



# Programa de Apoyo a la Consolidación Fiscal (HO-L1103 / 3590/BL-HO)

## Informe de Terminación de Proyecto (PCR)

***Equipo de Proyecto Original:*** Edna Armendáriz (IFD/FMM), Jefe de Equipo; Belinda Pérez Rincón (FMM/CDR); Gerardo Reyes-Tagle (IFD/FMM); Alberto Barreix (IFD/FMM); Mariano Lafuente (IFD/ICS); María José Jarquín (IFD/ICS); Waldo Andrés Tapia (LMK/CPR); Pilar Jiménez de Arechaga (LEG/SGO); Alejandro Quijada (CID/CHO); Nalda Morales (FMP/CHO); María Cecilia del Puerto Correa (FMP/CHO); Marcio Cracel y Ana Calvo (consultores); y Lorena Kevish (IFD/FMM).

***Equipo PCR:*** Martín Ardanaz (FMM/CNI), Jefe de Equipo; Edna Armendáriz (IFD/FMM); María José Schaeffer (FMM/CHO); Diana Champi (IFD/FMM); y Marcio Cracel (Consultor).

## ÍNDICE

Links Electrónicos .....	ii
Enlaces electrónicos opcionales .....	ii
Acrónimos y abreviaturas .....	iii
Información básica del proyecto .....	iv
I. Resumen ejecutivo .....	6
II. INTRODUCCIÓN .....	7
III. CRITERIOS CENTRALES .....	9
<b>A. Relevancia .....</b>	<b>9</b>
a. Alineación del Programa con las necesidades de desarrollo del país .....	9
b. Alineación estratégica .....	12
c. Relevancia del diseño .....	12
<b>B. Efectividad .....</b>	<b>15</b>
a. Descripción de los objetivos de desarrollo del Programa .....	15
b. Resultados alcanzados .....	15
c. Análisis contrafactual .....	23
d. Resultados imprevistos .....	27
<b>C. Sostenibilidad .....</b>	<b>28</b>
a. Aspectos generales de la sostenibilidad .....	28
b. Salvaguardias ambientales y sociales .....	30
<b>Clasificación total .....</b>	<b>30</b>
IV. CRITERIOS NO CENTRALES .....	30
<b>A. Desempeño del Banco .....</b>	<b>30</b>
<b>B. Desempeño del Organismo Ejecutor .....</b>	<b>31</b>
V. HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES .....	31

## Links Electrónicos

1. [Matriz de Efectividad en el Desarrollo \(DEM\)](#)
2. [Lista de verificación PCR](#)

## Enlaces electrónicos opcionales

1. [Matriz de análisis de la lógica vertical \(ex post\)](#)
2. [Test placebo del análisis de efectividad](#)
3. [Bibliografía](#)

## Acrónimos y abreviaturas

AT	Administración tributaria
APP	Asociaciones público-privadas
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CNBS	Comisión Nacional de Bancos y Seguros
CO	Capital ordinario
COALIANZA	Comisión para la Promoción de la Alianza Público-Privada
COPRISAO	Comisión Presidencial de Reforma Integral del Sistema Aduanero y Operadores de Comercio
DARA	Dirección de Rentas Aduaneras
DEI	Dirección Ejecutiva de Ingresos
DPMF	Dirección de Política Macro-Fiscal
FMI	Fondo Monetario Internacional
GC	Gobierno central
ISV	Impuestos sobre ventas
LRF	Ley de responsabilidad fiscal
MFMP	Marco macro fiscal de mediano plazo
MGMP	Marco de gasto de mediano plazo
MMFMP	Marco macro fiscal de mediano plazo
OE	Organismo ejecutor
ONCAE	Oficina Normativa de Contratación y Adquisiciones del Estado
PBP	Préstamo programático de apoyo a reformas de política
PIB	Producto interno bruto
SAR	Servicio de Administración de Rentas
SEFIN	Secretaría de Finanzas
SCM	Método de control sintético
SNIPH	Sistema Nacional de Inversión Pública de Honduras
UCF	Unidad de Contingencias Fiscales

## Información básica del proyecto

Número de proyecto: HO-L1103

Título: Programa de Apoyo a la Consolidación Fiscal

Instrumento de préstamo: Préstamo programático de apoyo a reformas de política

País: Honduras

Prestatario: República de Honduras

Préstamo: 3590/BL-HO

Sector/subsector: Gestión fiscal / Política fiscal para la sostenibilidad y el crecimiento

Fecha de aprobación directorio: 25 de noviembre de 2015

Fecha de efectividad contrato de préstamo: 22 de diciembre de 2015

Fecha de elegibilidad primer desembolso: 30 de diciembre de 2015

### Monto préstamo (US\$)

Monto original: US\$60.000.000

Monto actual: US\$60.000.000

Pari pasu: N/A

Costo total del proyecto: US\$60.000.000

### Meses de ejecución

De aprobación: N/A

De la efectividad del contrato: N/A

### Periodos de desembolso

Fecha original de desembolso final: 22 de diciembre de 2016

Fecha actual de desembolso final: 22 de diciembre de 2016

Extensión especial (meses): 0

### Desembolsos

Cantidad total de desembolsos a la fecha: US\$60.000.000

Gráfico de desembolsos: N/A

### Redireccionamiento

Fondos recibidos de otro proyecto: no

Fondos enviados a otro proyecto: no

### Calificaciones del desempeño del proyecto en los PMR

No.	PMR Fecha	Etapas de PMR	Desembolsos reales (millones de USD)
N/A			

Metodología de análisis económico ex post: N/A

Metodología de evaluación ex post: método de control sintético

Clasificación de efectividad de desarrollo: parcialmente insatisfactoria

Clasificación global del PCR: parcialmente exitoso

### Personal del Banco

Posiciones	En PCR	En la aprobación
Vicepresidente VPS	Ana María Rodríguez (VPS/VPS – a.i.)	Santiago Levy (VPS/VPS)
Vicepresidente VPC	Alexandre Meira da Rosa (VPC/VPC)	Alexandre Meira da Rosa (VPC/VPC)
Gerente de País	Verónica Zavala (CID/CID)	Gina Montiel (CID/CID)
Gerente Sectorial	Juan Antonio Ketterer (IFD/IFD – a.i.)	Ana María Rodríguez (IFD/IFD)
Jefe de División	Vicente Fretes (IFD/FMM)	Vicente Fretes (IFD/FMM)
Representante de país	Eduardo Almeida (CID/CHO)	Mirna Liévano (CID/CHO)
Jefe de Proyecto	Martín Ardanaz (FMM/CNI)	Edna Armendáriz (IFD/FMM)
Jefe del PCR	Martín Ardanaz (FMM/CNI)	Edna Armendáriz (IFD/FMM)

### Tiempo y costo (directo) del personal

Fase del ciclo de proyecto	# de semanas del personal	USD (incluyendo los gastos de viajes y asesoría)
Preparación	6 semanas	USD 17,600
Supervisión	6 semanas	USD 12,000
<b>Total</b>	12 semanas	USD 29,600

**Declaración de los objetivos de desarrollo del proyecto / programa:**

El objetivo principal del Programa es contribuir a la consolidación fiscal de Honduras, por medio de medidas de política orientadas al fortalecimiento de la gestión macrofiscal, el aumento de la recaudación de los ingresos fiscales, la mejora de la gestión del gasto público y la mejora de la gestión de los riesgos fiscales asociados a los pasivos contingentes.

## I. Resumen ejecutivo

- 1.1. La presente evaluación del Programa de Apoyo a la Consolidación Fiscal de Honduras (HO- L1103; 3590/BL-HO) se realizó utilizando las guías de PCR de 2018. El programa se estructuró en dos operaciones bajo la modalidad de Préstamo Programático de Apoyo a Reformas de Política (PBP). Aunque la segunda operación no se concretó, la evaluación tomó en cuenta los resultados y productos previstos para las dos operaciones, obteniéndose una clasificación total del programa parcialmente exitosa<sup>1</sup>, conforme se detalla a continuación en la Tabla 1.

