



INTERNATIONAL MONETARY FUND

Memorándum de Política Económica y Financiera

Memorando de Políticas Económicas y Financieras Del Gobierno de Honduras

I. OBJETIVOS DEL PROGRAMA

1. Durante los últimos cuatro años, el desempeño económico de Honduras ha sido robusto. La producción ha crecido rápidamente por arriba del 6 por ciento anual, la inflación se ha mantenido en un sólo dígito, y la pobreza se ha reducido. Desde 2007, sin embargo, los precios internacionales del petróleo y de productos agrícolas se han incrementado y las remesas familiares se han desacelerado, especialmente durante 2006–07. El crédito al sector privado se ha expandido rápidamente, impulsando la demanda interna (tanto la inversión privada como el consumo) y las importaciones; mientras que el presupuesto ha coadyuvado a contrarrestar el choque petrolero y atender las demandas sociales. Consecuentemente, han surgido presiones en la inflación, las finanzas públicas, el sector energético y la balanza de pagos.

2. El Gobierno de Honduras ha articulado un programa de estabilización para atender estos urgentes desafíos. El programa busca mantener las condiciones para el crecimiento sostenido y la reducción de la pobreza a través de la consolidación de la estabilidad macroeconómica. En un contexto de una economía mundial en desaceleración, el programa pretende alcanzar un crecimiento real del PIB de alrededor del 5 por ciento en el 2008, mantener la inflación en un dígito y fortalecer la posición externa. El programa también incluye una reforma integral para colocar al sector energético en una posición sólida.

3. Para alcanzar estos objetivos, el Gobierno está implementando un conjunto de políticas económicas y financieras. El presupuesto del 2008 apunta a un déficit del sector público combinado del 1½ por ciento del PIB, con un incremento en el gasto para la infraestructura y la reducción de la pobreza. El programa monetario apoya una expansión del crédito bancario en línea con los objetivos de crecimiento y mantiene las reservas internacionales en alrededor de 4 meses de importaciones (excluyendo aquellas relacionadas con la maquila). La gestión de la política cambiaria buscará mantener la competitividad externa. Este conjunto de políticas coadyuvará a una reducción en el déficit externo de la cuenta corriente a 6 por ciento del PIB en el mediano plazo.

4. El Gobierno continuará afinando su política de mediano plazo para el alivio de la pobreza y el crecimiento, y, en los meses venideros, planea finalizar un programa que pueda ser apoyado por el Servicio de Crecimiento y Reducción de la Pobreza. Con este propósito, en consulta con la sociedad hondureña, el Gobierno desarrollará una agenda para: fortalecer el marco fiscal de mediano plazo; poner en marcha una política integral de salarios y empleo que sea congruente con un incremento sostenido del gasto en sectores sociales y de infraestructura claves; fortalecer el sector energético; reforzar la transparencia del proceso presupuestario; mejorar las instituciones del sector público y combatir la corrupción; seguir modernizando el sistema financiero, y avanzar en el fortalecimiento del clima de inversión privada y la competitividad general.

II. POLÍTICAS ECONÓMICAS Y FINANCIERAS

A. Política Fiscal

5. El presupuesto del 2008 (acción previa) apunta a contener el déficit fiscal combinado en 1½ por ciento del PIB, inferior al 2¼ por ciento del PIB observado en el 2007. Esto es congruente con una recuperación del gasto prioritario, con la inversión pública incrementándose en 1¾ por ciento del PIB en 2008. La consolidación fiscal continuará en 2009, con una meta acotada del déficit combinado de alrededor del 1½ por ciento del PIB, coadyuvando a mantener la deuda pública (externa e interna) en un nivel estable del 22½ por ciento del PIB y protegiendo los beneficios importantes del alivio de la deuda obtenido en años recientes. Para alcanzar estas metas, el presupuesto de 2008 incluye las siguientes acciones clave:

