Bienes y Servicios	3.7	3.0	2.3	2.1	1.9	1.3	1.0
Intereses Deuda	2.6	3.4	3.5	2.2	1.1	0.8	0.6
Gts. de Capital y Prestamos Netos	2.2	4.1	3.1	3.5	3.2	3.7	5.0
Gts. de Capital y Prestamos Netos	5.6	8.8	4.7	7.8	5.0	3.5	2.8
Ahorro en Cta. Corriente	-0.8	-1.1	1.2	3.5	0.1	1.1	-0.1
Déficit Neto	-3.8	-8.1	-3.1	-3.6	-4.0	-2.2	-2.3

Nota: Para el periodo 1990-99 se toma el PIB con año base 1978; y para 2002-2007 se toma el PIB con año base 2000.

Fuente: Elaboración propia, con datos de la Secretaría de Finanzas

⁵ Programa de mejoramiento y Actualización de las estadísticas Macroeconómicas de Honduras.

sueldos y salarios (incluyendo aportes patronales) con alrededor del 50 por ciento de este subtotal; mientras la cuarta parte restante corresponde a gastos de capital y concesión neta de préstamos. Por otra parte, en la composición del gasto del gobierno central, según su finalidad, destaca el incremento sustantivo del gasto dirigidos a los sectores sociales.

Con relación a los ingresos del Gobierno Central, estos provienen en su gran mayoría de la captación de impuestos indirectos y en menor medida impuesto directos, y su estructura ha variado significativamente desde 1990, debido a varias disposiciones que establecieron cambios sustanciales como los siguientes: el impulso de la política de desgravación arancelaria, adoptada en el marco del proceso de integración regional - que actualmente se enfoca en implementar la Unión Aduanera Centroamericana-; la eliminación de impuestos a las exportaciones nacionales; la disminución de la tarifa máxima del Impuesto Sobre la Renta (ISR), de 40 a 25 por ciento; el aumento al impuesto sobre ventas (ISV) de 5 a 12 por ciento; el incremento de los impuestos a la importación de derivados del petróleo; y, la implementación de nuevos impuestos, algunos de carácter temporal.

1. Orientaciones y gestión del gasto público

El gasto público en Honduras en términos del PIB es de los más altos de América Latina y El Caribe, tanto si se trata del gasto total del gobierno central como del gasto en educación y salud. En efecto, 2004 el gasto del gobierno central de Honduras, en términos del PIB, era el mas alto del istmo centroamericano, lo mismo se observaba con el gasto en educación mientras que el gasto en salud únicamente era superado por Costa Rica y Panamá⁶.

Cuadro 4

Centroamérica: Gastos del gobierno central. 2004
(Porcentajes del PIB)

País	Tipo de gasto			
	Total	Educacion	Salud	Salarios
Costa Rica	16.5	5.4	5.1	5.1
El Salvador	14.4	2.9	1.5	4.7
Guatemala	12.0	2.3	0.9	3.2
Honduras	23.7	7.0	3.5	10.0
Nicaragua	23.0	4.3	3.1	4.0
Panamá	20.5	4.4	5.9	5.6

Fuente: CEPAL, Retos de la política fiscal en América Central. Julio 2006

Sin embargo, el nivel del gasto público en Honduras no se corresponde con los resultados, principalmente en lo referente a los sectores sociales, debido a tres razones principales: (i) la base del PIB en Honduras es muy pequeña, lo cual hace que el gasto a nivel per cápita sea uno de los más bajos de la región; (ii) el peso de la masa salarial en el gasto total -como en el

gasto de los sectores de educación y salud es muy alto-, lo cual disminuye recursos para la inversión o simplemente para ampliar la cobertura en estos sectores; y (iii) la eficiencia del gasto es muy baja, tal como lo manifiesta el Banco Mundial, que de 23 países de América Latina, Honduras clasifica cerca del final en términos de eficiencia del gasto en educación y cerca de la media en eficiencia de gasto en salud⁷.

1.1 Gasto público según su clasificación económica

El total de gastos netos del gobierno central⁸ en 2007 fue de 49,716 millones de lempiras, superior en 134 por ciento al gasto del año 2000, lo cual resulta superior al ritmo de

⁶ CEPAL, Retos de la política fiscal en América Central. Julio 2006. (estas razones se basan en datos no actualizados del PIB).

⁷ Banco Mundial, Honduras, Informe sobre el Gasto Público, noviembre de 2007.

⁸ Este monto excluye la amortización de la deuda

crecimiento del PIB y de la inflación. Debido a esto, el gasto de 2007 representó el 21.4 por ciento del PIB, superior al 19.7 por ciento observado como promedio entre 2004-2006, y el gasto real (eliminando el efecto inflacionario) ha venido creciendo a una tasa promedio anual de casi 5 por ciento.

Cuadro 5
Honduras: Gastos del gobierno central, 2000-2006
(Porcentajes del PIB)

Descripción	2000	2006
Gasto total/PIB	21.3%	21.9%
Gasto social/Gasto total	37.2%	54.0%
Gasto social/PIB	7.9%	11.8%
Gasto Secretaría de Educación/PIB	4.4%	6.3%
Gastos Secretaría de Salud/PIB	2.6%	2.8%

Durante el periodo 2000-2007 la composición económica del gasto ha sufrido cambios drásticos, a favor de un incremento muy acelerado del gasto corriente respecto al gasto en inversión y las transferencias de capital. En efecto, la estructura del gasto de 2000 mostraba un peso de 69.4 por ciento del gasto corriente, un 17.2 por ciento para inversión y el restante 13.4 por ciento para transferencias; mientras que en 2007 el gasto corriente concentró el 82 por ciento del gasto total y las asignaciones para inversión representaron únicamente el 7 por ciento del mismo.

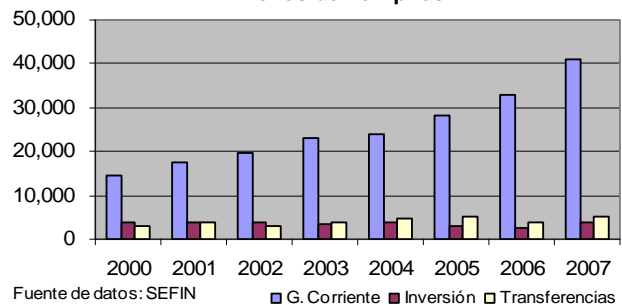
Este fuerte incremento del gasto corriente ha sido impulsado en gran medida por la partida de sueldos y salarios y por las transferencias corrientes. Las asignaciones para atender los requerimientos salariales legislados (Estatutos), que se aplican principalmente a maestros⁹ y trabajadores del sector Salud, mostraron cierto grado de contención entre 2002-2005, pero volvieron a acelerarse en 2006 y 2007, con aumentos de 13 y 25 por ciento, respectivamente. Por su parte, las transferencias corrientes casi se duplicaron con relación al año 2000 y aumentaron en 1.2 puntos del PIB con respecto al promedio de los tres años anteriores, debido principalmente al fuerte incremento de los subsidios al combustible y a la energía eléctrica.

1.2 Prioridades del gasto público

La clasificación de la SEFIN denominada “gasto según finalidad e institución”, que permite establecer cuales son las orientaciones del gasto al momento de la presupuestación del mismo, muestra que el gasto en el periodo 2000-2007 tiene un importante grado de concentración en el financiamiento de los sectores sociales, conformados por los servicios de salud, educación, vivienda y protección social; seguido en orden de importancia por los gastos en servicios generales (personales, bienes y servicios), en provisiones para atender las obligaciones de la deuda pública, parte de lo cual constituye el alivio de la deuda externa que en cierta medida también se reasigna a programas sociales, y en gastos de defensa y seguridad.