**Tabla 1 – Resumen de la clasificación total del Programa**

Dimensión	Detalles	Clasificación
<a href="#">Relevancia</a>	<p>(i) Se clasifica como excelente la contribución del proyecto a las políticas del país y del estado (100%). <b>Excelente.</b></p> <p>(ii) Se clasifica como excelente la contribución del proyecto a las políticas del Banco (100%). <b>Excelente.</b></p> <p>(iii) Conclusión general de la lógica vertical: Se clasifica como excelente la lógica vertical del programa conforme:</p> <p>Conclusión nivel 1: problema principal, objetivo principal e impacto están 100% alineados.</p> <p>Conclusión nivel 2: a cada uno de los 4 problemas específicos corresponde un objetivo específico compatible. Existe por lo menos 1 resultado relevante para cada uno de los 4 objetivos específicos.</p> <p>Conclusión nivel 3: para cada causa existe una solución correspondiente. Las causas cuentan con evidencias y magnitudes. <b>Excelente.</b></p>	<b>Excelente</b>
<a href="#">Eficacia</a>	<p><b>Resultados</b></p> <p>Objetivo# 1 - Mejorar el marco institucional y de gestión de la política fiscal – Se logró el 100% de los resultados. <b>Excelente.</b></p> <p>Objetivo #2 - Fortalecer la gestión de la administración tributaria – Se logró el 100% de los resultados. <b>Excelente.</b></p> <p>Objetivo #3 - Fortalecer la gestión del gasto público – Se logró el 97% de los resultados. <b>Satisfactorio.</b></p> <p>Objetivo #4 - Mitigar los riesgos fiscales relacionados con APP y pensiones. Se logró el 50% de los resultados. <b>Insatisfactorio</b></p> <p>Los indicadores de resultados lograron 87% de las metas con clasificación <b>parcialmente insatisfactoria.</b></p> <p><b>Productos</b></p> <p>Objetivo# 1- Mejorar el marco institucional y de gestión de la política fiscal – Se logró el 100% de los productos. <b>Excelente.</b></p> <p>Objetivo #2 - Fortalecer la gestión de la administración tributaria – Se logró el 100% de los productos. <b>Excelente.</b></p> <p>Objetivo #3 - Fortalecer la gestión del gasto público – Se logró el 100% de los productos. <b>Excelente.</b></p> <p>Objetivo - #4 Mitigar los riesgos fiscales relacionados con APP y pensiones. Se logró el 75% de los productos. <b>Parcialmente Insatisfactorio.</b></p> <p>Los indicadores de productos lograron 93.75% de las metas con clasificación <b>satisfactoria.</b></p>	<b>Parcialmente insatisfactoria<sup>2</sup></b>
<a href="#">Sostenibilidad</a>	De los 9 riesgos correspondiente a los 9 resultados, el indicador 3.1. Incremento de la presión fiscal de la administración tributaria hondureña (recaudación tributaria/producto interno bruto (PIB)) presenta un riesgo alto de que pueda ser mantenido en los niveles actuales hacia futuro. Los otros 7 riesgos presentaron clasificación media y uno presentó clasificación baja. En un puntaje de 0-4 el riesgo total fue clasificado como 3.0. <b>Satisfactoria.</b>	<b>Satisfactoria</b>
<b>Clasificación total</b>		<b>Parcialmente exitoso</b>

<sup>1</sup> La primera operación del programa logró una clasificación general exitosa.

<sup>2</sup> De acuerdo con las guías de PCR 2018, la calificación general de eficacia es parcialmente insatisfactoria, ya que, pese a que el 50% de los objetivos del proyecto se lograron totalmente, al menos un objetivo fue calificado como insatisfactorio.

## II. INTRODUCCIÓN

- 2.1. El presente Informe de Terminación de Proyecto, corresponde al Programa de Apoyo a la Consolidación Fiscal de Honduras (3590/BL-HO), el cual se estructuró en dos operaciones contractualmente independientes y técnicamente vinculadas bajo la modalidad de PBP, sujetas a la verificación de medidas para abordar diferentes desafíos fiscales. La primera operación fue aprobada por el Directorio del Banco el 25 de noviembre de 2015, por un monto de US\$60.000.000, los cuales se desembolsaron el 30 de diciembre de 2015 cuando se cumplieron y verificaron las condiciones especiales. La terminación de esta operación quedó establecida para diciembre de 2016. Durante 2016, se implementaron cambios en la estructura de gobernanza de la administración aduanera. A partir de la extinción de la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI), la DARA (Dirección Adjunta de Rentas Aduaneras) perdió su autonomía. Su separación inicial del Servicio de Administración de Rentas (SAR)<sup>3</sup> y posterior intervención a través de la comisión creada para tal efecto, introdujeron limitantes en la capacidad de gestión de la administración aduanera.<sup>4</sup> Por esto, y dado que el PBP contemplaba acciones de política vinculadas a la incorporación al SAR de las funciones para administrar y gestionar el control del comercio en la segunda operación de la serie programática, esta última no llegó a concretarse.
- 2.2. Debido a que la matriz de resultados y productos aprobada en el marco de la primera operación incluyó las metas previstas para la serie programática completa, la presente evaluación contempla los productos y resultados para el periodo 2015 – 2019. Pese a que no se concretó la segunda operación de la serie programática, varios factores se conjugaron para alcanzar la mayoría de los productos y principales resultados de la serie programática en su conjunto. En primer lugar, las dos operaciones estuvieron técnicamente vinculadas, de manera tal que las acciones de política previstas en la segunda operación fueron la extensión natural de los compromisos alcanzados en la primera. Más importante aún, el compromiso por parte del Gobierno de Honduras con la consolidación fiscal fue clave para avanzar con el cumplimiento de la mayoría de las metas. Finalmente, la combinación del instrumento de PBP con el préstamo de inversión 3541/BL-HO (aprobado en 2015) y otras operaciones fiscales vinculadas<sup>5</sup>, permitieron continuar con el diálogo de políticas y el acompañamiento técnico por parte del Banco para la adopción de la mayoría de las medidas.
- 2.3. El objetivo principal del programa fue contribuir a la consolidación fiscal de Honduras, por medio de medidas de política orientadas al fortalecimiento de la gestión macrofiscal, el aumento de la recaudación de los ingresos fiscales, la mejora de la gestión del gasto público y la mejora de la gestión de los riesgos fiscales asociados a los pasivos contingentes. El programa contribuyó a la mitigación del principal problema identificado en su fase de preparación, asociado al déficit fiscal que el país enfrentaba a comienzos de 2014. Para esto, el programa apoyó al Gobierno de Honduras en el diseño de la ley de responsabilidad fiscal, la implementación de medidas de contención del gasto corriente, así como en la mejora de la eficiencia de las compras de bienes y servicios. Asimismo, se apoyó la modernización de la administración tributaria (AT), mejoras en el marco institucional de las asociaciones público-privadas (APP) para reducir los riesgos fiscales asociados, la optimización de la gestión de los recursos humanos y el fortalecimiento institucional para mejorar la situación financiera y la gestión de los institutos previsionales.

---

<sup>3</sup> El Programa 3590/BL-HO contempló la creación del SAR, en sustitución de la antigua DEI (ver tablas 4 a 6).

<sup>4</sup> Dado su carácter transitorio, la DARA carece de presupuesto propio y se desempeña mediante transferencias ad-hoc de la SEFIN.

<sup>5</sup> La operación de inversión 2032/BL-HO contribuyó a la mejora de la gestión de las finanzas públicas a nivel central y municipal, y las cooperaciones técnicas ATN/OC-15875-HO y ATN/OC-13579-HO contribuyeron al aumento de la eficiencia de los sistemas de gestión de las finanzas públicas y el fortalecimiento de las funciones de COALIANZA y de la cartera de proyectos de APP, respectivamente.



- 2.4. En cuanto a la modernización de la Administración Tributaria (AT), es importante destacar que el gobierno se embarcó en una reforma estructural de la AT y aduanera, que comprendió la creación del SAR en sustitución de la antigua DEI, para lo cual solicitó el apoyo del Banco, canalizado a través de la operación de inversión 3541/BL-HO, aprobada en el mismo año de la preparación del programa evaluado. La operación 3541/BL-HO fue altamente relevante y complementaria para la obtención de los resultados de la presente operación ligados a mejoras en los niveles de recaudación impositiva.<sup>6</sup>
- 2.5. El programa contempló los siguientes componentes:
- Componente I. Estabilidad macroeconómica. Estuvo orientado a asegurar un contexto macroeconómico congruente con los objetivos del programa, según lo establecido en la Matriz de Políticas para ambas operaciones.
  - Componente II. Fortalecimiento de la gestión macrofiscal. Apoyó mejoras en el marco institucional y de gestión de la política fiscal, contribuyendo al equilibrio fiscal en el mediano plazo, a través de: (i) el fortalecimiento de los instrumentos de gestión que generan mayor predictibilidad y guían las decisiones de política fiscal; (ii) la modernización de la estructura, responsabilidades y funciones de SEFIN para mejorar la capacidad de análisis macrofiscal; y (iii) el fortalecimiento del marco institucional para establecer la disciplina fiscal.
  - Componente III. Modernización de la gestión de ingresos tributarios y aduaneros. Contribuyó al fortalecimiento de la gestión de la administración tributaria para aumentar la recaudación, mediante: (i) la reestructuración de la AT; (ii) la mejora de la gestión del impuesto sobre las ventas (ISV); y (iii) el fortalecimiento de la transparencia y el control del otorgamiento de las exoneraciones fiscales.
  - Componente IV. Mejora de la gestión del gasto público. Contribuyó al fortalecimiento de la gestión del gasto público para mejorar su eficiencia y transparencia, mediante: (i) la mejora de la formulación del presupuesto, incorporando una planificación de mediano plazo; (ii) el fortalecimiento del control del gasto en nómina de la administración central, desconcentrada y descentralizada; (iii) la mejora de la transparencia en la ejecución del gasto extra-presupuestario; y (iv) la optimización del proceso de contrataciones y adquisiciones públicas orientado a mejorar la eficiencia y transparencia con procedimientos apalancados en e-medios.
  - Componente V. Fortalecimiento de la gestión de los pasivos contingentes. Apoyó en la mitigación de los riesgos fiscales vinculados a los pasivos contingentes relacionados con APP y pensiones.
- 2.6. El impacto esperado del programa fue reducir los niveles de déficit fiscal del Gobierno Central (GC) en relación con el PIB. Los principales resultados esperados fueron: Gestión macrofiscal: (i) incrementar el horizonte de planificación del marco fiscal de uno a cuatro años. Gestión de ingresos tributarios y aduaneros: (i) aumentar la recaudación tributaria; (ii) incrementar el porcentaje de grandes contribuyentes utilizando la factura electrónica (nuevo régimen de facturación); y (iii) disminuir los niveles de irregularidades en el uso de la factura electrónica (nuevo régimen de facturación). Gestión del gasto público: (i) disminuir el gasto en nómina del GC; y (ii) aumentar el porcentaje del presupuesto de suministros ejecutado a través de convenios marco y catálogos electrónicos en las compras públicas. Gestión de los pasivos contingentes: (i) aumentar los contratos de APP aprobados con registro en el Sistema Nacional de Inversión

---

<sup>6</sup> Con la operación 3541/BL-HO se desvinculó e indemnizó a todo el personal de la extinta DEI (2016), se contrató al nuevo personal del SAR (2016 y 2017) y se están implementando acciones de fortalecimiento institucional integral, abarcando: la reingeniería de los procesos de la cadena de valor tributaria (2018), el fortalecimiento de capacidades del personal (2017-2018) y la modernización del sistema tecnológico tributario (2020).