- **Estabilización de la masa salarial.** La masa salarial del Gobierno Central (meta indicativa) se mantendrá constante en 9.2 por ciento del PIB en 2008 y será de 9.1 por ciento del PIB en 2009. Para este fin, el Gobierno se adherirá estrictamente al acuerdo alcanzado con los docentes en 2006; otorgará ajustes salariales para el resto de los empleados públicos en línea con la inflación proyectada; y, compensará incrementos en el empleo en el 2008 en los sectores prioritarios del gobierno central con jubilaciones y otras acciones consistentes con los hallazgos de los censos y auditorías que están en proceso para mantener el empleo a niveles de diciembre del 2007. Se tomarán acciones para profundizar controles en las planillas mediante: i) el establecimiento de una oficina centralizada para la gestión de planillas en el Ministerio de Finanzas hacia finales de abril del 2008; ii) integrar totalmente la gestión de planillas de los módulos del Ministerio de Salud y el Servicio Civil al Sistema de Administración Financiera Integrada (SIAFI) hacia finales de agosto del 2008, con el diseño del módulo para el sector educación terminado en enero del 2009; iii) finalizar un censo y auditoría de docentes a finales de agosto del 2008 y dar inicio a acciones correctivas sobre las irregularidades detectadas a finales de septiembre; y, iv) ampliar el censo y auditorías al resto del gobierno central, empezando por el sector salud, a finales de septiembre del 2008.
- **Continuar el fortalecimiento de la política tributaria y su administración.** El Gobierno convertirá en permanente el impuesto Aporte Solidario Temporal de 5 por ciento en el presupuesto del 2008 y presentará al Congreso en mayo un proyecto de ley Anti evasión para mejorar la administración tributaria. También, para junio del 2008 aplicará estrictamente el cumplimiento de las regulaciones sobre exoneraciones del Impuesto sobre Ventas y del Impuesto sobre la Renta. El rendimiento anual de esta estrategia se estima en 0.6 por ciento del PIB.
- **Fortalecimiento del balance operativo de las principales empresas públicas.** Acciones claves incluyen: i) poner en vigencia una política de tarifas que cubra los costos operativos

a través del tiempo y gradualmente modernizar la ENEE (ver abajo); ii) introducir nuevos cargos transitorios por llamadas internacionales (US\$0.03 por minuto), y la adopción, por la empresa estatal (HONDUTEL), de cargos incrementados por derecho de línea— elevando los ingresos en alrededor de 0.3 por ciento del PIB; y, iii) completar auditorías financieras a las dos empresas públicas más grandes (ENEE y HONDUTEL) para junio del 2008 y para octubre del 2008 diseñar planes de modernización para ser implementados en el 2009.

- **Incremento del gasto prioritario.** El gasto primario corriente del gobierno central se limitará a 15.8 por ciento del PIB (techo indicativo), congruente con una reorientación del gasto hacia sectores prioritarios. El gasto anti-pobreza se incrementará a 7.0 por ciento del PIB (piso indicativo) y la inversión del sector público se incrementará a 6.5 por ciento del PIB, con el programa de inversión pública dándole prioridad a la infraestructura básica, tal como carreteras, energía y puertos.
- **Focalización de los subsidios a los pobres.** El subsidio directo a la electricidad y el Bonochenta se focalizará en los usuarios consumidores de menos de 150 kWh por mes (reducido de 300 kWh) en abril. El subsidio directo al combustible se limitará a un techo de L1,000 millones (0.4 por ciento del PIB) para 2008 y se focalizará a los pobres. El Gobierno conformará un grupo técnico para perfeccionar la focalización de la política general de subsidios y preparar para julio del 2008 un informe con recomendaciones para mejorar los mecanismos de entrega e identificar esquemas más sólidos para focalizar los subsidios directos de los combustibles.
- **Adopción de una política de concesión de créditos nuevos congruente con la recuperación de préstamos en las instituciones públicas de pensiones.** Esta política está en línea con las propuestas de presupuesto de los institutos públicos de pensiones y resultará en un ahorro fiscal de 0.8 por ciento del PIB en 2008. Esta medida ayudará a confinar el programa de préstamos de los institutos de pensiones a sus afiliados, y de esta forma limitar el riesgo en sus carteras y proteger su integridad financiera.
- **Dependencia en el financiamiento externo.** El Gobierno pretende reducir sustancialmente el financiamiento interno, ayudando a incentivar la inversión privada. Se mantendrá la política de contratación de financiamiento externo solamente bajo condiciones concesionales (criterio de desempeño, techo). Se ha obtenido financiamiento concesional de Petrocaribe por US\$350 millones para los años 2008 y 2009; el presupuesto del 2008 ha asignado alrededor de US\$140 millones de estos recursos para proyectos de transmisión y distribución de energía para el periodo 2008–2009, y el resto será asignado

para proyectos energéticos relacionados con la generación hidroeléctrica, así como otros proyectos de infraestructura en áreas pobres. Para mantener la transparencia, el Gobierno ha establecido un fideicomiso en el Banco Central que administrará los recursos provenientes de Petrocaribe; y, el Banco informará periódicamente sobre las operaciones del fideicomiso a una Comisión de Notables que incorpora representantes de la sociedad civil. Adicionalmente, el Gobierno se propone usar los recursos equivalentes a 0.6 por ciento del PIB de la venta de la banda móvil de telecomunicaciones para financiar el programa de inversión ya presupuestado en proyectos productivos de infraestructura, principalmente carreteras.