El nivel de orientación o priorización del gasto social ha aumentado de manera significativa en la última década, de manera que el peso del mismo en la estructura del gasto total pasó de 37 a 54 por ciento entre 2000-2006, y en términos del PIB pasó de 8 a casi 12 por ciento, en el mismo periodo. Dentro del gasto social, sobresalen el gasto en educación y el gasto en salud, que en

Grafico 1
Clasificación económica del gasto 2000-2007
En millones de Lempiras



⁹ Los maestros representan cerca de las dos terceras partes del empleo total del Gobierno Central

conjunto representan casi el 80 por ciento del gasto social total y el 9 por ciento en términos del PIB. Durante este período, el gasto ejecutado por la Secretaría de Educación se incrementó casi dos puntos del PIB, mientras que el gasto de la Secretaría de salud aumentó únicamente en 0.2 puntos del PIB¹⁰. No obstante, cabe aclarar que el gasto en los sectores de educación y salud es superior al que ejecutan las secretarías que lideran ambos sectores.

Otra forma de analizar la orientación o prioridad del gasto público es mediante el “gasto en pobreza” o presupuesto de la ERP (que se clasifica como un presupuesto paralelo al resto aunque derivado del gasto global)¹¹. Este tipo de gasto, como su nombre lo indica, tiene como objetivo principal apoyar el cumplimiento de las metas de la ERP, y se puede comprender como: el gasto social **menos** algunos programas que forman parte del mismo gasto social pero cuyo objetivo central (según el gobierno) no es la reducción de la pobreza (ejemplo, la educación universitaria), **menos** los gastos administrativos y de personal de las entidades sociales, **más** otros programas que no suelen incluirse en el gasto social, como infraestructura en áreas rurales (desarrollo rural) y modernización de la gestión estatal.

En total el gasto en la ERP en 2006 fue de a L.14,424 millones, superando en casi L.5,700 millones el gasto correspondiente a 2001; no obstante, en términos del PIB este gasto es menor en 2006 que cinco años atrás (7.0 en 2006 versus 7.4 en 2001). La estructura del gasto en la ERP, muestra que el 69 por ciento del mismo se concentra en programas de desarrollo humano (educación y salud) y protección social, en tanto que el área de crecimiento económico recibe menos del uno por ciento. Cabe aclarar que el área para apoyar la sostenibilidad de la misma estrategia absorbe el 21 por ciento de los recursos de la ERP, la mayoría de los cuales no implican ejecución directa de programas, debido a que son transferencias del gobierno central a las municipalidades para que estas ejecuten por su cuenta proyectos en sus comunidades.

Cuadro 6
Honduras: Gasto en la Estrategia para la Reducción de la Pobreza
(en millones de Lempiras)

Área Programática	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Estructura
Crecimiento económico	-	-	14	28	32	58	0.4%
Reducción de pobreza rural	1,544	1,125	1,184	1,479	1,432	1,043	7.2%
Reducción de pobreza urbana	487	482	793	787	562	472	3.3%
Inversión en capital humano	4,519	5,015	5,641	6,484	7,969	9,068	62.9%
Protección social	483	375	406	474	766	756	5.2%
Sostenibilidad de la Estrategia	1,723	1,161	1,218	2,105	3,196	3,027	21.0%
Total	8,755	8,157	9,255	11,356	13,957	14,424	100.0%
% del PIB	7.4%	6.3%	6.5%	7.0%	7.6%	7.0%	
PIB (actualizado)	118,416	129,167	142,818	161,507	183,749	204,686	

Fuente: SEFIN, Memoria 2002 y 2006

Por otra parte, el gasto de la ERP reproduce en gran medida la estructura del gasto público, en el sentido que más de un 40 por ciento se utiliza para el pago de sueldos y salarios (en 2006), principalmente de los empleados en los sectores de educación y salud, a lo cual se agrega que alrededor de un 11 por ciento sirve para la adquisición de bienes y servicios y que casi el 18 por ciento son transferencias corrientes, para un gasto corriente total de aproximadamente un 69 por ciento. Del 31 por ciento restante, más de la mitad (16 por ciento) fueron transferencias de capital a las municipalidades

¹⁰ SEFIN, Memorias 2002 y 2006.

¹¹ La definición original de la ERP, incorporada en el *Poverty Reduction Support Credit (PRSC)* de 2001, incluía programas de gasto público financiados con donaciones y préstamos externos relacionados con alguna de las funciones que forman parte de la ERP.

(transferencia del 5 por ciento, ejecución descentralizada de la ERP y financiamiento de planes de inversión social municipal), el cual se ejecuta de manera descentralizada replicando en alto grado la distribución entre gasto corriente e inversión.

2. Ingresos del gobierno central

Durante el período 2000-2007, los ingresos totales del gobierno central crecieron a una tasa anual de 15 por ciento, lo cual ha permitido que su relación con respecto al PIB haya aumentado de 15.7 por ciento a 19 por ciento (3.3 puntos adicionales) atribuible en gran parte al crecimiento de la actividad económica que ha prevalecido durante este período y a una mejor administración de la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI), como autoridad encargada de aplicar la legislación, políticas y medidas de carácter tributario.

Los ingresos corrientes representan alrededor del 93 por ciento de los ingresos totales y el resto constituye ingresos de capital. En general, la principal fuente de ingresos del gobierno central son los impuestos (directos e indirectos), que representan alrededor del 84 por ciento de los ingresos totales y el 90 por ciento de los ingresos corrientes, durante el período. El restante 10 por ciento lo conforman los ingresos no tributarios, las transferencias de entidades del sector público y las donaciones generadas desde el exterior, bajo la iniciativa HIPC y otras.

Los ingresos tributarios proviene en un 80 por ciento, en promedio, de tres grandes fuentes: el Impuesto Sobre Ventas (ISV), Impuesto sobre la Renta (ISR) e impuesto sobre los derivados del petróleo (denominado también Aporte para la Atención a Programas Sociales y Conservación del Patrimonio Vial, e integrado por varias categorías impositivas). El restante 20 por ciento de los ingresos tributarios, lo conforman principalmente los impuesto al comercio exterior (más de un tercio) el impuesto denominado Aporte Solidario Temporal aprobado mediante Decreto No.51-2003 y convertido recientemente en permanente) el Impuesto a la Propiedad y los impuestos selectivos al consumo, de productos como cerveza, bebidas alcohólicas, gaseosas y cigarrillos.

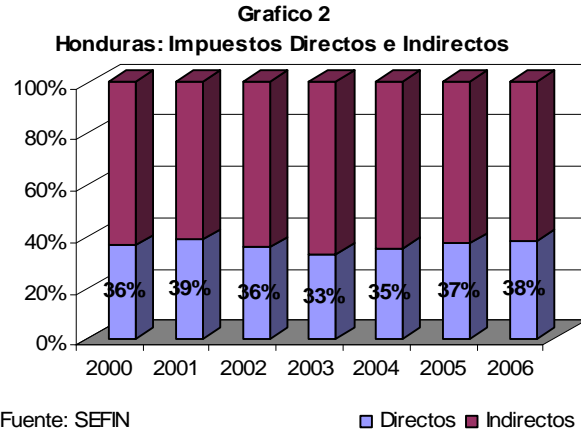
- El impuesto sobre la renta (ISR) a personas naturales y jurídicas, es el de más rápido crecimiento en los últimos dos años (31 y 28 por ciento), atribuido tanto a reformas aplicadas en el área de de fiscalización como a las auditorías realizadas por la DEI.
- El crecimiento del impuesto sobre ventas (ISV) también ha mostrado un notable aumento en los últimos años (más de 20 por ciento), debido al crecimiento de la economía -principalmente del consumo- y a la ejecución de medidas administrativas de la DEI orientados a evitar la evasión de dicho impuesto.
- El impuesto a los derivados del petróleo es el de más lento crecimiento dentro de los impuestos de mayor volumen, debido a que el componente “impuesto selectivo a los derivados del petróleo” se ha mantenido constante para disminuir su efecto en el alza de los precios internos.