Pública (SNIPH); e (ii) incrementar el porcentaje de nuevos aportes que se invierten de acuerdo con el nuevo marco regulatorio de inversiones emitido por la Comisión Nacional de Bancos y Seguros (CNBS).

- 2.7. Estos resultados son evaluados en las secciones a continuación, de acuerdo con los requerimientos de las Guías de PCR de 2018 del Banco.

### **III. CRITERIOS CENTRALES**

#### **A. Relevancia**

- 3.1. Los objetivos y el diseño del programa estuvieron desde el inicio en concordancia con las políticas públicas del Gobierno de Honduras y la relevancia de éste se mantiene como de gran prioridad para el desarrollo socioeconómico del país.

#### **a. Alineación del Programa con las necesidades de desarrollo del país**

- 3.2. El proceso de preparación y aprobación del programa tiene como referencia el contexto macrofiscal del país, así como el marco de los problemas identificados durante su preparación.
- 3.3. La situación macrofiscal de Honduras se deterioró considerablemente durante el periodo 2007 - 2013. La crisis económica internacional de 2008 y la incertidumbre política de 2009, sumado a la implementación de políticas económicas expansivas, trajeron consigo un reves considerable en el desempeño del crecimiento económico y las finanzas públicas. En ese periodo, el gasto público aumentó de 22% a 24,9% del PIB, los ingresos tributarios disminuyeron de 16,4% a 14,8% del PIB y el déficit de la administración central aumentó de 2,9% a 7,9% del PIB. Además, el crecimiento económico se desaceleró pasando de 6,2% a 2,8%. Estas complicaciones dieron lugar a un rápido aumento de la deuda pública de la administración central, pasando de 17,2% a 43,8% del PIB en el mismo periodo. Para 2015, las necesidades de financiamiento neto alcanzaron el 2,4% del PIB. El gobierno planificaba recurrir a fuentes de financiamiento externas por US\$260 millones y a fuentes de financiamiento en el mercado interno por US\$320 millones. La operación evaluada en este PCR representaba el 12,5% de las necesidades de financiamiento neto, y el 23,1% del total de fuentes externas.
- 3.4. Las políticas de desarrollo económico y social del Gobierno de Honduras buscaban restablecer la estabilidad macroeconómica y consolidar las finanzas públicas, a través de la reducción del déficit fiscal y la contención del crecimiento de la deuda pública. La operación evaluada en este PCR apoyó las acciones del Gobierno de Honduras para reducir el gasto en nómina, así como la mejora de la eficiencia de las compras de bienes y servicios. Asimismo, apoyó la modernización de la administración tributaria, mejoras en el marco institucional de las APP para reducir los riesgos fiscales, la optimización de la gestión de los recursos humanos y el fortalecimiento institucional para mejorar la situación financiera y la gestión de los institutos previsionales.
- 3.5. En este contexto, el programa estuvo alineado, en su etapa de diseño, durante y al final de su ejecución con las necesidades de desarrollo identificadas por el Gobierno de Honduras en general, y con el Plan estratégico de gobierno 2014-2018, con la Visión de País 2010 - 2038 y el Plan de Nación 2010 - 2022 en particular, conforme a lo presentado en el Tabla 2.

**Tabla 2 - Contribución del Programa a las políticas públicas del país**

<b>Resultado esperado del Programa</b>	<b>Políticas del país apoyadas por el Programa</b>	<b>Política del Programa asociada con la obtención del resultado</b>
1.1 Reducción de los niveles de déficit fiscal del GC en relación con el Producto Interno Bruto	De acuerdo con Plan estratégico de gobierno 2014 - 2018, una de las metas principales del gobierno era que el déficit fiscal de la administración central disminuyese progresivamente hasta un 2.7% del PIB (páginas 21, 22, 26, 32, 51, 53).	Todas las políticas contribuyeron al alcance del impacto

**Tabla 2 - Contribución del Programa a las políticas públicas del país**

Resultado esperado del Programa	Políticas del país apoyadas por el Programa	Política del Programa asociada con la obtención del resultado
	De acuerdo con la Visión de País 2010 - 2038 y Plan de Nación 2010 - 2022, la meta es que el déficit corriente del sector público consolidado se habrá reducido gradualmente durante el periodo a un nivel consistente con las posibilidades de financiamiento del país y el grado de endeudamiento público guardará proporción con la capacidad de pago del Estado (página 122).	
2.1 Incremento del horizonte de planificación del marco fiscal	De acuerdo con el Plan estratégico de gobierno 2014 - 2018, el gobierno está fortaleciendo los procesos de planificación y presupuestación con instrumentos de largo y mediano plazo, consistentes con el Marco Macro Fiscal de Mediano Plazo (MMFMP), formulado por SEFIN, que debe servir como herramienta institucional orientada a extender el horizonte de elaboración de la política fiscal más allá del calendario presupuestario anual y como fundamento para la definición de proyecciones acerca del escenario macroeconómico. Adicionalmente, el gobierno está implementando instrumentos de planificación de largo plazo (Visión de País y Plan de Nación), mediano plazo (PEG y los planes sectoriales) y corto plazo (planes operativos institucionales). Además, los elementos del proceso de formulación presupuestaria de mediano plazo, a nivel macrofiscal y de gasto, convergen en la estructuración del enfoque de gestión por resultados (página 46). De acuerdo con la Visión de País 2010 - 2038 y Plan de Nación 2010 - 2022, el gobierno tiene como meta la solidez institucional para la planeación, con objetivos claros y un sistema de información institucionalizado, posibilitando la planeación a mediano y largo plazo, que prevalezca a cambios políticos y que se convierta en un activo institucional que aumente el poder del Estado para hacer frente de manera eficiente a los problemas (página 57).	2.1. Sistematización del uso del Marco Macro Fiscal de Mediano Plazo (MMFMP) implantado 2.2. Dirección de Política Macro-Fiscal institucionalizada 2.3 Ley de responsabilidad fiscal (LRF) en vigencia
3.1 Incremento de la presión fiscal de la administración tributaria hondureña	De acuerdo con el Plan estratégico de gobierno 2014 - 2018, el gobierno espera incrementar la recaudación tributaria a través de la aplicación de medidas de combate a la defraudación, contrabando y evasión fiscal; ampliación de la base de contribuyentes efectivos y el fortalecimiento de la gestión institucional de la DEI (página 33). Que un 40% de los ingresos provengan de la recaudación tributaria de la administración central, especialmente de los impuestos sobre la renta y ventas, incrementando la presión tributaria a 16,8% del PIB (página 48 y 54).	3. 1. SAR implantado 3. 2. Sistema de registro y validación de la factura electrónica implantado (nuevo régimen de facturación) 3. 3. Sistema de gestión de las exoneraciones fiscales por régimen implantada
3.2 Incremento del porcentaje de grandes contribuyentes utilizando la factura electrónica (nuevo régimen de facturación) 3.3 Disminución de los niveles de irregularidades en el uso de facturas fiscales de los grandes contribuyentes con la introducción de la factura electrónica (nuevo régimen de facturación)	El Acuerdo No. 481-2017 y la Reforma de Facturación, Acuerdo No. 609-2017, establecen las reglas del uso de la factura electrónica en Honduras, denominado "nuevo régimen de facturación de Honduras".	3. 2. Sistema de registro y validación de la factura electrónica implantado (nuevo régimen de facturación)