B. Política Monetaria, Cambiaria y Prudencial

6. La política monetaria limitará la inflación en el rango de 8 a 10 por ciento en 2008, congruente con el ajuste a los precios de los productos energéticos, una expansión sostenible del crédito bancario al sector privado y el fortalecimiento de las reservas internacionales netas (RIN). El Banco Central ha elevado la tasa de interés (en 25 puntos básicos a $7\frac{3}{4}$ por ciento en febrero) y está tomando medidas equivalentes a un monto de 2 puntos porcentuales en sus requerimientos de encaje (ya sea mediante el incremento de inversiones obligatorias con efecto monetario o a través de la venta adicional de títulos del Banco Central a inversionistas no bancarios locales), para llevar las RIN a finales de marzo al nivel registrado a finales de 2007 (acciones previas). El Banco Central empezó a incrementar las inversiones obligatorias en 5 puntos porcentuales en marzo (iniciando con 2 puntos porcentuales y subsecuentemente con incrementos mensuales hasta junio), las cuales se pueden satisfacer con títulos del gobierno para facilitar el pago de atrasos a los generadores térmicos privados. Para proteger el crecimiento en un contexto de deterioro de las condiciones externas, el Banco Central está reduciendo los requerimientos de encaje (en 5 y 10 puntos porcentuales para depósitos en moneda local y en dólares de los Estados Unidos, respectivamente, en tramos mensuales a lo largo del periodo marzo–noviembre) a aquellos bancos que orienten sus créditos a los sectores productivos. A partir del final de febrero, el Banco Central procura mantener el saldo de títulos de mercado abierto en o por arriba de una meta mensual indicativa para alcanzar las metas del programa. La efectividad de las recientes reformas a los requerimientos de encaje será evaluada durante la primera revisión del programa y, de ser necesario, se modificarán.

7. El Banco Central procurará conservar la estabilidad del actual sistema cambiario, que permite que el valor de la moneda se determine dentro de una banda (± 7 por ciento con respecto a un punto medio). Congruente con este marco de referencia, el Banco Central usará más activamente sus instrumentos de política monetaria y cambiaria, de forma adecuada para salvaguardar la competitividad externa y ayudar a proteger la economía contra perturbaciones externas y alcanzar la meta de reservas del programa. Esta política estará sustentada por políticas monetaria y salarial prudentes y será ajustada en la medida que sea necesario en el caso de acontecimientos externos adversos. El Fondo llevará a cabo un estudio para finales de mayo para evaluar el sistema cambiario y las respuestas adecuadas para hacerle frente a los choques externos.

8. El programa monetario del Banco Central es congruente con una expansión prudente del crédito bancario que apoya el objetivo de crecimiento económico del programa. Para incentivar a que los bancos internalicen los riesgos de una rápida expansión del crédito y reorientar el crédito hacia la actividad productiva, la Comisión Nacional de Banca y Seguros (CNBS) emitirá normas más estrictas para la clasificación de préstamos e incrementará la provisión sobre préstamos (principalmente para crédito de consumo) en marzo del 2008, las cuales serán puestas en vigencia durante el 2008. Estas medidas son equivalentes a cerca de 0.2 puntos porcentuales del coeficiente de activos a capital ponderado por riesgo. La CNBS también emitirá una regulación sobre supervisión basada en un enfoque de riesgo para perfeccionar su capacidad de supervisión y facilitar el cumplimiento de la nueva clasificación y normas de aprovisionamiento (criterio de desempeño estructural, abril del 2008). Hacia el futuro, la CNBS desarrollará una agenda de reforma de mediano plazo basada en los hallazgos y recomendaciones de la actualización reciente del FSAP.

C. Política de Energía

9. Una pieza central del programa de gobierno en el 2008 es la implementación de una estrategia integral para fortalecer el sector energético, esperándose contar con el apoyo del Banco Mundial y del BID. Esta estrategia está diseñada para: (i) colocar a la ENEE sobre una base financiera sostenible; (ii) mejorar la gobernanza empresarial de la ENEE; (iii) reducir las pérdidas de distribución y hurto mediante la aprobación del Congreso Nacional de la Ley Anti hurto en abril del 2008; y (iv) enfrentar la sub-ejecución crónica de la inversión en el sector. Desde una perspectiva macroeconómica, es de importancia clave:

- **Implementar una estructura tarifaria que cubra los costos operativos.** El gobierno aumentará las tarifas de energía en un promedio de 11 por ciento para cubrir los costos operativos de la ENEE a los precios vigentes del bunker (US\$72 por barril), cuando una estructura tarifaria revisada, que focaliza mejor subsidios en los pobres, entre en vigor en el mes de abril (criterio de desempeño estructural). Esta tarifa revisada, fijada de acuerdo con la ley de energía, será ajustada periódicamente para trasladar íntegramente cualquier cambio en los precios internacionales del bunker. El gobierno continuará con las transferencias a la ENEE para cubrir los costos financieros y las inversiones en el 2008, pero se eliminarán en el mediano plazo cuando la empresa mejore su flujo de ingresos.
- **Solventar los atrasos de pago.** El presupuesto de 2008 autoriza la emisión de bonos del gobierno (L 4 billones o 1½ por ciento del PIB) para pagar todos los atrasos que la ENEE tiene con los generadores privados. Con esta transferencia del gobierno, se eliminarán todos los atrasos del sector público con la ENEE (½ por ciento del PIB). Todos los atrasos que la ENEE tenga con los generadores privados a finales de marzo del 2008 serán honrados a finales de junio del 2008 (criterio de desempeño estructural). La nueva política tarifaria asegurará que la ENEE no caerá más en mora con el sector privado (criterio

cuantitativo de desempeño). El sector público mantendrá al día sus pagos por consumo de electricidad.