Cuadro 7
Honduras: Ingresos del Gobierno Central, 2000-2007

Descripción	Millones de Lempiras							Variación		
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	06/05	07/06
Ingresos totales	16,753	19,727	21,141	23,632	27,821	32,344	37,292	44,299	15%	19%
Ingresos corrientes	15,862	17,982	19,776	22,234	26,292	29,955	34,116	40,778	14%	20%
Tributarios	14,620	16,083	17,229	19,632	23,412	26,708	31,435	38,048	18%	21%
Ventas	5,146	5,341	5,913	7,191	8,309	9,565	11,568	14,210	21%	23%
Renta	2,907	3,537	3,777	4,217	5,451	6,433	8,443	10,837	31%	28%
Aporte social y vial	2,606	3,373	3,512	3,755	4,679	4,916	5,105	5,218	4%	2%
Otros	3,961	3,832	4,027	4,470	4,973	5,794	6,318	7,783	9%	23%
Ing. No tributarios	1,241	1,899	2,547	2,602	2,880	3,248	2,681	2,730	-17%	2%
Ingresos de capital y otros	891	1,745	1,365	1,398	1,530	2,388	3,176	3,522	33%	11%

Fuente: UPEG/SEFIN

La estructura impositiva del país presenta una fuerte preferencia por los impuestos indirectos, lo cual incrementa la inequidad en la distribución del ingreso. En el periodo 2000-2006 los impuestos indirectos generaron en promedio el 64 por ciento de los ingresos tributarios, dentro de los cuales destacan el ISV, los impuestos al comercio exterior y los impuestos selectivos al consumo. No obstante, a partir de 2004 se observa una leve disminución de la carga impositiva regresiva, debido principalmente al mencionado aumento relativamente mayor del ISR y a la entrada en vigencia del Aporte Solidarios Temporal. De acuerdo con algunos estudios, el índice de Gini de los ingresos era de 54.4 por ciento antes de estimar los impuestos y de 57.1 por ciento después de incluir los impuestos; asimismo se indica que los primeros dos deciles más pobres de la población soportaban una presión tributaria de aproximadamente el 40 por ciento, mientras que los dos deciles superiores la presión tributaria rondaba el 20 por ciento¹².



Por otro lado, los ingresos no tributarios presentan una disminución importante a partir de 2006, con una variación negativa de 17 por ciento y una pérdida mayor de L.500 millones entre 2007-2005, lo cual se debe en gran medida a la débil situación financiera de las principales empresas públicas, ENEE y HONDUTEL, situación que ha sido mitigada en parte por un repunte de la cuenta “canon por concesiones”, que incluye los ingresos de concesiones en el sector radioeléctrico, aeropuertos y lotería electrónica.

3. Financiamiento interno y externo

El carácter deficitario de las finanzas públicas de Honduras, particularmente del gobierno central, ha generado un requerimiento promedio de financiamiento superior a los L.5,400 millones durante la presente década. Las principales fuentes de financiamiento del déficit son el endeudamiento externo e interno, aunque eventualmente se ha tenido que hacer uso de otro tipo de recursos, tales como: donaciones externas, utilidades de empresas públicas particularmente de HONDUTEL, disminución de depósitos, entre otros.

Cuadro 8
Honduras: Fuentes del financiamiento neto del Gobierno Central
En millones de Lempiras

Descripción	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Financiamiento externo	1,769	4,000	1,990	2,859	5,710	3,734	1,548	2,079
Crédito	2,017	3,953	1,984	2,546	5,708	3,809	745	
Otros	-248	47	6	313	2	-75	803	
Financiamiento interno	2,654	1,240	3,158	3,908	-1,511	319	740	3,338
Crédito	1,011	445	387	549	-1,775	-1,144	-541	
Utilidades Hondutel	1,372	0	2,485	1,810	0	0	0	
Otros	271	795	286	1,549	264	1,463	1,281	
Financiamiento total neto	4,423	5,240	5,148	6,767	4,199	4,053	2,288	5,417

Fuente: UPEG/SEFIN y BCH para año 2007

¹² CEPAL: Retos de la Política Fiscal en Centroamérica, julio de 2006; y Juan Carlos Sabatini, Honduras, hacia un sistema tributario mas transparente y diversificado

A pesar de la continua utilización de recursos externos para el financiamiento del déficit fiscal, el saldo de la deuda pública del gobierno central con los acreedores del exterior ha disminuido ostensiblemente, al pasar de US\$ 5,201 millones en 2005 a US\$ 2,044 millones en 2007. Esta situación ha sido posible por el acceso de Honduras a los beneficios de la Iniciativa HIPC y de la Iniciativa de Alivio de Deuda Multilateral (MDRI por sus siglas en inglés). Sin embargo, el país ha continuado contratando crédito externo adicional, de manera que en solo los últimos tres años los nuevos préstamos suscritos ascienden a un monto acumulado de US\$ 828 millones.

Asimismo, el saldo de la deuda interna muestra una leve tendencia a la disminución, pasando de L.6,951 millones a L.6,508 millones entre 2005-2007. Esto responde a la política fiscal de procurar que el crédito interno neto sea igual a cero, o sea emitir nuevos títulos de deuda por montos iguales o menores al monto amortizado. Los principales tenedores de deuda del gobierno central son el sector financiero privado, el sector público no financiero y el Banco Central de Honduras.

IV. LINEAMIENTOS PARA EVALUACIÓN DE LA SOSTENIBILIDAD FISCAL

El análisis de sostenibilidad de la política fiscal en Honduras, en un contexto de crecimiento económico sostenible, estabilidad macroeconómica y de apoyo a los sectores sociales es una tarea pendiente de ser abordada con rigurosidad por las autoridades nacionales. Este análisis implicaría un cambio entre la visión actual, que se reduce a llevar a cabo una administración más o menos adecuada de las cuentas fiscales para cumplir con metas del balance fiscal previamente determinadas, y una nueva visión de la política fiscal que le otorgue a la misma un papel prominente dentro de una política económica integral, con alto grado de incidencia sobre las metas de desarrollo económico y social del país.

Los resultados recientes de las cuentas fiscales plantean la existencia de un grado aceptable de sostenibilidad fiscal en Honduras, en lo referente al gasto público, déficit fiscal y financiamiento externo. Sin embargo, esto ocurre en un contexto caracterizado por una amplia brecha de gasto e inversión social, un gasto público con alto grado de ineficiencia y poca priorización y una “autonomía” de la política fiscal con relación a los ciclos económicos, es decir que el gasto público no incide en el desempeño de la economía ni su determinación depende de dicho desempeño.