**Tabla 2 - Contribución del Programa a las políticas públicas del país**

<b>Resultado esperado del Programa</b>	<b>Políticas del país apoyadas por el Programa</b>	<b>Política del Programa asociada con la obtención del resultado</b>
4.1 Aumento del porcentaje de entidades del GC utilizando el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP)	De acuerdo con el Plan estratégico de gobierno 2014-2018, el gobierno espera establecer en todo el Sector Público el Marco de Gasto de Mediano Plazo, instrumento que permitirá la articulación de la programación financiera, el diseño de políticas, la planeación macroeconómica y fiscal en el mediano plazo y la programación presupuestaria anual (página 32). Una vez formulado el MMFMP, se facilita la elaboración del Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP), como instrumento de presupuesto que permite obtener mayores niveles de realismo en el diseño e implementación de las políticas, por medio de vincular las estimaciones de costos con lo planificado (página 46).	2.1. Sistematización del uso del Marco Macro Fiscal de Mediano Plazo (MMFMP) implantado 4.1. Procedimiento para el uso del Marco de Gasto de Mediano Plazo implantado
4.2 Disminución del gasto en la nómina del GC combinado en relación con el PIB	De acuerdo con el Plan estratégico de gobierno 2014-2018, el gobierno tiene como meta racionalizar el gasto público mediante la reducción de la masa salarial del gobierno y el gasto en bienes y servicios no esenciales, así como priorizar y optimizar los gastos de capital, asegurando los de gastos en protección social (página 33).	4.2. Censo de empleados públicos consolidado 4.3. Recomendaciones de las auditorías externas de la nómina en instituciones priorizadas del GC implementadas
4.3 Aumento del porcentaje del presupuesto de suministro ejecutado a través de convenios marcos y catálogos electrónicos en las compras públicas	De acuerdo con el Plan estratégico de gobierno 2014-2018, el gobierno tiene como meta fortalecer el Sistema Nacional de Compras Públicas, mediante la implementación de convenios marco, compra conjunta y subasta inversa que permitan el uso de catálogos electrónicos como un nuevo mecanismo de compras y el diseño funcional e integral de un nuevo sistema electrónico de información de compras públicas (HONDUCOMPRAS), aumentando en 80% los procesos de compras y contrataciones que utilizan HONDUCOMPRAS, y en 20% las compras menores que implementan catálogos electrónicos (páginas 39 y 55).	4.5. Convenios marco para racionalización de las compras públicas implantados
5.1 Aumento en los niveles de contratos de APP aprobados con registro en el SNIPH	De acuerdo con el Plan estratégico de gobierno 2014-2018, el gobierno tiene como meta desarrollar y ejecutar las obras de infraestructura y equipamiento que permitan la puesta en operación del Aeropuerto de Palmerola, con inversión nacional y alianza público-privada, como un aeropuerto comercial internacional de primer nivel, seguro, moderno y eficiente, para la demanda de servicios a nivel nacional y regional (página 34). De acuerdo con la Visión de País 2010 - 2038 y Plan de Nación 2010 - 2022, el programa Imagen País debe desarrollarse bajo el marco de una alianza pública privada que implique grandes acuerdos en cuanto a contenido, intensidad y financiamiento, debiendo estar debidamente alineado con los ejes prioritarios de la Estrategia Nacional de Competitividad (página 127).	5.1 Metodología de preparación de los proyectos de APP implantada 5.2 Metodología de Análisis de riesgo para los proyectos APP implantada
5.2 Incremento de los nuevos aportes que se invierten de acuerdo con el nuevo marco regulatorio de inversiones	De acuerdo con el Plan estratégico de gobierno 2014-2018, el gobierno tiene como meta la creación de condiciones que permitan lograr un crecimiento económico acelerado, incluyente y sostenible, para incrementar el empleo y reducir la pobreza, mediante la promoción de inversiones, dinamización del comercio exterior y el apoyo al desarrollo empresarial de las pequeñas empresas a nivel urbano y rural (página 30). Así como impulsar un marco legal que mejore la competitividad y las condiciones para hacer negocios en el país con la implementación de la Ley para la Promoción y Protección de Inversiones (página 35).	5.3 Marco regulatorio actualizado para las inversiones de los Institutos Previsionales en vigor 5.4 Marco Regulatorio actualizado de Gobierno Corporativo de los Institutos Previsionales en vigor
Sin resultado directamente asociado, pero contribuye al alcance del impacto	De acuerdo con el Decreto No.322-2013 - Reforma a la Ley de Fideicomiso del Fondo de Seguridad Poblacional, se regula el uso de los fideicomisos en Honduras.	4. 4. Recursos de los fideicomisos registrados en el presupuesto

- 3.6. Conclusión.** Se concluye que el programa fue relevante en su contribución a las necesidades de desarrollo del país.

**b. Alineación estratégica**

- 3.7. El programa estuvo alineado con las prioridades sectoriales de la Estrategia de País con Honduras 2015-2018 (GN-2796-1), a través del pilar de consolidación fiscal, cuyos objetivos son: (i) fortalecer la recaudación de ingresos tributarios; (ii) hacer más eficiente el gasto público; (iii) fortalecer los mecanismos de transparencia; y (iv) mejorar la gestión del presupuesto y reducir las contingencias fiscales. Asimismo, el proyecto estuvo alineado con las acciones previstas en el Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte asociadas al eje estratégico para fortalecer las instituciones, específicamente, en las acciones para el fortalecimiento de la administración tributaria y el mejoramiento de la transparencia y efectividad del gasto público.
- 3.8. El programa contribuyó a la prioridad de financiamiento del Informe sobre el Noveno Aumento General de Recursos del Banco Interamericano de Desarrollo (AB-2764) (GCI-9) de apoyo a países pequeños y vulnerables, por medio de: apoyar a Honduras en el fortalecimiento de la administración tributaria y las mejoras en la eficiencia del gasto público. Asimismo, el programa contribuyó a la meta regional del índice de recaudación tributaria efectiva frente a la potencial y al producto de sistemas financieros públicos implementados o renovados. El proyecto también estuvo alineado con la Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social (GN-2587-2), al apoyar la generación de ingresos y la gestión macrofiscal, así como la mejora de la gestión del gasto público protegiendo los objetivos sociales y de crecimiento. Adicionalmente, la operación estuvo alineada con el Documento de Marco Sectorial de Política y Gestión Fiscal (GN-2831), el cual propone mejorar el diseño de la política y gestión de las finanzas públicas para un crecimiento sostenido y equitativo y con el Documento de Marco Sectorial de Trabajo (GN-2741-3), el cual propone mejorar la cobertura, sostenibilidad e institucionalidad de los sistemas de pensiones y mejorar la capacidad para controlar, inspeccionar o fiscalizar las entidades de supervisión.
- 3.9. **Conclusión.** Se concluye que el programa fue relevante en su contribución a las estrategias de desarrollo del Banco.

**c. Relevancia del diseño**

- 3.10. El programa presentó una lógica vertical robusta en la fase de preparación conforme a lo presentado en la DEM respectiva (Anexo I). El programa recibió un puntaje general de 8,6, con 9,4 en la evaluación basada en pruebas y soluciones; 10,0 en el análisis económico ex-ante; y 6,5 en la evaluación y seguimiento. Asimismo, el equipo del PCR llevó a cabo un análisis ex post de la lógica vertical del proyecto considerando 3 niveles de verificación (impacto, resultados, y productos) conforme a lo presentado a detalle en el Gráfico 1 y [EEO1](#).
- 3.11. En el nivel 1 (impacto), el problema principal, el objetivo principal y el impacto están 100% alineados. En el nivel 2 (resultados), cada uno de los 4 problemas específicos (PE) corresponden a un objetivo específico compatible. Existe por lo menos 1 resultado relevante para cada uno de los 4 objetivos específicos. En el nivel 3 (productos), para cada causa (C) existe una acción de política (AP) correspondiente. Todas las causas cuentan con sus evidencias y magnitudes.
- 3.12. Además, el programa se preparó en combinación con la operación de inversión 3541/BL-HO (ambas aprobadas en 2015), y se ejecutó junto a la operación de inversión 2032/BL-HO y las cooperaciones técnicas ATN/OC-15875-HO y ATN/OC-13579-HO, lo que permitió afianzar el compromiso del gobierno para alcanzar en buena medida los productos y resultados originalmente previstos en la serie programática completa, mitigando en buena medida los impactos derivados de la no implementación de la

segunda operación. La matriz de resultados y productos no sufrió cambios durante la vida del proyecto.<sup>7</sup>

- 3.13. **Conclusión.** La lógica vertical se mantuvo fuerte, mostrando un vínculo claro en la cadena causal del programa, conforme a lo establecido en la fase de preparación. La clasificación de la relevancia se presenta en la Tabla 3.

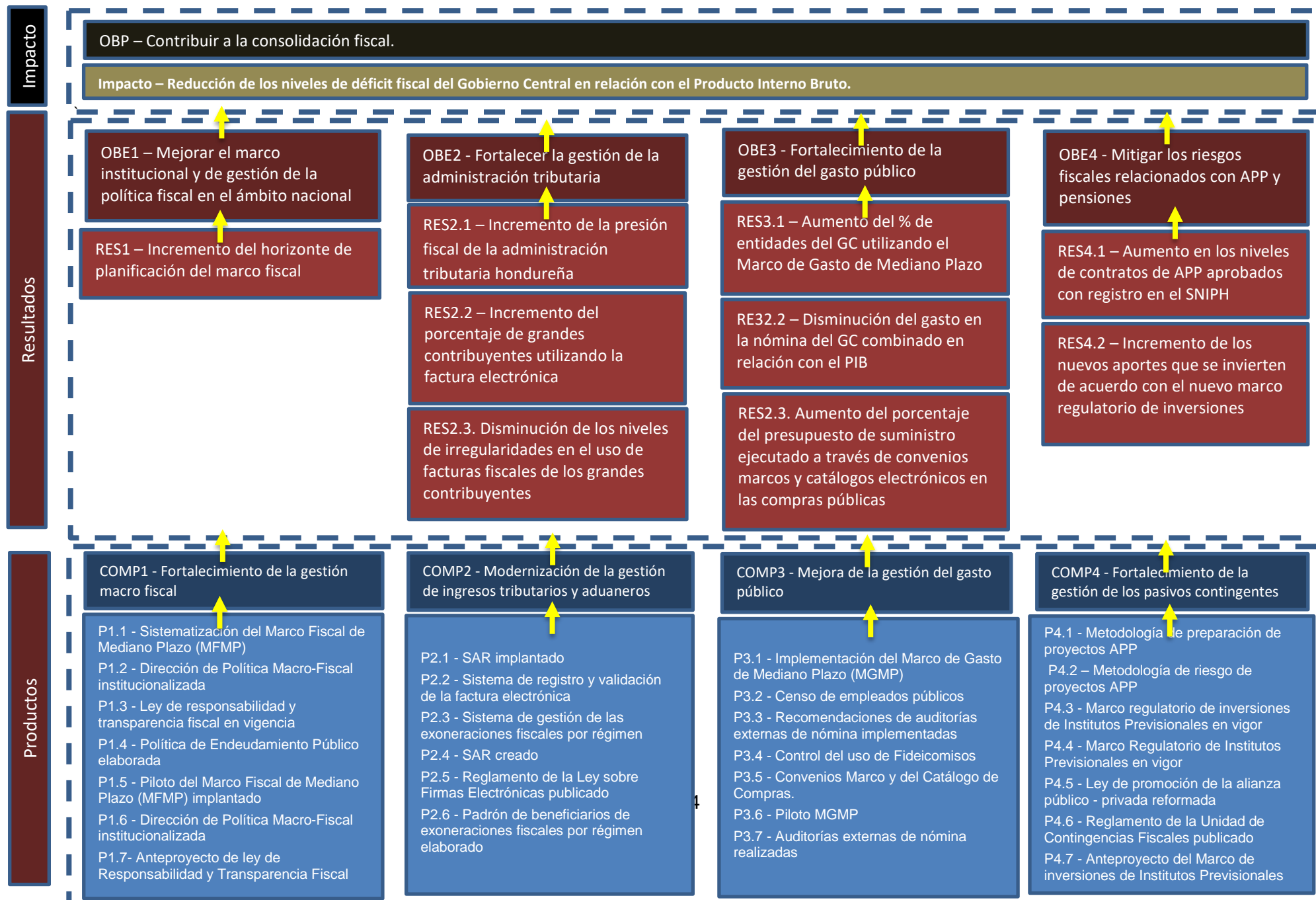
**Tabla 3 – Resumen de clasificación de la relevancia**

