



Una buena receta depende de una buena radiografía. Presentación del Presupuesto General de la República 2018

¿Qué es el Presupuesto General de la República? ¿Y por qué tanto escándalo?

El **Presupuesto** de un país es sumamente importante, ya que expresa en forma cuantitativa las intenciones de un gobierno, por ejemplo, si en la filosofía de un gobierno es importante la educación para alcanzar el desarrollo, las asignaciones monetarias a educación serán notoriamente mayor a otros sectores, lo mismo podría aplicar para el sector salud, seguridad o como ha sido el caso de Honduras en los últimos años, el pago de la deuda [1]. El presupuesto tiene otro elemento, **el ingreso**, para que haya asignaciones en salud, educación, seguridad etc., los recursos deben provenir de algún lado, esa fuente son los ingresos gubernamentales (tributarios y no tributarios) y donaciones, pero cuando el gasto supera el ingreso, el gobierno tiene que recurrir a otro elemento de análisis, **la deuda**. Con estos elementos podríamos concluir entonces, que el **Presupuesto General de la República (PGR)**, es el conjunto de prioridades del gobierno (política pública) que reciben ciertas asignaciones monetarias, para los cuales tiene que disponer de recursos, por lo que paralelo a las asignaciones de gasto se encuentra un análisis y estrategias de financiamiento con recursos propios y no propios.

Entendido bien que implica la construcción de un presupuesto, es natural pensar que el gobierno de turno deba entonces hacer análisis exhaustivo del contexto económico y social, de forma que le permita argumentar las estimaciones no solo de los gastos, sino de los ingresos para sufragar dichos gastos. En Honduras antes de establecer los montos de ingresos y gastos en el Presupuesto General de la República, se elaboran dos documentos que recogen el contexto macro económico imperante a nivel nacional e internacional y se establece una proyección del panorama para el próximo año, estos documentos son el **Marco Macro Fiscal de Mediano Plazo [2] (MMFMP) y los Lineamientos Generales de Política Presupuestaria**.

El Banco Central de Honduras ha estimado dos escenarios macroeconómicos en menos de dos meses ¿Por qué?

El PGR para el año 2018 ha venido construyéndose desde marzo de este año, comenzando justamente con la elaboración del MMFMP, este documento es resultado conjunto de la Secretaría de Finanzas (SEFIN) y el Banco Central de Honduras (BCH). Ha sorprendido que a pocos días para que el proyecto de presupuesto llegue al Congreso Nacional,

1. Para el año 2017 se dispuso pagar más de 30 mil millones de Lempiras según Disposiciones Generales de Presupuesto, superando las asignaciones presupuestarias para salud y educación.

2. El Marco Macro Fiscal de Mediano Plazo, se ajusta con el documento del Programa Monetario de principio de año elaborado por el Banco Central.

el BCH divulgara la actualización del Programa Monetario 2017-2018, con un panorama bastante optimista, tanto del contexto económico nacional como internacional, dejando las proyecciones del MMFMP algo “modestas”.

Estas variaciones afectan algunas estimaciones hechas para el PGR, una de ellas es la estimación de ingresos tributarios que para el 2018 era de cerca de 104,209 millones de Lempiras según el MMFMP, pero con las nuevas estimaciones del BCH el Sistema de Administración de Rentas (SAR) podría recaudar cerca de 650 millones de Lempiras más que lo presupuestado, pero ese no es nada nuevo, ya que al revisar los datos históricos del administrador tributario, se ha visto como este (en promedio) ha recaudado más de lo que ha presupuestado [3]. Hay otras cuentas que también sufrirían un aumento en su estimación, como lo es la cuenta corriente, la cual sufriría un crecimiento significativo ya que conlleva las asignaciones de los sueldos y salarios y sus colaterales (13avo, 14avo, transferencias a los institutos de pensiones y seguridad social, prestaciones, entre otros) [4]. Otro componente que también debe ser analizado es la relación deuda pública/PIB, debido a que es otro factor que se ajusta a las estimaciones de crecimiento económico, el primer elemento de análisis es que la deuda pública dado que, se ajusta a un techo del 50% del PIB, podría alcanzar 282 mil millones de Lempiras (unos 1,700 millones de Lempiras más que lo proyectado en el MMFMP), de modo que, el monto de la deuda puede “legamente elevarse” aunado al arrastre de la deuda flotante y pasivos garantizados por la Administración Central de ejercicios anteriores, como lo ha venido mencionando el FOSDEH a lo largo del presente año, los niveles de deuda que se acercan a los 15 mil millones de dólares pueden llegar a ser insostenibles en el tiempo. Por último, hay una ilusión de “ahorro” el pago de servicio de la deuda, esto se puede ver en una práctica recurrente de este gobierno, en donde se permutan bonos [5] que por lo general han sido absorbidos por los institutos de previsión y seguridad social, el juego consiste en que solamente se pagan los intereses de la deuda sin abonar al capital, difiriendo el vencimiento de la deuda (de capital) a tres o cinco años a tasas de interés más bajas (en promedio de 13 a 9%), en otras palabras, existe una gran cantidad de deuda sostenida en los institutos de previsión que no se contabilizan como deuda pública, en consecuencia la deuda calculada por el gobierno es sencillamente subestimada.