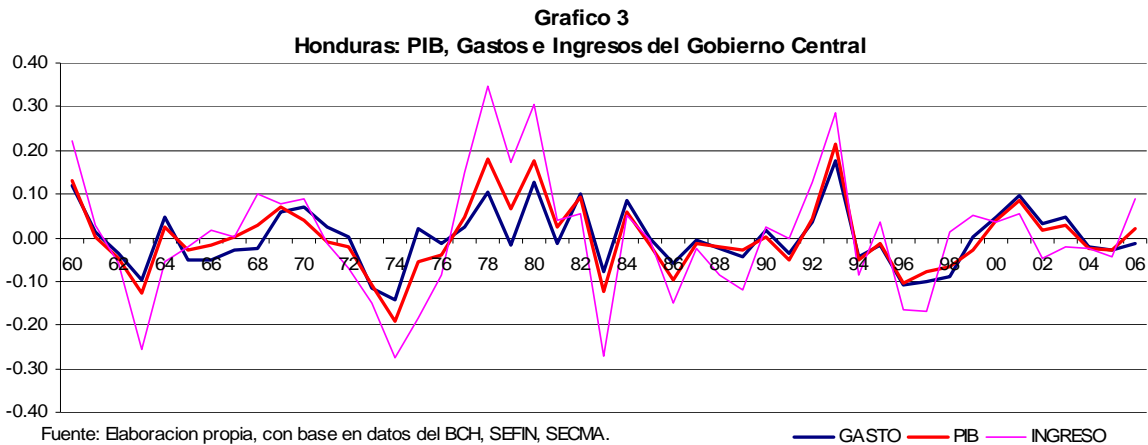
Lo anterior, implica que la política fiscal en Honduras gira en torno a la capacidad de incremento de los ingresos fiscales y a la capacidad de obtención de recursos externos para financiar el déficit anual. A nivel operativo, la dinámica del gasto público la determinan factores como: el crecimiento vegetativo de las partidas presupuestarias institucionales; las presiones de grupos de interés; y, el logro de una cierta meta de déficit fiscal.

En conclusión, el análisis de los elementos antes enunciados debería constituir el centro de un análisis de sostenibilidad de una política fiscal promotora de desarrollo. En línea con este propósito, a continuación se esbozan algunos elementos que tienen el propósito de determinar –mediante análisis econométrico– la relación entre la política fiscal y crecimiento económico; analizar la sostenibilidad de la deuda externa en el mediano plazo; y, plantear algunas perspectivas hacia el mediano plazo de los balances fiscales, en el marco del reciente acuerdo suscrito con el FMI y el Programa Monetario del BCH.

1. Ciclo económico y política fiscal

Con el fin de analizar las relaciones entre el crecimiento económico y las principales variables fiscales, se considera adecuado el uso de un esquema de evaluación simple que permita determinar el cumplimiento de la restricción presupuestaria inter temporal, que no requiera de correcciones extremas o irrealistas en ingresos o gastos, dados los costos de acceder a financiamiento externo.

Entre las variables a considerar se encuentran el gasto público, los ingresos tributarios del gobierno central; y el Producto Bruto Interno, bajo el supuesto que todas están compuestas por tres elementos no observables: tendencia (t_i), ciclo (c_i) y el componente irregular de mayor frecuencia (i_i). En consecuencia, cada variable puede ser expresada de la siguiente forma: $y_i = t_i + c_i + i_i$ donde y_i : PBI, gasto público e ingresos tributarios.



Como se puede observar en el gráfico 3, la volatilidad del gasto público y el PIB es muy alta entre 1989 - 2002, y se reduce notablemente en los últimos 3 años (2004-2006). Similar comportamiento se observa en los ingresos tributarios. Tomando dos grandes subperíodos, se observa que entre 1960-1980, las desviaciones estándar del ciclo económico del PIB, el gasto público y los ingresos tributarios ascendieron a 0.04, 0.08 y 0.07, respectivamente; y luego entre 1980-2006 disminuyeron ligeramente a 0.02, 0.07 y 0.06; respectivamente¹³. Esto le otorga un carácter pro cíclico a la política fiscal, en el sentido que tanto la política de gasto como de ingreso no tienen mayor incidencia en la expansión del crecimiento económico.

Tomando lo anterior como referencia es necesario establecer un modelo que responda a preguntas tales como: ¿Cuáles son las predicciones respecto a los efectos de la política fiscal sobre el nivel de actividad económica? y ¿Cuál es el efecto de una política fiscal expansiva (expresada como un aumento del déficit fiscal) sobre el nivel de actividad económica?

En este punto la respuesta dependerá de las condiciones iniciales.

- a) Balance fiscal por encima o por debajo de su nivel óptimo ($fis > fis^*$). En este punto, se alcanzan los resultados típicos de la teoría: una política fiscal expansiva eleva el

¹³ Para dar continuidad a este análisis se deben elaborar correlaciones dinámicas, de manera que se puedan establecer los comportamientos de ambas variables, tanto en el período previo como posterior a las reformas estructurales.

nivel de actividad económica (la reducción del superávit fiscal tiene el efecto tradicional de elevar directamente la demanda agregada y tiene también el efecto, menos estándar, de elevar la tasa de interés esperada y contraer la inversión privada). En este tramo, en el que el efecto del -superávit en la tasa de interés es débil, el primer efecto, directo, de la elevación del gasto público, prevalece sobre el segundo efecto, -la reducción de la inversión como consecuencia del alza de la tasa de interés esperada.

- b) Balance fiscal menor que el nivel óptimo ($f_{is}^* > f_{is}$). En este punto, la sensibilidad de la tasa de interés a la reducción del superávit fiscal es muy alta, lo cual provoca un efecto contractivo sobre la inversión privada más predominante que el efecto expansivo que puede provocar la elevación del gasto público.

La metodología desarrollada por Blanchard y Perotti (1999), utilizando un modelo estructural de Vectores Autorregresivos (SVAR) permite capturar el efecto que posee la política fiscal sobre la economía, verificando si el carácter expansivo del gasto público está condicionado al nivel óptimo del balance fiscal. Para ello, se utilizan datos que comprenden un vector de variables dependientes, compuesto por los logaritmos de los ingresos tributarios, gasto público y PIB real, respectivamente; y un vector que contiene las variables exógenas del modelo, compuesto por los rezagos de las variables dependientes, términos de intercambio, tipo de cambio real y el coeficiente de apertura comercial¹⁴.

Los resultados encontrados permitirán evaluar la pertinencia de adoptar políticas fiscales contra cíclicas valorando sus efectos sobre el nivel de actividad económica, determinando la estrategia a tomar y sobre todo valorando que impacto puede ser el esperado dados los shocks externos adversos¹⁵. No obstante se debe considerar lo siguiente:

- Los ingresos no responden inmediatamente a un aumento del gasto público, debido a la dificultad de ampliar la base y la presión tributaria que dicho aumento requiere. Sin embargo, se asumirá que los gastos sí responden inmediatamente a un aumento de los ingresos, lo cual resulta lógico, cuando se opera con una meta de déficit fiscal.
- Los ingresos tributarios responden a un aumento del gasto público. Este supuesto puede ser visto como una medida de política que impediría perjudicar la sostenibilidad fiscal, incrementando los ingresos tributarios cuando se expanda el gasto, e impidiendo que este último crezca ante mayores recursos.

Al calcular el modelo Vector de Cointegración se obtuvieron los siguientes resultados¹⁶:

$$\ln PIB = -4.0922 + 0.0636 * \ln Gasto - 0.7417 * \ln Ingreso$$

(0.0435) (0.04881)

Los signos de los coeficientes estimados son teóricamente consistentes, de manera que se puede constatar que en Honduras, con un balance fiscal por encima del nivel óptimo ($f_{is}^* < f_{is}$), la expansión del gasto termina por incidir de manera muy leve la producción (PIB) en

¹⁴ Todas las variables se encuentran expresadas en millones de lempiras con año base 1978.