Alineación con las necesidades de desarrollo del país	Alineación estratégica	Lógica vertical	Clasificación de la relevancia
Completamente alineado	Completamente alineado	Fuerte	Excelente

<sup>7</sup> Los ajustes que se realizaron en Convergencia se debieron a que en su momento no se ingresaron todos los productos de las dos operaciones del PBP en el sistema, y para asegurar consistencia con la matriz originalmente aprobada se completó la información que hacía falta. Además, debido a que al momento de realizar el PCR la CNBS aún no contaba con información oficial para monitorear el resultado 5.2, y el cual estaba previsto para la segunda operación del PBP, se inactivó el indicador en Convergencia.

**Gráfico 1 – Lógica vertical a nivel de impacto, resultados y productos**

OBP– Objetivo principal; OBE – Objetivo específico; RES – Resultado; COMP – Componente; P – Productos



## **B. Efectividad**

### **a. Descripción de los objetivos de desarrollo del Programa**

- 3.14. El objetivo principal del programa fue contribuir a la consolidación fiscal de Honduras. Los objetivos específicos fueron: (i) mejorar el marco institucional y de gestión de la política fiscal, contribuyendo al equilibrio fiscal en el mediano plazo; (ii) fortalecer la gestión de la administración tributaria para aumentar la recaudación; (iii) fortalecer la gestión del gasto público para mejorar su eficiencia y transparencia; y (iv) mitigar los riesgos fiscales vinculados a los pasivos contingentes relacionados con las APP y pensiones.

### **b. Resultados alcanzados**

- 3.15. Los resultados alcanzados con el programa se presentan en la Tabla 4. Los indicadores y las metas contenidas en la matriz de resultados 2015 – 2019 son los mismos que se incluyeron al momento de aprobación del programa, e incluyen los resultados de las dos operaciones del PBP.



**Tabla 4 - Matriz de impacto y resultados 2015 – 2019**

Indicadores de impacto y resultados	Unidad de Medida	Línea de Base	Año	Metas Y Alcance	2015	2016	2017	2018	2019	% de Alcance	Medios de verificación
IMPACTO											
1.1 Déficit fiscal del GC como porcentaje del PIB	%	-4.40	2014	P	-4.00	-3.40	-2.90	-2.60	-2.40	100%	SEFIN
				P(a)							
				A	-3.00	-2.80	-2.70	ND*	ND*		
RESULTADOS											
Componente I. Fortalecimiento de la gestión macrofiscal											
2.1 Incremento del horizonte de planificación del Marco Fiscal. Horizonte de planificación del Marco Fiscal.	# de años	1	2014	P	4.00	4.00	4.00			100%	MMFMP - SEFIN
				P(a)	4.00						
				A	4.00	4.00	4.00				
Componente II. Modernización de la gestión de ingresos tributarios y aduaneros											
3.1 Incremento de la presión fiscal de la Administración Tributaria Hondureña. Recaudación Tributaria/Producto Interno Bruto (PIB).	%	16.3	2014	P	16.30	16.30	16.40	16.70	17.10	100%	Informe del SAR y artículo IV FMI
				P(a)	16.30						
				A	16.30	17.90	17.90	ND*	ND*		
3.2 Incremento del porcentaje de Grandes Contribuyentes utilizando la factura electrónica. Grandes Contribuyentes utilizando la factura electrónica / Número Total de Grandes Contribuyentes	%	0	2014	P		10.00	20.00	30.00	40.00	100%	Informe del SAR
				P(a)							
				A		72.50	72.50	ND*	ND*		
3.3 Disminución de los niveles de irregularidades en el uso de facturas fiscales de los Grandes Contribuyentes con la introducción de la factura electrónica Total de facturas fiscales emitidas con irregularidades / Total de facturas emitidas	%	1.6	2014	P			0.10			100%	Informe del SAR
				P(a)							
				A			0.00**				
Componente III. Mejora de la gestión del gasto público											
4.1 Aumento del porcentaje de entidades del Gobierno Central (GC) utilizando el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP). Entidades del	%	0	2014	P	0.60	0.39	1.00			90%	Informe de SEFIN
				P(a)	0.60						
				A	0.60	0.84	0.90				

Indicadores de impacto y resultados	Unidad de Medida	Línea de Base	Año	Metas Y Alcance	2015	2016	2017	2018	2019	% de Alcance	Medios de verificación
GC usando el MGMP / Total de entidades del GC											
4.2 Disminución del gasto en la nómina del GC combinado con relación al PIB. Gasto en la nómina/PIB	%	9.10	2014	P		8.60				100%	Informe de la DGSC - SEFIN
				P(a)							
				A		7.20					
4.3 Aumento del porcentaje del presupuesto de suministro ejecutado a través de convenios marcos y catálogos electrónicos en las compras públicas. Presupuesto ejecutado a través de convenios marcos / presupuesto de suministros	%	0.59	2014	P	3.01	3.01	3.29	3.95		100%	Informe de la ONCAE - SCGG
				P(a)	3.01						
				A	3.30	12.10	23.80	ND*			
Componente IV. Fortalecimiento de la gestión de pasivos contingentes											
5.1 Aumento en los niveles de contratos de Asociación Pública Privada (APP) aprobados con registro en el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIPH). Contratos de APP aprobados con registro en el SNIPH / Total de proyectos de APP aprobados.	%	0	2014	P		100.00				100%	Informe de gestión de la DGIP - SEFIN
				P(a)							
				A		100.00					
5.2 Incremento de los nuevos aportes que se invierten de acuerdo con el nuevo marco regulatorio de inversiones. Monto total de inversiones (del conjunto de los Institutos Previsionales) de nuevos aportes que se ajustan al marco regulatorio de inversiones emitido por la Comisión Nacional de Bancos y Seguros (CNBS)	%	0	2014	P			25.00	50.00	100.00	0%***	Emisión por parte de la CNBS de informe de supervisión de las Cajas Previsionales.
				P(a)							
				A			ND*	ND*	ND*		

Fuente: Sistema Convergencia.

\*/ No disponible (ND). El PCR se elaboró con información oficial disponible a agosto 2018.

\*\*/ Total de facturas emitidas con irregularidades (1.057.377) / Total de facturas otorgadas (6.328.344.358) = 0.0002.

\*\*\*/ Inactivo. Al momento de realizar el PCR la CNBS aún no contaba con información oficial para monitorear el indicador 5.2.

