

Comentarios de FOSDEH al Proyecto de Presupuesto General de la República 2011

El Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo de Honduras (FOSDEH) da inicio a su acostumbrado análisis al contenido del Proyecto de Presupuesto General de la República 2011 resaltando su enorme preocupación por el contraste existente entre las cifras presupuestarias presentadas por la Administración Lobo Sosa, que reflejan un denodado optimismo en torno a la situación económica del país y la lectura cautelosa, que organizaciones como la nuestra realizan en torno al comportamiento de los indicadores macro y micro económicos, las medidas adoptadas y las perspectivas de crecimiento real que tiene Honduras y que, a nuestro juicio, no son (aunque quisiéramos) tan alentadoras.

En general, reconocemos que la programación del 2011 refleja que hay incrementos en diferentes áreas, y en términos globales se habla de un incremento de más de 7 mil millones de lempiras con respecto al 2010, pero reiteramos que este sigue siendo un incremento inverso a las capacidades reales y sostenibles del país, que sigue siendo desordenado en sus prioridades, altamente politizado y dependiente de los recursos externos.

Bajo esta premisa, FOSDEH pone a disposición las siguientes consideraciones iniciales:

1. Se reconoce el esfuerzo de las autoridades de entregar en debida forma y tiempo el anteproyecto de Presupuesto General de la República 2011 al Congreso Nacional, sin embargo lamentamos que todavía no exista la disposición por parte de los Poderes del Estado de eliminar la norma de la secreto al proceso de elaboración y discusión del presupuesto, contenida en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, antes de que el mismo llegue al Poder Legislativo.
2. Consideramos que el monto total del Presupuesto 2011 entregado al Congreso Nacional y que suma alrededor de 133 mil millones de lempiras excede

las capacidades reales del Estado hondureño para que pueda ser financiado y sostenible. Es decir, que si asumimos el hecho de que todos los presupuestos aprobados por el Congreso Nacional de la República son ampliados en valores superiores a los 7 mil millones de lempiras anuales, las posibilidades de que el fisco hondureño alcance la recaudación tributaria correspondiente, son por demás irreales.

Concretamente señalamos que es prácticamente imposible que el gobierno logre una recaudación tributaria superior a los 75 mil millones de lempiras, que es la meta prevista para el 2011; y que esperamos que esta meta no signifique para la población la imposición de un nuevo paquete de medidas fiscales o una mayor rigurosidad de las aplicadas en marzo a través de la Ley de fortalecimiento de los ingresos, equidad social y racionalización del gasto público.

La experiencia demuestra que las recaudaciones fiscales del año 2009 y la proyectada para el año 2010 distan mucho de los montos aprobados y aun más de lo estimado con la reforma fiscal. Esto se agrava si tomamos en cuenta que la economía hondureña en el 2010 va crecer en menos de 3% y que persisten los efectos adversos con respecto al año anterior que tuvo crecimiento negativo de 2.1%. Es decir vamos a crecer si nos comparamos con un año en el cual decrecimos.

3. Las reformas fiscales en lugar de ser de connotaciones progresivas tienen efectos regresivos, esto indica que la recaudación va estar fundada en una afectación mayor de la clase media y pobre en el pago de impuestos indirectos, a lo cual hay que adicionar el incremento de las tarifas de servicios públicos, al salario mínimo, que en conjunto generan un aumento en los precios de bienes y servicios, al trasladar las empresas, vía precios, tales incrementos de costos.

Sin duda podría darse una mejora en la recaudación de impuestos, pero afectando a la mayoría de la población, que en más de un 66% está en condiciones

A nivel de porcentajes, se puede indicar que el servicio de la deuda pública absorberá el 78% del incremento total del presupuesto 2011, al pasar esta partida presupuestaria de 7,415.8 millones de lempiras en el 2010 a 13,191.3 millones de lempiras para el 2011. En contraste, se registran reducciones en todas las partidas destinadas al área social.

de pobreza; la desempleada y/o en condiciones de subempleo que a mayo del 2010 indicaba que más del 50% de los asalariados reciben menos del salario mínimo (¿en cuánto se ampliarán estos índices por el nuevo ajuste del salario mínimo y el que se decretará para el 2011?). Este breve análisis nos da base para calificar que se ha estado fortaleciendo una “política fiscal perversa”, que en lugar de ser redistributiva, sustrae cada vez más mayores impuestos de la población en condiciones de pobreza.