¹⁵ En el anexo encontrara la desagregación matemática pertinente.

¹⁶ Se concluyo que todas las series siguen un proceso no estacionario en niveles, pero si de estacionariedad en primeras diferencias. Para ello se utilizaron tres test de análisis Dickey y Fuller (DF-aumentado), el segundo, por Phillips y Perron (P-P), y el tercero, por Kwiatkowski, Phillips, Schmidt y Shin (KPSS), igualmente es importante mencionar que el orden del modelo se obtuvo por medio de criterio Akaike y Schwarz AIC.

el corto plazo y no así en el mediano plazo. Los resultados también permiten determinar que una disminución de los impuestos afecta, en mayor medida que el aumento del gasto, la expansión del PIB.

Asimismo, los resultados sugieren que el período en estudio (1960-2006), está caracterizado por la fragilidad de las finanzas públicas, con lo que las posibilidades de implementar políticas fiscales contra cíclicas son muy limitadas, esto sobretodo por la falta de un mayor ordenamiento de las cuentas fiscales y el hecho de que la política como tal se encuentre supeditada permanentemente al logro de un resultado de balance, como el fin de su gestión total.

2. Sostenibilidad de la Deuda

Para el análisis de la deuda se han tomado como referencia los resultados obtenidos por los documentos: Análisis de Estrategia de Deuda y Nuevo Financiamiento (CEMLA-2007)¹⁷ y el acuerdo “Stand By” firmado con el FMI (2008). En general se destaca que el perfil de la deuda externa pública a diciembre de 2007 muestra que los principales acreedores son multilaterales (63.5 por ciento) y que el tipo de deuda por sus condiciones financieras es fundamentalmente concesional (80 por ciento).

Tomando en cuenta este punto, los estudios mencionados desarrollan una metodología que permite determinar la sostenibilidad de la deuda vía la relación del valor presente neto de la misma con respecto al PIB (VP/PIB), y luego con relación a los ingresos fiscales (VP/IF), presentando a su vez dos escenarios de comportamiento; uno llamado base y otro conocido como alternativo.

- El escenario base, asume que mantiene en los primeros años las tendencias del programa monetario publicado por el BCH, así como las proyecciones de las cuentas financieras públicas preparadas por la SEFIN hasta el año 2011. La concesionalidad promedio del nuevo endeudamiento externo se asume en 35% (incluye deuda no concesional). El endeudamiento público interno tiene mayor participación para financiamiento del gasto presupuestario y cierre de brechas; el alivio de deuda solamente contempla aquel con un alto porcentaje de recepción (excluye Bilaterales no Club de París a excepción de Kuwait y Comerciales).
- El escenario alternativo, por su parte toma como punto de partida el escenario base y asume medidas administrativas por el lado del ingreso y del gasto en las empresas públicas ENEE y HONDUTEL para el mejoramiento de su situación financiera¹⁸ y en la Administración Central. Se asumen los mismos supuestos para la deuda externa; en el caso de la estrategia de la deuda interna se mantienen los supuestos del escenario base, así como también los de alivio de deuda.

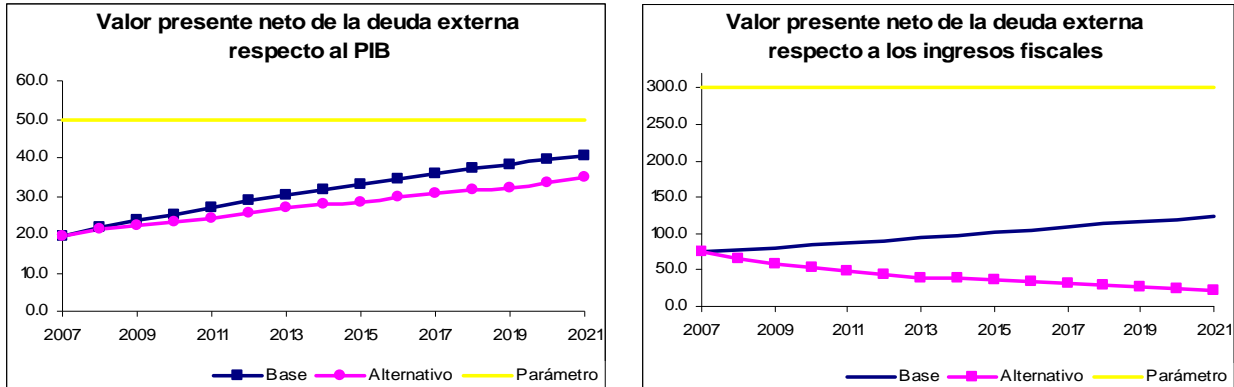
El indicador de VP/PIB (mismo que no debe ser mayor al 50 por ciento) presenta una razón del 21.3 y 22.1 por ciento en 2008; a 27.8 y 31.8 por ciento para 2015 para el escenario base y el escenario alternativo respectivamente.

¹⁷ Comisión de Crédito Público (CCP) de la Secretaria de Finanzas enero de 2007

¹⁸ En este escenario se consideran que la ENEE toma medidas tales como: contención del crecimiento de la masa salarial y la reducción de los beneficiarios del subsidio a la energía eléctrica (Bono 80), incremento de los ingresos debido a una revisión de tarifas, recuperación de mora, reducción de pérdidas técnicas y renegociación de contratos con empresas generadoras de energía térmica. Respecto HONDUTEL se toman medidas para el fortalecimiento de los ingresos a través de su incursión en el mercado de telefonía móvil, el cobro del consumo de minutos incorporados históricamente al cargo fijo, así como la reducción de la asimetría de costos por llamadas con empresas de telefonía móvil.

Por el lado de indicador de solvencia VP/IF (que debe encontrarse por debajo de 300 por ciento) parte de una relación del 77.8 por ciento en 2008 hasta un valor entorno al 101.1 por ciento en 2015 en el escenario base; mientras que para el escenario alternativo esta razón va de un 64.7 por ciento a 2007 hasta un valor 35.4 en el año 2015. Manteniéndose para ambos casos por debajo del parámetro requerido.

Gráficos 4



Fuente: Análisis de Estrategia de Deuda y Nuevo Financiamiento CFMI A 2007

De acuerdo a estos indicadores y de la aplicación de los supuestos considerados en los escenarios configurados, el panorama de la deuda externa pública en general es sostenible y de bajo riesgo en el mediano y largo plazo. Dado que ninguno de los escenarios tanto aquel con políticas actuales (base) y como aquel con medidas (alternativo) reflejan problemas de sostenibilidad en el mediano y largo plazo. No obstante, esto no debe ser considerado como una licencia para entrar en un proceso de endeudamiento acelerado, como los observados en el pasado cercano, que a corto plazo lleven a niveles de incapacidad de pago y a efectos en otras variables de la economía.

Con base en este análisis, los documentos mencionados (Análisis de Estrategia de Deuda y Nuevo Financiamiento (CEMLA-2007)¹⁹ y el acuerdo “Stand By” firmado con el FMI (2008) contienen algunas recomendaciones para Honduras, en pro de la sostenibilidad de la deuda:

- Establecer los propios límites del país para los indicadores de sostenibilidad de deuda, de tal manera que los mismos le permitan un colchón ante probables choques económicos, como una política prudente para mantener la sostenibilidad en el mediano y largo plazo. Así también, todo incremento a los niveles de endeudamiento implica aumentar el porcentaje de ejecución de proyectos y programas.
- Fortalecer el diálogo con la cooperación externa (multilateral y bilateral) para orientar los recursos en pro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y de la ERP y mejorar la focalización en las prioridades de política del Plan de Gobierno, así como en mantener los perfiles de sostenibilidad muy por debajo de los parámetros.
- Considerar la modificación de la legislación para la contratación de financiamiento externo, en el sentido de flexibilizar la política en cuanto a permitir la contratación de nuevo endeudamiento en términos concesionales menores al 35%, dado que la

¹⁹ Comisión de Crédito Público (CCP) de la Secretaria de Finanzas enero de 2007

particularidad de Honduras como “país Post-HIPC” hace prever que las nuevas contrataciones para préstamos se darán en condiciones financieras más rígidas.