**Tabla 5 – Contribución de las políticas implementadas al logro de los resultados**

PMR	Indicadores	P	A	Políticas asociadas
		(EOP)	(EOP)	
Componente I. Fortalecimiento de la gestión macrofiscal				
2.1	Incremento del horizonte de planificación del Marco Fiscal.	4 (2017)	4 (2017)	Las 3 políticas referentes a: Sistematización del uso del Marco Macro Fiscal de Mediano Plazo (MMFMP) implantado (2.1), Dirección de Política Macro-Fiscal (DPMF) institucionalizada (2.2), y Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) en vigencia (2.3), contribuyeron directamente a la obtención del resultado. El MMFMP impone que la programación sea hecha en un horizonte de 4 años (plurianual). La DPMF fue la responsable por la implementación del MMFMP. La LRF garantiza el cumplimiento de los lineamientos del MMFMP estableciendo límites al resultado fiscal y crecimiento del gasto corriente para cada año, entre otras metas cuantitativas..
Componente II. Modernización de la gestión de ingresos tributarios y aduaneros				
3.1	Incremento de la presión fiscal de la administración tributaria hondureña.	17.10 (2019)	17.90 (2017)  ND*: 2018 2019	Las 3 políticas referentes a: El SAR implantado (3.1), sistema de registro y validación de la factura electrónica implantado -nuevo régimen de facturación- (3.2) y sistema de gestión de las exoneraciones fiscales por régimen implantada (3.3) fueron decisivos para el aumento de la recaudación como porcentaje del PIB (presión fiscal). Contar con un nuevo SAR eficaz y eficiente, llevando a cabo fiscalizaciones y auditorías con base en análisis de riesgo fue fundamental para el aumento de la recaudación. El incentivo del uso de medios electrónicos disminuye el fraude y genera la información para fiscalizaciones y auditorías, elemento primordial para aumentar la recaudación. El sistema de registro de exoneraciones y el análisis que realiza SEFIN de los beneficios de las exoneraciones previo a su aprobación son consideradas buenas prácticas para la reducción del gasto tributario. Adicionalmente, las acciones del programa HO-L1108, contribuyeron para el logro de los resultados.
3.2	Incremento del porcentaje de grandes contribuyentes utilizando la factura electrónica -nuevo régimen de facturación-.	40 (2019)	72.50 (2017)  ND*: 2018 2019	La política referente al sistema de registro y validación de la factura electrónica -nuevo régimen de facturación- implantado (3.2), conforme mencionado anteriormente, contribuyó al aumento del uso de medios electrónicos para expedir documentos fiscales, disminuyendo el riesgo de fraude, además de generar información para el control de dichos documentos (fiscalizaciones y auditorías). Ver información complementaria en el siguiente resultado. Adicionalmente, las acciones del programa HO-L1108, han contribuido al logro de los resultados.
3.3	Disminución de los niveles de irregularidades en el uso de facturas fiscales de los Grandes Contribuyentes con la introducción de la factura electrónica	0.10 (2017)	0.0002 (2017)	La política referente al Sistema de registro y validación de la factura electrónica implantado -nuevo régimen de facturación- (3.2), también contribuyó al resultado de disminución de irregularidades en las facturas. Uno de los grandes problemas que enfrenta la administración tributaria, en la cual su impuesto principal es el Impuesto Sobre el Valor Agregado (IVA), está relacionado con irregularidades en los créditos tributarios generados en las transacciones entre empresas. Algunas empresas declaran más créditos de los que realmente tienen derecho, generando pérdidas considerables de ingresos para el gobierno. Por esta razón, es común que a propósito se generen irregularidades en las facturas fiscales para obtener créditos ilegales. Si bien mejoró sustantivamente el control de créditos con el nuevo régimen de facturación, que autoriza / valida los documentos fiscales a utilizar, todavía no se ha logrado eliminar por completo la posibilidad de reclamar créditos indebidos. La validación se hace <i>in situ</i> a través de la verificación de documentos de soporte al momento de realizar fiscalizaciones o al momento de solicitar las devoluciones.

**Tabla 5 – Contribución de las políticas implementadas al logro de los resultados**

PMR	Indicadores	P (EOP)	A (EOP)	Políticas asociadas
				Adicionalmente, las acciones del programa 3541/BL-HO, están contribuyendo al logro de este resultado.
<b>Componente III. Mejora de la gestión del gasto público</b>				
4.1	Aumento del porcentaje de entidades del Gobierno Central (GC) utilizando el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP).	1.00 (2017)	0.90 (2017)	Las 2 políticas referentes a: Sistematización del uso del Marco Macro Fiscal de Mediano Plazo (MMFMP) implantado (2.1.) y Procedimiento para el uso del Marco de Gasto de Mediano Plazo implantado (4.1.) contribuyeron directamente al alcance del resultado. De acuerdo con el nuevo marco regulatorio, implementado por el MMFMP y el MGMP, todas las entidades del Gobierno nacional planifican, preparan y ejecutan sus presupuestos bajo el MMFMP. Las dos políticas fueron clave para que el 90% de las entidades del GC (69 de un total de 77) utilicen el MGMP para preparar y ejecutar el presupuesto. Es importante destacar que el MGMP se ha implementado de forma gradual (como se observa en la Tabla 4), y SEFIN continúa realizando esfuerzos para que todas las entidades del GC utilicen el instrumento.
4.2	Disminución del gasto en la nómina del GC combinado en relación con el PIB. Gasto en la nómina/PIB	8.6 (2016)	7.2 (2016) <sup>8</sup>	Las 2 políticas referentes a: censo de empleados públicos consolidado (4.2) y recomendaciones de las auditorías externas de la nómina en instituciones priorizadas del GC implementadas (4.3) contribuyeron directamente al alcance del resultado. El censo de empleados públicos posibilitó la identificación de irregularidades como funcionarios fantasmas, duplicidad de remuneración, remuneración o beneficios indebidos, entre otras. Las auditorías apoyaron en verificar la información del censo y en la implementación de las medidas para eliminar las irregularidades encontradas y la implementación de medidas para lograr su sostenibilidad. El resultado fue una economía en el gasto corriente.
4.3	Aumento del porcentaje del presupuesto de suministro ejecutado a través de convenios marcos y catálogos electrónicos en las compras públicas.	3.95 (2018)	23.80 (2017)  ND*: 2018	La política referente a los Convenios Marco para racionalización de las compras públicas implantados (4.5) contribuyó directamente al alcance del resultado. Los Convenios Marco son una forma de contratación que genera un gran incentivo para que más y más entidades adopten su modelo. Sus beneficios son amplios: (i) posibilidad de una única licitación anual con un número óptimo de proveedores para la adquisición de ítems específicos para un sector. Esto ahorra tiempo y recursos, y mejora la transparencia; (ii) utilización de precios de referencia en los contratos, homogenizando el precio unitario de los bienes y servicios para todo el sector público. Esto permite generar economías para el sector público; (iii) eliminación de inventarios innecesarios y obsolescencia de los bienes adquiridos. Los productos se quedan en los inventarios de los proveedores y son entregados cuando la entidad los necesita. El proveedor es obligado a suministrar los productos más modernos del mercado; y (iv) garantía de precio para todo el contrato (eliminando inflación y devaluación de moneda).
<b>Componente IV. Fortalecimiento de la gestión de pasivos contingentes</b>				
5.1	Aumento en los niveles de contratos de APP aprobados con registro en el SNIPH.	100 (2016)	100 (2016)	Las 2 políticas referentes a: metodología de preparación de los proyectos de APP implantada (5.1) y metodología de análisis de riesgo para los proyectos APP implantada (5.2) contribuyeron directamente al alcance del resultado. La pre-inversión es una importante fase de la inversión pública, sin la cual o no se tiene proyecto disponible para financiación o los proyectos financiados

<sup>8</sup> Para 2017, los sueldos y salarios de la administración central se situaron en 7,0% del PIB (por debajo de la meta prevista de 8,0% del PIB).

**Tabla 5 – Contribución de las políticas implementadas al logro de los resultados**

PMR	Indicadores	P	A	Políticas asociadas
		(EOP)	(EOP)	
				se ejecutan con baja calidad, además de no conocer su retorno financiero. Los proyectos son estructurados de manera general sin que se sepa a priori su fuente de financiamiento. Sin embargo, es conocido que los proyectos con financiamiento bajo a la modalidad de APP necesitan de una estructuración con más requerimientos, como por ejemplo análisis de riesgo, contingencias fiscales e identificación de garantías. Para que un inversor privado tenga incentivos para financiar un proyecto, es importante que el proyecto haya sido preparado con metodologías adecuadas, contemplado un análisis de riesgo y un análisis de factibilidad con los beneficios estimados, caso contrario un inversor privado no se va a interesar en el proyecto. Este resultado contribuyó a que los nuevos proyectos bajo la modalidad de APP se registren en el SNIPH, asegurando su evaluación estandarizada y oportuna, principalmente de los riesgos fiscales y pasivos contingentes. <sup>9</sup>
5.2	Incremento de los nuevos aportes que se invierten de acuerdo con el nuevo marco regulatorio de inversiones. Monto total de inversiones (del conjunto de los Institutos Previsionales) de nuevos aportes que se ajustan al marco regulatorio de inversiones emitido por la Comisión Nacional de Bancos y Seguros (CNBS)	100 (2019)	Inactivo**	El Reglamento de Inversiones de los Fondos Públicos de Pensiones por parte de los Institutos Públicos de Previsión Social fue aprobado por la CNBS el 15 de agosto de 2017. Sin embargo, cada uno de los institutos previsionales presentó un plan para gradualmente cumplir con el reglamento hasta 2020. A la fecha de elaboración de este informe, la CNBS aún no contaba con información oficial para reportar el indicador.

Fuente: Sistema Convergencia. \*/ No disponible (ND). El PCR se elaboró con información disponible a agosto de 2018. \*\*/ Al momento de realizar el PCR, la CNBS no contaba con información oficial para monitorear el indicador 5.2.

- 3.16. En el caso de la primera operación (EOP 2016), la media de los grados de alcance de 4 objetivos específicos para los indicadores de resultado fue de 100%, excelente (100%, 100%, 100% y 100%, respectivamente).
- 3.17. Sin embargo, si se consideran todos los resultados a 2019, la media de los grados de alcance fue de 87%, parcialmente insatisfactoria (100%, 100%, 97% y 50% respectivamente). De acuerdo con lo expuesto en los párrafos 2.1 y 2.2, pese a que no se concretó la segunda operación del PBP, la estrategia de diseñar dos operaciones completamente vinculantes posibilitó un mayor compromiso por parte del Gobierno de Honduras para la consecución de la mayor parte de los productos y resultados previstos en la serie programática completa. Además, lo anterior también se logró por la combinación de este PBP con el préstamo de inversión 3541/BL-HO.

<sup>9</sup> Reyes-Tagle et.al. (2015) estiman que la cartera actual de proyectos de APP en Honduras generará compromisos fiscales por los siguientes 30 años. Además, si se llegase a activar un riesgo fiscal, Honduras podría tener que disponer hasta USD 150 millones adicionales al pago de su cartera de APP para un año específico.