4. El FOSDEH reconoce que el Estado hondureño requiere de crecientes ingresos tomando en cuenta la profunda deuda social histórica que se tiene en nuestro país. No obstante, no se encuentran medidas fiscales claras y concretas orientadas a disminuir las excesivas exoneraciones fiscales de un pequeño sector poblacional, que según estudios de la propia Dirección Ejecutiva de Ingresos representan una pérdida cercana a los 11 mil millones de lempiras anuales. Tampoco se observan estrategias convincentes e integrales en torno a la recuperación de la Empresa Hondureña de Telecomunicaciones y la Empresa Nacional de Energía Eléctrica, que se encaminen a un ajuste de sus ingresos mediante la compra de energía a precios reales de mercado (más bajos que los actuales) o al cobro justo que particularmente las empresas de telefonía celular debieran entregar a las arcas hondureñas. Lamentamos que la única medida concreta tomada hasta el momento para sanear las finanzas de estas empresas sean a partir de ajustes tarifarios que recaen en los usuarios normales de dichos servicios. En tal sentido, insistimos, en que el sector empresarial debe tener utilidades, pero equilibradas y conforme a los valores reales y justos que corresponden.
5. También en el área de ingresos es preciso destacar la alta dependencia de donaciones y préstamos que tendrá el presupuesto 2011. En el caso de las donaciones, estas se registran en un poco más de los 4 mil millones de lempiras que en su mayoría corresponden al alivio de la deuda. Sin embargo, hay que recordar que estos recursos no se perciben como un flujo de efectivo fresco, sino más bien como el

dejar de pagar al acreedor para financiar parte de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza. Este tema que no solo es contable, requiere explicación ya que dicho alivio representa el 67% de las transferencias y donaciones de capital del sector externo.

6. En lo que refiere al endeudamiento público, es observable un incremento de casi 9,870 millones de lempiras, mediante la colocación de Títulos Valores de la Deuda Interna a largo plazo, que en buena medida corresponde al acuerdo Stand By suscrito con el Fondo Monetario Internacional, lo que significa seguir endeudando el país de manera masiva, acelerada y con un desconocimiento total del impacto que la misma tiene.

En paralelo, el Congreso Nacional debe considerar el ominoso comportamiento de endeudar con recursos externos al país para el 2011, con un monto aproximado a 8,173 millones de lempiras, es decir aproximadamente 430 millones de dólares.

Visto de manera conjunta, el endeudamiento interno y externo representan el 23.8% de los ingresos totales del país, mismos que al sumarse a la partida de transferencias y donaciones de capital representan aproximadamente el 30% de los ingresos estimados por la Administración Central. Es decir, que el presupuesto nacional únicamente es financiado en un 70% por ingresos tributarios nacionales, lo que significa que de cada lempira gastado por el gobierno, únicamente 70 centavos son autofinanciados por el Estado de Honduras.

7. A nivel de egresos, es evidente que el mayor consumidor de los recursos públicos es el Poder Ejecutivo, seguido por el Poder Judicial y el Poder Legislativo. De frente a estas circunstancias el Poder Ejecutivo gastará más de 74,000 millones de lempiras (98.7% del total), en cambio el Poder Judicial 1,597 millones de lempiras y el Congreso Nacional 920 millones de lempiras, es importante destacar que el Congreso Nacional dispone de una partida dentro de la Secretaría de Finanzas equivalente a 400 millones de lempiras, según podemos apreciar en las Disposiciones Generales, Artículo 125 bajo el nombre Fondo de Desarrollo Departamental, lo cual no es nuevo y a nuestro juicio, tal como lo hemos hecho en administraciones anteriores, consideramos que el uso de este recurso excede el ámbito de acción que corresponde al Poder Legislativo según nuestra propia Legislación Nacional.
8. Aunque a la fecha lo que más se ha divulgado es que el Presupuesto de la Administración Central es mayor en 7,444 millones de lempiras comparado al del año 2010, el mayor incremento de gasto está reflejado en el pago de intereses y porciones de capital de la deuda pública hondureña (interna y externa) equivalente a 5,775.5 millones de lempiras

lo que manifiesta claramente el enorme peso y el mal manejo del endeudamiento que Honduras ha tenido después del proceso de desendeudamiento externo otorgado por la Comunidad Internacional.

A nivel de porcentajes, se puede indicar que el servicio de la deuda pública absorberá el 78% del incremento total del presupuesto 2011, al pasar esta partida presupuestaria de 7,415.8 millones de lempiras en el 2010 a 13,191.3 millones de lempiras para el 2011. En contraste, se registran reducciones en todas las partidas destinadas al área social.