Estos cambios en las proyecciones del BCH tienen un “saborcito” a mieles de tiempos electoreros, debido a

que se pueden atar varios cabos con ellos, estableciendo acciones que mejoran la imagen de la actual administración. El primero es que, decir que **“La economía crecerá como nunca”** es un discurso con trasfondo político antes que técnico (En líneas posteriores aclararemos este punto). Otro asunto podría ser el aumento en la masa salarial, de allí podría servirse una buena cantidad de recursos para conseguir voluntades (votantes), –recordemos que estas estimaciones no se hacen solo para el 2018, sino que también para el último cuatrimestre del 2017–, y esto podría utilizarse para justificar aumentos de salarios o apertura de nuevos puestos para este mismo año. Otro aspecto (y quizá uno de constante señalamiento por parte del FOSDEH) es que la inversión pública también depende de las proyecciones económicas. Pero eso está bien, ¿no? ¿No necesitamos que se asigne más a la inversión para que aumente y/o aumente que apoyan la estructura productiva obteniendo mayor crecimiento y desarrollo económico? La respuesta es no. El problema es que gran parte de lo que este gobierno ha llamado inversión, en realidad es gasto corriente, disfrazado bajo el nombre de inversión social en el programa del bono 10 mil de vida mejor. Las últimas estimaciones de “bonanza económica” podrían servir para el engrosamiento de estas políticas, que seguro dejan otra gran tajada de votantes ¿no? Lo que lo hace tan sospechoso es que estas estimaciones “técnicas” cambiaron en menos de dos meses.

Factores del crecimiento en Honduras: Entre la realidad y la fantasía.

Honduras ha tenido una estructura económica similar en los últimos quince años, un sector financiero que ha registrado un alto crecimiento y aporte al PIB, principalmente por las altas tasas de interés lo cual lo ha catapultado como el líder de la estructura económica en las últimas dos décadas, le acompañan los sectores de energía y telecomunicaciones, de forma un poco menos constante se asoma el sector agrícola. Una fotografía más reciente, nos dice que, para el primer trimestre del año 2016, la intermediación financiera representó el 50% del crecimiento económico hondureño, esto evidencia la supremacía de este sector, los otros sectores que aportaron en gran cuantía al crecimiento económico para el año pasado, fueron el sector agropecuario con un 28% y el sector de energía y comunicaciones con 14 y 11% respectivamente. Para el primer trimestre de este año, aparecerán en la fotografía los mismos actores solo que quizá en distintos lugares y de manera coyuntural, primero el sector de manufacturas participando del 31%,

3. Ver Artículo 17 de las Disposiciones Generales de Presupuesto 2017: Donde se expresa que los excedentes de los ingresos corrientes no son sujetos de ajustes a las cuentas que reciben transferencias como las alcaldías o la UNAH, quedándose este recurso en el nivel central del gobierno. Por esa razón es que se cree que el subestimar ingresos es una práctica perversa para agenciarse de recursos violentando leyes secundarias y la Constitución de la República.

4. Declaraciones recientes del ministro de finanzas indican que debido al aumento general a los salarios de los empleados públicos (220,000) bajo el régimen de servicio civil más los maestros comprometerán 5,000 millones de Lempiras.

5. Trasladar el vencimiento de la deuda de un año a otros años más adelante

seguido del sector financiero 22% y el sector agrícola que tuvo una participación del 20%.