**Tabla 6 - Matriz de productos 2015 – 2019**

Tabla 6 - Matriz de productos 2015 - 2019								
Indicadores de resultados	Unidad de medida	Línea de base	Año	Metas y alcance		% alcance	Año	Medios de verificación
Componente I. Fortalecimiento de la gestión macrofiscal								
2.1. Sistematización del uso del Marco Macro Fiscal de Mediano Plazo (MMFMP) implantado**	Marco de mediano plazo	0	2014	P	1	100%	2016	Informe de SEFIN
				P(a)	1			
				A	1			
2.2. Dirección de Política Macro-Fiscal institucionalizada**	Evaluación	0	2014	P	1	100%	2017	Informe de SEFIN
				P(a)	1			
				A	1			
2.3 Ley de responsabilidad y transparencia fiscal en vigencia**	Ley	0	2014	P	1	100%	2016	Informe de SEFIN
				P(a)	1			
				A	1			
2.4 Política de Endeudamiento público elaborada*	Política	0	2014	P	1	100%	2015	Informe de SEFIN
				P(a)	1			
				A	1			
2.5. Piloto del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) implantado*	Piloto MFMP	0	2014	P	1	100%	2015	Informe de SEFIN
				P(a)	1			
				A	1			
2.6. Dirección de Política Macro-Fiscal institucionalizada*	Decreto	0	2014	P	1	100%	2015	La Gaceta
				P(a)	1			
				A	1			
2.7 Anteproyecto d ley de responsabilidad y transparencia fiscal presentado*	Anteproyecto	0	2014	P	1	100%	2015	Remisión de anteproyecto al CN
				P(a)	1			
				A	1			
Componente II. Modernización de la gestión de ingresos tributarios y aduaneros								
3. 1. SAR implantado**	Servicio	0	2014	P	1	100%	2017 (se alcanzó en 2016)	Informe del SAR
				P(a)	1			
				A	1			
3. 2. Sistema de registro y validación de la factura electrónica implantado**	Sistema	0	2014	P	1	100%	2017	Informe del SAR
				P(a)	1			
				A	1			
3.3. Sistema de gestión de las exoneraciones fiscales por régimen implantada**	Sistema	0	2014	P	1	100%	2017 (se alcanzó en 2016)	Informe del SAR
				P(a)	1			
				A	1			
3. 4. SAR creado*	Decreto	0	2014	P	1	100%	2015	La Gaceta
				P(a)	1			
				A	1			
3. 5. Reglamento de la Ley sobre firmas electrónicas publicado*	Reglamento	0	2014	P	1	100%	2015	La Gaceta
				P(a)	1			
				A	1			
3. 6. Padrón de beneficiarios de exoneraciones fiscales por régimen elaborado*	Padrón de beneficiarios	0	2014	P	1	100%	2015	Informe de SEFIN
				P(a)	1			
				A	1			
Componente III. Mejora de la gestión del gasto público								
4.1. Procedimiento para el uso del Marco de Gasto de Mediano Plazo implantado**	Procedimientos	0	2014	P	1	100%	2016	Informe de SEFIN
				P(a)	1			
				A	1			
4.2. Censo de empleados públicos consolidado*	Censo Consolidado	0	2014	P	1	100%	2015	Informe de SEFIN
				P(a)	1			

**Tabla 6 - Matriz de productos 2015 – 2019**

Tabla 6 - Matriz de productos 2015 - 2019								
Indicadores de resultados	Unidad de medida	Línea de base	Año	Metas y alcance		% alcance	Año	Medios de verificación
				A	1			
4.3. Recomendaciones de las auditorías externas de la nómina en instituciones priorizadas del GC implementadas**	Recomendaciones	0	2014	P	4	100%	2016	Informe de SEFIN
				P(a)	4			
				A	4			
4.4. Recursos de los fideicomisos registrados en el presupuesto**	Fideicomisos	0	2014	P	63	100%	2017	Informe de SEFIN
				P(a)	63			
				A	63***			
4.5. Convenios Marco para racionalización de las compras públicas implantados**	Convenios	0	2014	P	7	100%	2017	Informe de ONCAE
				P(a)	8			
				A	9****			
4.6. Piloto del Marco de Gasto de Mediano Plazo implantado*	Piloto MGMP	0	2014	P	1	100%	2015	Informe de SEFIN
				P(a)	1			
				A	1			
4.7. Auditorías externas de la nómina en instituciones priorizadas del GC realizadas*	Auditorías	0	2014	P	4	100%	2015	Informe de SEFIN
				P(a)	4			
				A	4			
Componente IV. Fortalecimiento de la gestión de pasivos contingentes								
5.1 Metodología de preparación de los proyectos de APP implantada**	Metodología	0	2014	P	1	0%	2017	Informe de SEFIN
				P(a)	1			
				A	0			
5.2 Metodología de análisis de riesgo para los proyectos APP implantada**	Metodología	0	2014	P	1	100%	2017	Informe Gobiernos Corporativos
				P(a)	1			
				A	1			
5.3 Marco regulatorio actualizado para las inversiones de los Institutos Previsionales en vigor**	Marco Regulatorio	0	2014	P	1	100%	2016 (se alcanzó en 2017)	Informe Gobiernos Corporativos
				P(a)	1			
				A	1			
5.4 Marco Regulatorio actualizado de Gobierno Corporativo de los Institutos Previsionales en vigor**	Marco Regulatorio	0	2014	P	1	0%	2016	Informe Gobiernos Corporativos
				P(a)	1			
				A	0			
5.5 Ley de promoción de la alianza público - privada reformada*	Decreto	0	2014	P	1	100%	2015	La Gaceta
				P(a)	1			
				A	1			
5.6 Reglamento de la Unidad de Contingencias Fiscales publicado*	Reglamento	0	2014	P	1	100%	2015	La Gaceta
				P(a)	1			
				A	1			
5.7 Anteproyecto del Marco regulatorio actualizado para las inversiones de los Institutos Previsionales presentado*	Anteproyecto reglamento	0	2014	P	1	100%	2015	Dictamen CNBS
				P(a)	1			
				A	1			
5.8 Anteproyecto del Marco Regulatorio actualizado de Gobierno Corporativo de los Institutos Previsionales presentado*	Anteproyecto reglamento	0	2014	P	1	100%	2015	Dictamen CNBS
				P(a)	1			
				A	1			

Fuente: Sistema Convergencia.

\*/ Productos asociados a la primera operación.

\*\*/ Productos asociados a la segunda operación.

\*\*\*/ El número de fideicomisos registrados en el presupuesto aprobado para 2017 fue de 63.

\*\*\*\*/ En 2015 se implementaron 6 convenios marco (alimentos y bebidas, consumibles de impresión, útiles de oficina, bienes informáticos, llantas y cámaras de aire, y servicios de impresión y reproducción). En 2016 se implementó 1 convenio (material de limpieza y aseo). En 2017 se implementaron dos convenios marco (material quirúrgico y lubricantes para vehículos).

3.18. En el caso de la primera operación (EOP 2016) la media de los grados de alcance de los 4 objetivos específicos para los indicadores de productos fue de 100%. Sin embargo, si se consideran todos los productos a 2019, la media de los grados de alcance de los 4 objetivos específicos para los indicadores de productos fue de 93,75% (100%, 100%, 100% y 75% respectivamente).

3.19. **Conclusión.** La efectividad, incluyendo los resultados de 2015 a 2019, fue clasificada como **parcialmente insatisfactoria**, de acuerdo con los resultados de los objetivos específicos a continuación:

- Objetivo# 1- Mejorar el marco institucional y de gestión de la política fiscal – Excelente.
- Objetivo #2 - Fortalecer la gestión de la administración tributaria – Excelente
- Objetivo #3 - Fortalecer la gestión del gasto público – Satisfactorio
- Objetivo #4 - Mitigar los riesgos fiscales relacionados con APP y pensiones – Insatisfactorio.

#### **c. Análisis contrafactual**

3.20. Si bien el programa no contaba en su diseño con una estrategia de evaluación de impacto, el equipo del PCR preparó un análisis de efectividad para evaluar la medida en que los resultados alcanzados pueden ser atribuibles al proyecto.

3.21. El análisis de efectividad se llevó adelante con el método de control sintético (SCM) desarrollado por Abadie y Gardeazabal (2003) y Abadie et al. (2010; 2014). Aplicando al caso de la reforma fiscal en Honduras, el SCM implica la construcción de un contrafactual que permita responder cómo habría evolucionado el desempeño fiscal en Honduras en ausencia del programa de consolidación apoyado por 3590/BL-HO. Los tres indicadores pertenecientes a la matriz de resultados del programa que forman parte del análisis son: (i) el balance fiscal; (ii) los ingresos tributarios; y (iii) el gasto en nómina; todos ellos definidos como porcentaje del PIB<sup>10</sup>. Si bien el método resulta de utilidad para estimar efectos causales, el SCM no está exento de limitaciones, entre las cuales se encuentran la dificultad de identificar unidades de control apropiadas, como por ejemplo, otras unidades afectadas por la intervención de interés<sup>11</sup>. En el contexto de esta evaluación, una limitación adicional es la dificultad de aislar el impacto de eventos o políticas específicas, dado que al momento de implementación de las medidas contempladas en 3590/BL-HO, el gobierno también ponía en marcha otros cambios tanto a nivel de política como administración tributaria<sup>12</sup>. En todo caso, el análisis evalúa en su conjunto un número de medidas anidadas que marcan un antes y después en la evolución de las finanzas públicas del país. Dichas medidas se revisan a continuación a la luz de la literatura y evidencia internacional.