3. Perspectivas de la política fiscal

El Fondo Monetario Internacional estima que el Sector Público Combinado registraría un déficit en 2008 y 2009 inferior en 0.8 puntos del PIB al observado en 2007, mientras que el déficit del gobierno central disminuiría en 0.3 puntos en 2008 y 0.5 puntos en 2009. Esto sería factible de lograr con un aumento significativo de los ingresos totales y en mayor medida de los ingresos corrientes, acompañado de una contención del gasto corriente. La combinación de estos resultados permitiría reducir los requerimientos de endeudamiento externo, incrementar la inversión pública y el gasto en reducción de pobreza²⁰.

Congruente con lo anterior, el Programa Monetario del BCH estima un ahorro en la cuenta corriente del gobierno central de L.7,179 millones para 2009, frente a L.177 millones registrados en 2007; y un déficit en cifras absolutas de L.4,700 millones. Estas predicciones se harían realidad con un crecimiento económico esperado de 5 por ciento por año²¹.

Entre las medidas de política fiscal, incorporadas en el acuerdo *Stand By* para lograr los resultados antes mencionados, se consideran las siguientes:

- Estabilizar la masa salarial, para que la misma no sobrepase el 9.1 por ciento del PIB hacia 2009. Esto debería ser congruente con datos de la misma SEFIN sobre un impacto estimado de los acuerdos con el gremio de maestros superior a los L.2,200 millones anuales adicionales y la ya sobrepasada meta para 2008 de L.1,000 millones por concepto de subsidio directo a los combustibles, solamente entre enero y abril.
- Continuar fortaleciendo la política tributaria y su administración, concentrando acciones en el control de la evasión fiscal y en la regulación de las exoneraciones del ISV y el ISR. Esta es una de las áreas en donde la presente Administración ha mostrado mayores avances.
- Fortalecer las finanzas de la ENEE y HONDUTEL, para lo cual se plantea: implementar tarifas que cubran los costos operativos, modernizar la ENEE; introducir nuevos cargos transitorios para llamadas internacionales y cargos incrementales por derecho de línea; y, completar auditorías financieras en ambas empresas. Según recientes declaraciones públicas de las autoridades de la ENEE el balance operativo en los primeros meses de 2008 presenta un déficit mayor que en el mismo periodo del año anterior.
- Incrementar el gasto prioritario, principalmente el dirigido al combate de la pobreza, y la inversión pública en infraestructura básica. Existe poca transparencia en el gasto para programas de la ERP, especialmente de los recursos generados por el alivio de la deuda externa, los cuales se continúan presupuestado dentro de la partida “servicio de la deuda pública” y no en las partidas donde efectivamente se aplican (algunas de las cuales no tienen mayor relación con la reducción de la pobreza).
- Focalizar los subsidios en la población mas pobre y limitar los subsidios a la electricidad y al consumo de combustibles. Los avances en esta materia llevan un rezago de varios meses, lo cual disminuiría el efecto esperado de estas medidas durante 2008.

²⁰ FMI, *Request for a Stand By arrangement*, marzo de 2008.

²¹ BCH, Programa Monetario 2008-2009.

- Aplicar una política restrictiva del otorgamiento de nuevos préstamos de los institutos públicos de pensiones, que coadyuve al ahorro fiscal. La toma de decisiones en estas entidades no depende exclusivamente del gobierno.
- Reducir el financiamiento interno y mantener la política de contratación de financiamiento externo bajo condiciones concesionales. Anteriormente se mencionó que a corto plazo Honduras podría ver disminuido su acceso a préstamos concesionales, dado que ya califica para ser descalificado como país HIPC.

V. CONCLUSIONES GENERALES

- a) La política fiscal en Honduras es sostenible desde el punto de vista de la administración y adecuación de los ingresos y los gastos del sector público, en función de una meta determinada de déficit fiscal y de un nivel manejable de financiamiento externo. Esto hasta cierto punto es bueno para la administración general del país y contribuye con el logro de la estabilidad macroeconómica, pero limita a la política fiscal a un simple instrumento de planeación y programación presupuestaria
- b) Relacionado con lo anterior, la política fiscal debe constituir un instrumento de desarrollo, que incida sobre el nivel del crecimiento económico y la redistribución del ingreso, por ser estos los factores de mayor relevancia para la reducción sostenible de la pobreza. Si bien, es necesario tomar medidas para evitar que el déficit fiscal se desborde, al mismo tiempo el balance fiscal no debería constituir una especie de ancla que inmovilice cualquier posibilidad de hacer política fiscal anticíclica, es decir que favorezca la dinámica de crecimiento económico.
- d) Con relación a la sostenibilidad de la deuda, diversos estudios coinciden en lo siguiente: establecer los propios límites del país para los indicadores de sostenibilidad de deuda, considerando probables choques económicos así como los requerimientos de contraparte y de aumento del porcentaje de ejecución que implica un mayor nivel de endeudamiento; fortalecer la armonización y alineamiento de los recursos de la deuda a las prioridades nacionales (ERP y ODMs); considerar la posible disminución del nivel de concesionalidad a que Honduras puede acceder en el mediano plazo dado su carácter de país post-HIPC
- c) Las perspectivas de la política fiscal (presupuestaria) en el corto plazo están fuertemente vinculadas a la capacidad del país para cumplir con las metas acordadas en el marco del acuerdo *Stand By* recién suscrito con el FMI.
- d) Bajo el panorama actual y de corto plazo, existe el riesgo de que se repita la historia de todos los programas de reformas fiscales anteriores, que establecieron medidas únicamente con la finalidad de incrementar los ingresos, generalmente con efectos regresivos, para cumplir con cierto techo de gasto y de déficit fiscal. No obstante, este riesgo puede convertirse en una oportunidad para quienes tengan bajo su responsabilidad este proceso, con apoyo del FMI, puedan cambiar el formato de estos programas, mediante el diseño e implementación de una reforma fiscal novedosa, que tenga como base un análisis riguroso de los diferentes estudios y recomendaciones que existen sobre este tema, elaborados en su mayoría por organismos internacionales. Además, los diferentes sectores de la sociedad también tendrían la oportunidad de desarrollar su capacidad propositiva para el logro de este objetivo.

BIBLIOGRAFÍA

- BCH: Programa de mejoramiento y Actualización de las estadísticas Macroeconómicas de Honduras.
- Banco Mundial, Honduras: Informe sobre el Gasto Público, volumen I; noviembre de 2007.
- BCH: Programa Monetario 2008-2009.
- Blanchard, O., Chouraqui, J., Hagemann, R., "The sustainability of fiscal policy: new answers to an old question", OECD, Economic Studies No. 15, Autumn, diciembre 1990.
- Blanchard, O.: "Suggestions for a new set of fiscal indicators". Documento de Trabajo OCDE. N. 79. París, junio 1990.
- CEPAL: Retos de la Política Fiscal en América Central, julio de 2006.
- CEPAL: La política fiscal en Honduras Propuestas para el corto y mediano plazo, abril 2006.
- Comisión de Crédito Público, de la Secretaria de Finanzas enero de 2007
- FMI: Request for a Stand By arrangement, marzo de 2008.
- Gómez Sabatini, J.: "Honduras: hacia un sistema tributario más transparente y diversificado". Capitulo V, mayo 2001.
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales: "Retos de la política fiscal en América Central", CEPAL, julio 2006.
- Rabanal Sobrino, J.: Perú: "Dos enfoques para analizar la sostenibilidad fiscal", Ministerio de Economía y Finanzas, enero 2006.
- SEFIN: Memorias 2002 y 2006.