Antes de pasar al problema estructural, es importante revisar detenidamente el cambio de participación (del 2016 al 2017) descrito en las líneas anteriores. Un fenómeno digno de estudio es lo que pasó con el sector financiero ya que en el 2017 participó mucho menos del crecimiento económico de lo que contribuyó en años anteriores, cediendo el lugar al sector manufacturero quien tomó el primer lugar de participación de aporte al crecimiento económico. Hay un punto que quizá el BCH no ha analizado en sus proyecciones, y es que con la fusión BANADESA-BANPROVI se entrama un juego sigual en el mercado financiero, ya que mientras la fusión de bancos estatales no tiene que pagar absolutamente nada para gestar movimientos en el mercado financiero, los bancos comerciales tienen que cumplir obligaciones de política monetaria, fiscal y las obligaciones propias a los ahorrantes, por lo que hace pensar que no es casualidad que el sistema de intermediación financiera haya bajado su participación en la economía y seguramente tendrá la misma tendencia para el resto de este año y el siguiente. En el entendido que el sector financiero ha sido participe constante y sonante del crecimiento económico en los últimos años, no hay una explicación del BCH del porque a pesar de la contracción del sistema financiero, se proyecta un crecimiento económico por encima del promedio de la última década.

El sector que lideró la participación del crecimiento económico el primer trimestre de este año ha sido el sector manufacturas, el cual es su mayoría está conformado por el sector maquilero ¿Y eso que problema tiene? ¿Acaso no es este un sector que genera empleo masivo en el país? En efecto, el sector maquilero es intensivo en mano de obra y también es cierto que el salario medio está por encima del salario promedio de los demás sectores, el gran problema de este sector es que obtener este tipo de inversión al país le cuesta mucho sacrificio fiscal [6] . Si se hiciera una radiografía fiscal del país, veríamos como Cortés el departamento donde se concentra la mayor parte de la industria del país, entrega substancialmente menos tributos al Estado en comparación a Francisco Morazán. En el 2016 Francisco Morazán aportó el 75% de los ingresos tributarios que captó SAR, mientras que Cortés solo aportó el 24%, y la diferencia entre lo que ha tributado Francisco Morazán y Cortés en los últimos seis años (2010-2016) ha sido de más de 185 mil millones de Lempiras. Este fenómeno tiene nombre y apellido **“Incentivos fiscales o gastos fiscales”** para que el sector manufacturero (especialmente maquilas) se instalen en el país, Honduras tiene que otorgarles un kit de incentivos fiscales incomparable con otros países latinoamericanos. Estas últimas líneas invalidan la posibilidad que debido al “mejor rendimiento de la economía” el PGR debe asignar mayores saldos de gasto y estimar altos niveles de ingresos fiscales que al final terminan siendo asumidos por otros sectores [7].

Para finalizar, es necesario rescatar dos puntos importantes, el primero es que es peligroso que los “buenos vientos” augurados para la economía hondureña, tenga una dependencia excesiva de los factores exógenos, todos los elementos apuntados por la revisión del Programa Monetario 2017-18, muestran que los motores del crecimiento de la economía no dependen del impacto de las políticas públicas internas, sino de eventos exógenos que no podemos controlar ¿Qué pasaría si el precio del café cayera? ¿Si el precio del petróleo va al alza? ¿Si se intensifican las políticas anti inmigratorias en Estados Unidos?, todos estos escenarios son probables y no ve analizado en los documentos que explican el contexto macroeconómico de Honduras. El segundo punto es que no se observa por ningún lado un análisis más profundo de las dolencias económicas y sociales de los hondureños, el nivel de desigualdad, el desempleo, los niveles de pobreza etc., para profundizar en este tema el FOSDEH publicará un próximo editorial llamado **“Exclusión de la pobreza, desigualdad y desempleo en las perspectivas económicas”**.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

**Agencia Suiza para el Desarrollo
y la Cooperación COSUDE**



Las ideas y opiniones expresadas en el texto son de exclusiva responsabilidad de sus autores, y no reflejan necesariamente la visión ni la opinión de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación COSUDE.

6. Ver artículo de P. Krugman sobre sacrificio fiscal https://economia.elpais.com/economia/2017/09/01/actualidad/1504280290_270832.html

7. A pesar de que el monotributo aprobado en el último Código Tributario, no se haya reglamentado este año y se haya pasado para la próxima legislatura, no significa que este no se vaya a aprobar a principios del próximo año, aumentando la base tributaria teniendo en cuenta que 70% de la economía hondureña es informal futura sujetos de este impuesto único.