D. Fortalecimiento Institucional

10. El Gobierno ejecutará una estrategia para combatir la corrupción y fortalecer las entidades públicas, la cual fue presentada a la comunidad internacional en septiembre del 2007. Entre las acciones claves están: brindar protección legal a los empleados públicos que participan en casos de combate a la corrupción; reducir las influencias políticas en la política de empleo; divulgar los estados financieros de los partidos políticos y su financiamiento así como de los funcionarios del gabinete y otros altos funcionarios. Con el apoyo del Banco Mundial, se fortalecerá la gobernanza empresarial y el marco de la Iniciativa Contra el Lavado de Activos y la Lucha contra el Financiamiento del Terrorismo (AML/CFT).

III. SEGUIMIENTO DEL PROGRAMA

11. El programa cubrirá el programa económico durante el periodo enero-diciembre de 2008 y se le dará seguimiento a través de revisiones trimestrales, con metas indicativas para finales de marzo y fechas de evaluación para finales de junio, septiembre y de diciembre de 2008 (Cuadro 1). Acciones previas y criterios de desempeño estructural se presentan en el Cuadro 2. Las definiciones y procedimientos de información se describen en el Memorando Técnico de Entendimiento adjunto.

Cuadro 1. Honduras - Criterios de Desempeño y Metas Indicativas
(Flujos acumulados desde finales del 2007; millones de lempiras, o lo especificado)

	2008			
	Meta indicativa	Criterios de desempeño		
	Fin de Marzo	Fin de Junio	Fin de Septiembre	Fin de Diciembre
Criterios cuantitativos de desempeño				
Balance del sector público combinado (techo)	-2,060	-484	-1,897	-4,099
Financiamiento interno neto del sector público combinado (techo)	1,866	-1,090	-2,452	-3,481
Reservas Internacionales Netas del Banco Central (piso) ^{1/2/} (en millones de US\$)	2,473	2,593	2,623	2,726
Activos Domésticos Netos del Banco Central (techo) ^{1/}	-31,078	-34,320	-36,036	-34,241
Nuevos atrasos de la ENEE con el sector privado (techo continuo)	0	0	0	0
Contratación de préstamos no concesionales (techo continuo)	0	0	0	0
Atrasos externos del sector público combinado (techo continuo)	0	0	0	0
Metas indicativas				
Gasto primario corriente del Gobierno Central (techo)	8,815	19,664	29,336	41,899
Gasto para la reducción de la pobreza (piso)	3,345	6,537	11,334	18,581
Masa salarial del gobierno central (techo)	5,238	11,978	17,237	24,512

1/ El criterio de desempeño para finales de junio para las reservas internacionales netas será ajustado hacia abajo en US\$80 millones si los recursos en divisas originados en la venta de la licencia de telecomunicaciones móvil no se realizan para esa fecha. Asimismo, el criterio de desempeño para finales de junio para los Activos Domésticos Netos del Banco Central se ajustará hacia arriba en la misma cantidad.

2/ Acción previa para final de marzo.

Cuadro 2. Honduras - Acciones Previas y Criterios de Desempeño Estructurales (CD)

Política Fiscal	Acción Previa
Aprobación por parte del Congreso del Presupuesto 2008 consistente con un déficit del sector público combinado de 1.5% del PIB y la metas indicativas del gasto corriente	
Política Monetaria	Acción Previa
Incrementar la Tasa de Política Monetaria en 25 pbs y medidas de política equivalentes a 2 puntos porcentuales en los requerimientos de encaje (ya sea incrementando las inversiones obligatorias con efectos monetarios o a través de la venta adicional de títulos del Banco Central a inversionistas locales no bancarios)	
Llevar las RIN a fin de marzo del 2008 al nivel de final de diciembre del 2007	Acción Previa
Sector Energía	
Eliminar los atrasos de la ENEE con los generadores (final junio 2008)	CD
Implementar una política tarifaria en el sector eléctrico para asegurar la recuperación de costos operativos (abril 2008, ver detalles en el MPEF, párrafo 9)	CD
Sector Financiero	
Emitir normas de supervisión basadas en riesgo (abril 2008 ver detalles en el MPEF, párrafo 8)	CD