Anexo Metodológico

Se ha utilizado un modelo estructural de Vectores Autorregresivos (SVAR) para capturar el efecto que posee la política fiscal sobre la economía hondureña en el período 1960 - 2006. De esta manera, se podrá verificar si el carácter expansivo de un aumento del gasto público está condicionado al estado de las finanzas públicas.

Se empieza con una versión simple de un modelo de Vectores Autorregresivos (VAR) de orden p como el siguiente:

$$Y_t = \Gamma(L)Y_{t-1} + \beta X_t + \varepsilon_t$$

Donde $Y = [T, G, Q]'$ t es el vector de variables dependientes, compuesto por los logaritmos de los ingresos tributarios, gasto público y PBI real, respectivamente; el vector X_t contiene las variables exógenas del modelo, compuesto por los rezagos de las variables dependientes, términos de intercambio del comercio, coeficiente de apertura comercial y tipo de cambio real.

La importancia de este tipo de modelos radica en poder obtener los efectos contemporáneos y dinámicos de los *shocks* estructurales sobre las demás variables en el sistema. Sin embargo, como se puede observar en la especificación anterior, los errores estructurales se encuentran relacionados entre sí, impidiendo obtener el efecto aislado de cada uno de ellos. Por suerte, la ventaja de este tipo de modelos es que permite imponer una serie de restricciones que permitan resolver el modelo, manteniendo la consistencia teórica del mismo. Por ello, se procede a la identificación de cada uno de estos *shocks*²².

Los resultados brindan la posibilidad de analizar los impactos dinámicos de los *shocks*, la causalidad y robustez. Se partirá entonces de una primera simulación en la que los ingresos tributarios no responden contemporáneamente a la evolución del gasto público, pero éste sí responde contemporáneamente al comportamiento de los ingresos tributarios:

Respuesta del PBI ante shocks de Gasto e Impuestos

Periodo	Shock de gasto			Shock de impuestos		
	- 2 SE	Respuesta PIB	+ 2 SE	- 2 SE	Respuesta PIB	+ 2 SE
1	-0.052733	0.004269	0.061271	-0.085325	-0.005067	0.075191
2	-0.076201	0.004057	0.084315	-0.088622	-0.001882	0.084858
3	-0.077407	0.009333	0.096073	-0.090792	-0.001500	0.087792
4	-0.080862	0.008430	0.097722	-0.099184	-0.004656	0.089872
5	-0.082423	0.012105	0.106633	-0.107797	-0.004045	0.099707
6	-0.092797	0.010955	0.114707	-0.113563	-0.002251	0.109061
7	-0.097372	0.013940	0.125252	-0.117421	-0.001717	0.113987
8	-0.100345	0.015359	0.131063	-0.121830	-0.002390	0.117050
9	-0.108314	0.011126	0.130566	-0.003250	-0.003250	-0.003250

Fuente: Construcción Propia

Las dos respuestas del PIB ante los *shocks* fiscales son consistentes con lo que la teoría tradicional predice. El PIB responde negativamente a un aumento de impuestos y positivamente ante un aumento del gasto público; además, las estimaciones son altamente significativas en términos estadísticos.

En el primer caso, se puede afirmar que la verdadera respuesta del PIB ante un aumento de 1 por ciento de aumento en el gasto se encuentra entre -0.05 por ciento y 0.06 por ciento con un nivel de confianza del 95 por ciento; mientras que en el segundo caso, la estimación de la verdadera respuesta del PIB ante un *shock* estructural de los impuestos posee un menor nivel de

²² Para una explicación completa sobre el desarrollo matemático ver Perotti, R. Fiscal Policy in Good Times and Bad, The Quarterly Journal of Economics. 1999

significancia, se puede afirmar que el verdadero valor de la respuesta del PIB, ante un aumento de un 1 por ciento en los impuestos es de 0.07 por ciento.

Sin embargo, en el resto de períodos las bandas de confianza son nuevamente muy anchas, por lo que los resultados no serían significativos. Por esta razón, no se procederá a calcular las respuestas acumuladas en las dos estimaciones presentadas.

En la segunda simulación se parte de que los ingresos tributarios responden contemporáneamente a la evolución del gasto público, pero éste no responde contemporáneamente al comportamiento de los ingresos tributarios:

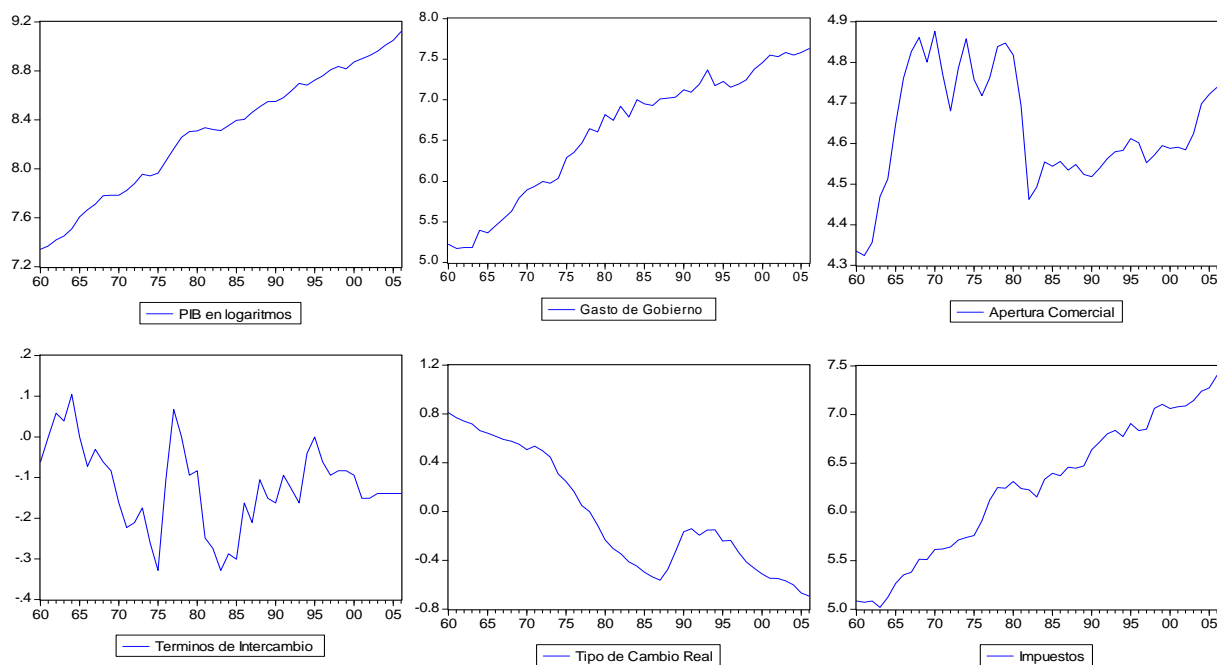
Respuesta del PBI ante shocks de Gasto e Impuestos