9. Llamamos también la atención al notable incremento que recibe la Secretaría del Despacho Presidencial que pasa de tener un presupuesto aprobado en el 2010 de 867 millones de lempiras a 2,545 millones de lempiras, es decir casi tres veces su presupuesto. De igual forma, reiteramos el desproporcionado presupuesto que ha absorbido Casa Presidencial, en gobiernos anteriores y en el actual, al mantener un presupuesto de 685 millones de lempiras que representan, por ejemplo el 80% del presupuesto asignado a instituciones sensibles para la sociedad como el Ministerio Público.
10. El proyecto de presupuesto 2011 (en la versión del mes de septiembre que no recoge las negociaciones bilaterales realizadas por el Congreso Nacional con la diferentes delegaciones de secretarías e Instituciones del sector público) registran una disminución en gran parte de las instituciones centralizadas. No obstante, no se logra comprender como dependencias como la Secretaría de Defensa Nacional continúa recibiendo incrementos y se le asigna un monto total superior a los 2,682 millones de lempiras, en tanto las Secretarías de Educación y Salud en conjunto se les disminuye en conjunto 625 millones de lempiras. Lo anterior es aún más delicado si observamos que, al igual que otros años, la Secretaría de Seguridad también recibe un aumento presupuestario llegando a una asignación de 3,110.5 millones de lempiras, sin que en la práctica esos recursos representen mayores niveles de seguridad personal o patrimonial.

Con ánimo absolutamente reflexivo todo pareciera indicar que a más dinero para Seguridad y Fuerzas Armadas mayor inseguridad. En tal sentido, esperamos el Congreso Nacional también cumpla con su función de auditor y le de seguimiento al gasto público a fin de que el dinero que pagamos los ciudadanos se nos devuelva en beneficios tangibles.

De igual forma, constituirá una obligación supervisar el uso de los recursos que se les asignen a estas dependencias del Estado por efectos de la distribución que se haga de los fondos y bienes incautados al narcotráfico.

Desde que comenzó a funcionar la ERP en el año 2000 al año 2009 se han gastado en nombre de la ERP más de 157 mil millones de lempiras, sin embargo, para el mismo período 1,187,572 personas pasaron a ser pobres,

11. Reconocemos como valioso el esfuerzo planteado en el Presupuesto, de incrementar los recursos a la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente por aproximadamente 88% respecto al año anterior, particularmente si los mismos serán utilizados para la prevención de los daños vinculados al cambio climático. Sin embargo, queremos indicar que a mayor recursos debe existir una mayor responsabilidad y ética por parte de esta Secretaría en la entrega de las licencias ambientales.
12. Es oportuno destacar las dificultades encontradas en el presupuesto para poder compatibilizar las asignaciones presupuestarias particularmente las que tienen que ver con la Visión de País y Plan de Nación. FOSDEH esperaba que presupuesto nacional tuviese una reorientación y que dejase de lado la “costumbre de tener un presupuesto por crecimiento vegetativo”, por un presupuesto de connotaciones estratégicas. Este ejercicio técnico debe ser concretizado en el menor plazo posible en tanto que pueda definir con mayor propiedad las acciones que correspondan al fortalecimiento de las recaudaciones fiscales, pero por otra parte lo que corresponde a la eficiencia y la eficacia del gasto del Estado. La definición de una metodología más apropiada para elaborar el Presupuesto anual y plurianual, constituye una herramienta que puede orientar a mejores derroteros de inversión pública hondureña. Es decir que no basta que las comisiones legislativas vinculadas al Presupuesto y Finanzas del Gobierno puedan tener a su disposición las liquidaciones y otro tipo de documentos, que permitan el adecuado seguimiento del gasto público. Además de ser un tema especializado que requiere el concurso técnico de profesionales del tema, precisa también de los instrumentos técnicos para lograr el seguimiento más efectivo.
13. Llamamos la atención en torno a la persistente e inapropiada asignación de recursos expresada a la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP), cuando en la realidad la mayor parte de los mismos se diluyen en salarios y gastos burocráticos que no tienen ningún impacto real en el combate a la pobreza. Desde que comenzó a funcionar la ERP en el año 2000 al año 2009 se han gastado en nombre de la ERP más de 157 mil millones de lempiras, sin

embargo, para el mismo período 1,187,572 personas pasaron a ser pobres, lo cual demuestra que las expresiones emitidas por una cooperante internacional, en el sentido de que la “ERP está muerta y enterrada”, siguen siendo válidas. Vale la pena revisar a fondo lo considerado para el presupuesto 2011 para la ERP por más de 34,500 millones de lempiras, a fin de ser congruentes con el objetivo de disminuir la pobreza de los verdaderamente empobrecidos del país.