Período	Shock de gasto			Shock de impuesto		
	- 2 SE	Respuesta PIB	+ 2 SE	- 2 SE	Respuesta PIB	+ 2 SE
1	-0.074405	0.002897	0.080199	-0.055534	-0.001092	0.055534
2	-0.082254	0.000760	0.083774	-0.079442	0.002140	0.079442
3	-0.081945	0.004891	0.091727	-0.086510	0.003496	0.086510
4	-0.086118	0.005020	0.096158	-0.081738	-0.005098	0.081738
5	-0.092810	0.005654	0.104118	-0.090199	-0.000939	0.090199
6	-0.103764	0.002190	0.108144	-0.103376	0.004912	0.103376
7	-0.108015	0.002321	0.112657	-0.108554	0.002600	0.108554
8	-0.110579	0.005655	0.121889	-0.109569	-0.000767	0.109569
9	-0.117897	0.003523	0.124943	-0.114479	-0.001755	0.114479

La influencia de un *shock* estructural de impuestos disminuye en magnitud bajo el segundo supuesto. En este caso, el PIB disminuiría en 0.055 por ciento en un aumento de 1 por ciento en los ingresos tributarios. En el caso del gasto gubernamental, la estimación es robusta en este caso la respuesta del PIB ante un aumento del gasto en 1 por ciento es -0.074 a 0.080 por ciento, 0.002 puntos porcentuales mayor a la estimación bajo el primer supuesto. Un aspecto a mencionar es que cuanto más abierta al comercio internacional es una economía, menor es la potencia de la política fiscal.

Pruebas Econométricas

Variables usadas en el modelo



Fuente: Construcción Propia en base a datos del World Bank BCH, SECOMA, SFFIN

Resultados de los Test de Raíz Unitaria

Variables	Período	Test D- F aumentado		Test P- P		Test KPSS	
		niveles	diferencias	niveles	diferencias	niveles	diferencias
		P-value		P-value		P-value	
PIB	1960-2006	0.6419	0.0001	0.6426	0.0002	0.889645	0.154244
Gasto	1960-2006	0.2769	0.0000	0.5435	0.0000	0.852371	0.178759
Tributos	1960-2006	0.9121	0.0000	0.9171	0.0000	0.884363	0.041682
TOT	1960-2006	0.1085	0.0000	0.0844	0.0000	0.213261	0.057445
Apertura	1960-2006	0.1753	0.0003	0.143	0.0003	0.125954	0.177415

Fuente: Construcción Propia en base a datos del World Bank, BCH, SECMA, SEFIN

Resultado de Estabilidad

Root	Modulus
0.96725	0.967250
0.167749 - 0.794700i	0.812212
0.167749 + 0.794700i	0.812212
0.558680 - 0.531329i	0.770995
0.558680 + 0.531329i	0.770995
-0.490738 - 0.414403i	0.642303
-0.490738 + 0.414403i	0.642303
0.593422	0.593422
-0.164094 - 0.549290i	0.573277
-0.164094 + 0.549290i	0.573277
-0.515516	0.515516
0.164353	0.164353

VAR satisface condición de estabilidad.

Fuente: Construcción Propia en base a datos del World Bank, BCH, SECMA, SEFIN.

Número de Orden de los Rezagos

Lag	LogL	LR	FPE	AIC	SC	HQ
0	128.2528	NA	9.02E-07	-5.407105	-4.915608	-5.225856
1	218.5596	151.2115*	2.07E-08	-9.188819	-8.328698*	-8.871633*
2	229.1715	16.28796	1.95e-08*	-9.263789	-8.035045	-8.810666
3	238.5429	13.07647	1.98E-08	-9.281067*	-7.683699	-8.692007
4	245.0205	8.134658	2.35E-08	-9.163746	-7.197755	-8.438749

Fuente: Construcción Propia en base a datos del World Bank, BCH, SECMA, SEFIN.

Vector Autorregresivo

Included observations: 44 after adjustments

Standard errors in () & t-statistics in []

	LNPIB	LNGASTO	LNTAX
LNPIB(-1)	0.985589 -0.20117 [4.89933]	-0.11669 -0.64676 [-0.18042]	0.632337 -0.4424 [1.42933]
LNPIB(-2)	-0.560359 -0.24606 [-2.27733]	0.250468 -0.79108 [0.31661]	0.067342 -0.54113 [0.12445]
LNPIB(-3)	0.591099 -0.18629 [3.17297]	0.461817 -0.59893 [0.77107]	0.899246 -0.40969 [2.19496]
LNGASTO(-1)	0.0551 -0.0582 [0.94680]	0.453555 -0.1871 [2.42415]	0.021297 -0.12798 [0.16641]
LNGASTO(-2)	-0.092218 -0.06379 [-1.44566]	0.353267 -0.20508 [1.72256]	0.11724 -0.14028 [0.83574]
LNGASTO(-3)	0.122384 -0.05932 [2.06296]	-0.103891 -0.19073 [-0.54471]	0.0046 -0.13046 [0.03526]
LNTAX(-1)	-0.114048 -0.09614 [-1.18631]	-0.020981 -0.30908 [-0.06788]	0.187239 -0.21142 [0.88562]
LNTAX(-2)	0.134717 -0.09447 [1.42598]	0.128946 -0.30373 [0.42454]	-0.263482 -0.20776 [-1.26819]
LNTAX(-3)	-0.138576 -0.08388 [-1.65198]	-0.326788 -0.26969 [-1.21172]	-0.198858 -0.18448 [-1.07796]
C	-0.564 -0.68668 [-0.82135]	-1.89055 -2.20767 [-0.85635]	-7.44933 -1.51012 [-4.93295]
LNTIT	0.222372 -0.05693 [3.90602]	-0.007972 -0.18303 [-0.04356]	0.473488 -0.1252 [3.78185]
LNOPEN	0.148422 -0.05383 [2.75716]	0.076201 -0.17307 [0.44030]	0.291019 -0.11838 [2.45826]
LNTCR	-0.016703 -0.03194 [-0.52298]	-0.128934 -0.10268 [-1.25568]	0.025988 -0.07024 [0.37000]
R-squared	0.997641	0.989802	0.994296
Adj. R-squared	0.996727	0.985854	0.992088
Sum sq. resids	0.021852	0.22587	0.105684
S.E. equation	0.02655	0.085359	0.058388
F-statistic	1092.327	250.7241	450.3111
Log likelihood	104.9349	53.55036	70.25942
Akaike AIC	-4.178859	-1.843198	-2.602701
Schwarz SC	-3.651712	-1.316051	-2.075554
Mean dependent	8.35294	6.701563	6.318773
S.D. dependent	0.4641	0.717677	0.656417

Vector de Cointegración

Unrestricted Cointegration Rank Test (Maximum Eigenvalue)

Hypothesized No. of CE(s)	Eigenvalue	Max-Eigen Statistic	0.05 Critical Value	Prob.**
None *	0.49945	29.06602	21.13162	0.0031
At most 1	0.243185	11.70273	14.2646	0.1223
At most 2 *	0.107815	4.791443	3.841466	0.0286

Max-eigenvalue test indicates 1 cointegrating eqn(s) at the 0.05 level

* denotes rejection of the hypothesis at the 0.05 level

**MacKinnon-Haug-Michelis (1999) p-values

Normalized cointegrating coefficients (standardized)

	LNPIB	LNGASTO	LNTAX
1	0.063604	-0.741796	
	0.04881	0.0435	

Fuente: Construcción Propia en base a datos del World Bank, BCH, SECMA, SEFIN.