14. En torno al gasto corriente, que es uno de los principales problemas de las finanzas públicas hondureñas, es conveniente indicar que se continúa con la tendencia de crecer aceleradamente y de manera insostenible en el mediano plazo. Si bien es posible que los ingresos tributarios puedan aumentar, aunque sean en cantidades mínimas, en comparación a las necesidades del país, es incongruente destinarlos para cubrir el gasto corriente en desmedro de la inversión. Es oportuno indicar que a lo largo de las Disposiciones Presupuestarias y del documento de Presupuesto 2011, no se fijan los techos de contratación de nuevo personal. Esto significa dejar abierta la posibilidad de contratar casi cualquier número de empleados, sobre la base de un techo presupuestario aprobado, pero que todos los años crece por las ampliaciones presupuestadas aprobadas por el Ejecutivo y por el Congreso Nacional de la República

En la perspectiva del FOSDEH, el Estado hondureño debe determinar y dar cumplimiento fiel a un número máximo de contrataciones que el Gobierno de la República debe de realizar en los próximos años. Sin embargo, es conveniente considerar que en al menos dos años se debe de vedar por completo todo tipo de contratación que no sea estrictamente de emergencia y que además pueda ser cubierta con fondos públicos nacionales.

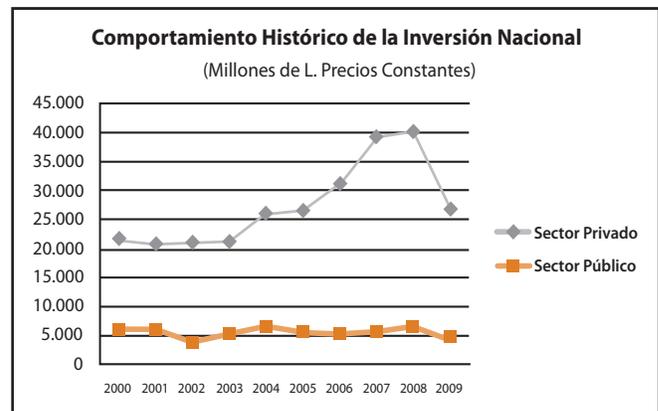


A partir del cuadro que indica que todos los años se irrespeta el presupuesto aprobado, con ampliaciones presupuestarias de varios miles de millones de lempiras para que los gobiernos puedan gastar, observamos que no existe ninguna

disposición presupuestaria orientada a que esto deje de seguir ocurriendo, pese a que tampoco es una recomendación que esté incluida en el Acuerdo Stand By con el Fondo Monetario Internacional vigente desde el 10 de septiembre pasado.

15. Respecto a la inversión pública llamamos la atención que la asignación presupuestaria para el año 2011 se reduce en más de 2 mil millones de lempiras para quedar en una suma total de 9,517 millones de lempiras para el ejercicio fiscal del próximo año. De igual manera preocupa la caída en la asignación de los montos de inversión definidos en el presupuesto plurianual para los años 2012 y 2013.

La asignación disminuida de recursos de inversión expresan claramente una política económica que disminuyen las posibilidades de creación de nuevos empleos, ingresos y otras facilidades para que la actividad económica del país pueda verse favorecida y respaldada en los próximos años. En nuestra opinión, es necesario revertir paulatinamente las asignaciones presupuestarias que priorizan hasta ahora el gasto corriente disminuyendo la inversión pública.



Fuente: BCH

Por todo lo anterior y por otras reflexiones que respetuosamente expresamos, es oportuno proponer la necesidad de elaborar un presupuesto plurianual de al menos una década, incluyendo la formulación del anteproyecto de presupuesto 2012-2021 en un marco participativo a partir de los primeros meses del año 2011.

A partir de la propuesta anterior y aunque se señala la existencia del documento de Política de Endeudamiento Público para el periodo 2011-2014 es conveniente preparar más allá de este periodo dicha política. Además, debe incluir la estrategia de desendeudamiento interno y externo del país ya que el servicio de deuda pública representa más del 17% del Presupuesto de la Administración Central, lo que en perspectiva de los años inmediatos por venir se prevén crecimientos significativos que impiden el mejor desenvolvimiento de la administración pública y de la democracia económica que el país debe impulsar.