3.22. **Revisión de literatura.** Las reformas apoyadas por 3590/BL-HO pueden enmarcarse en tres grandes ramas de la literatura que analiza la efectividad de diversos

<sup>10</sup> Del total de 8 indicadores de resultado y 1 indicador de impacto contenidos en la matriz de HO-L1103, solo para estos tres indicadores seleccionados existe información comparativa para un número importante de países. Por esta razón, el análisis contrafactual se limita a este grupo de tres indicadores.

<sup>11</sup> Para una discusión sobre supuestos y limitaciones del SCM, véase Abadie et al. (2014)

<sup>12</sup> Ver por ejemplo ver FMM (2017)



instrumentos de política para mejorar el desempeño fiscal. En primer lugar, la literatura sobre **instituciones presupuestarias**, que abarcan un conjunto amplio de reglas, procedimientos, y mecanismos orientados a promover la disciplina fiscal<sup>13</sup>. Entre dichos instrumentos macrofiscales, se destaca el papel de las reglas o leyes de responsabilidad fiscal que imponen límites numéricos a los agregados presupuestarios claves, tales como, el déficit, la deuda, los gastos o los ingresos (Kopits y Symansky, 1998)<sup>14</sup>. En este ámbito también se incluyen los marcos fiscales de mediano plazo que permiten a los gobiernos comprometerse a metas que van más allá de un ejercicio fiscal, forzando a las autoridades a internalizar la restricción presupuestaria intertemporal (Banco Mundial 2012)<sup>15</sup>. Las reformas de política incluidas en el Componente 1 del programa 3590/BL-HO y vinculadas a la introducción de la ley de responsabilidad y transparencia fiscal, la implementación del Marco Fiscal de Mediano Plazo, y el Marco de Gasto de Mediano Plazo, entre otras, forman parte del esfuerzo del Gobierno de Honduras para fortalecer el marco institucional macrofiscal y aumentar el horizonte temporal de la planificación fiscal (*indicadores de resultado 2.1 y 4.1*).

- 3.23. En segundo lugar, la literatura sobre **cumplimiento tributario** analiza intervenciones costo efectivas para reducir la evasión fiscal y mejorar la eficiencia recaudatoria, destacando el papel que las administraciones tributarias cumplen en este proceso. La evidencia internacional señala que para cumplir su rol recaudatorio y proporcionar el mejor servicio posible a los contribuyentes, la administración tributaria debe fortalecer de manera integral varios aspectos de su organización y procesos, entre los que se incluyen: (a) mejorar el acceso y calidad de la información disponible por parte de la AT<sup>16</sup>; e (b) incorporar el uso de tecnologías con el objetivo de simplificar procedimientos y facilitar la fiscalización, tales como el uso de la factura electrónica (Barreix y Zambrano 2018). De esta manera, las medidas de administración tributaria contempladas en el Componente 2 del programa, que incluyen, entre otras, la creación del SAR, el establecimiento de las bases normativas para la implementación de la factura electrónica y la consolidación del padrón de beneficiarios se inscriben en la rama de cumplimiento tributario, y contribuyen directamente al alcance de los *resultados 3.1, 3.2 y 3.3* del Programa.
- 3.24. Por último, diversos estudios sobre **calidad y eficiencia de gasto público** señalan la importancia de mejorar el monitoreo del gasto corriente (nómina, bienes y servicios) y mitigar riesgos fiscales vinculados a las APP, a través de diversos instrumentos. Por un lado, existe evidencia que señala que mayores controles a la nómina salarial<sup>17</sup>, el uso de auditorías<sup>18</sup>, y la implementación de procesos de compras y contrataciones en línea abiertos, competitivos y transparentes<sup>19</sup> contribuyen a mejoras en la eficiencia del gasto. Por otro, la literatura muestra los problemas fiscales asociados a la falta de identificación y cuantificación oportuna de riesgos fiscales, tales como los pasivos contingentes asociados a las APP y los fideicomisos públicos, los cuales suelen permanecer ocultos (*off budget*)<sup>20</sup>. Las medidas contempladas en los Componentes 3 y 4, relacionadas con la implementación de un censo a los empleados públicos, la implementación de auditorías externas, la introducción de convenios para la compra de bienes y servicios, y la creación de una unidad dedicada al análisis de contingencias fiscales se insertan en esta última vertiente. Desde el punto de vista de la matriz del programa, las acciones

<sup>13</sup> Alesina y Perotti (1995), Hallerberg et al. (2009) y FMI (2014).

<sup>14</sup> Eyraud et al. (2018).

<sup>15</sup> Vlaicu et al. (2014).

<sup>16</sup> Cuanto mayor capacidad por parte de la AT de obtener registros completos, actualizados, y automatizados (ej. provenientes de información de terceros) menores tienden a ser las oportunidades para evadir impuestos por parte de los contribuyentes (Pomeranz 2015; Kleven et al. 2011; Carillo et al. 2014).

<sup>17</sup> Callen et al. (2017); Dhaliwal y Hanna (2017).

<sup>18</sup> Olken (2007)

<sup>19</sup> Bandiera et al. (2009) Singer et al. (2009)

<sup>20</sup> Irwin (2012).

de mejora introducidas se asocian a una reducción en los niveles de ineficiencia del gasto corriente, y por lo tanto, contribuyen a la disminución del gasto en nómina con relación al producto (*indicador de resultado 4.2*) y un aumento del presupuesto que se ejecuta vía métodos eficientes de compras (*indicador de resultado 4.3*). Por último, la mejora en la supervisión de riesgos fiscales introducida gracias al desarrollo de las metodologías para proyectos APP contribuyeron directamente a un aumento en los niveles de contratos de esta naturaleza aprobados con registro en el SNIPH (*indicador de resultado 5.1*).

- 3.25. **Datos.** La base de datos del análisis contrafactual consiste en un panel donde las unidades de observación (panel de donantes) son 32 países pertenecientes al grupo de ingreso medio bajo, según la clasificación del Banco Mundial, observados entre 2000 y 2017, siendo el año 2014 el de inicio del programa de consolidación fiscal<sup>21</sup>. Siguiendo a Persson y Tabellini (2003), se propone un conjunto de variables que influyen sobre el desempeño fiscal agregado, incluyendo: el ingreso per cápita (LYP), la proporción de población mayor a 65 años de edad (POP>65), la proporción de población entre 15 y 64 años (POP15-64), el nivel de comercio (exportaciones e importaciones) como porcentaje del PIB (TRADE), los términos de intercambio (TOT), el nivel de deuda pública como porcentaje del PIB (DEBT) y la antigüedad del régimen democrático en el país (AGE).<sup>22</sup> Las fuentes de datos centrales son: *World Economic Outlook (FMI)*, *World Development Indicators (BM)*, y *Database of Political Institutions (Cruz et al. 2017)*.
- 3.26. **Resultados.** La Tabla 7 compara las características pre-tratamiento de Honduras y su contraparte sintética. Se observa que el sintético del País reproduce de manera adecuada los valores iniciales de las variables fiscales de interés, así como la mayoría de los predictores.

**Tabla 7. Características pre-tratamiento. Promedios 2000-2013**

<i>Resultado:</i> Predictores	<i>Balance fiscal</i>		<i>Ingresos tributarios</i>		<i>Gasto en nómina</i>	
	Honduras	Sintetico	Honduras	Sintetico	Honduras	Sintetico
Balance fiscal (inicial)	0.015	0.014				
Ingresos tributarios (inicial)			0.140	0.141		
Gasto en nómina (inicial)					0.113	0.111
Ln PIB per capita	37.53	37.93	37.56	37.29	37.62	38.01
Deuda	0.46	0.58	0.43	0.37	0.31	0.21
POP>65	3.93	3.86	3.96	4.60	4.06	4.04
POP15-64	57.31	57.32	57.84	58.38	59.35	58.66
Trade	122.75	78.60	123.52	88.08	119.55	117.46
TOT	85.88	137.77	83.96	89.21	81.44	99.33
AGE	25.50	18.38	26.50	20.60	29.00	19.27

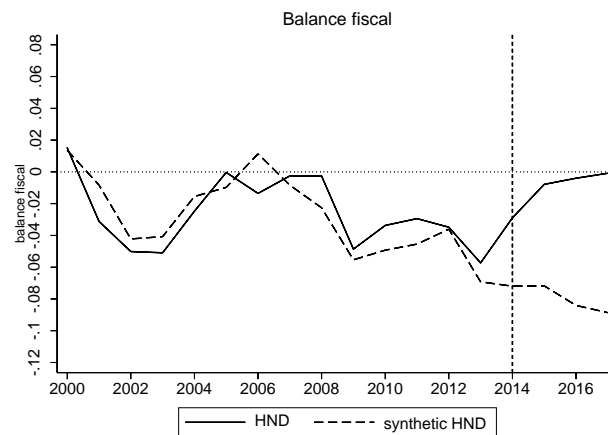
- 3.27. La Tabla 1 del [EEO2](#) muestra los ponderadores que corresponden a cada país del panel de donantes en el armado de la contraparte sintética de Honduras. Estos ponderadores indican que la tendencia en las variables fiscales de interés antes de la implementación del programa es reproducida de la mejor manera por una combinación convexa de 12 países de ingreso medio bajo para los cuales existe información de finanzas públicas.
- 3.28. A continuación, el Gráfico 2 a, b y c muestra la evolución de los tres indicadores clave tanto para Honduras como para su contraparte sintética durante el periodo 2000-2017. Puede apreciarse que para las tres variables de interés la contraparte sintética de

<sup>21</sup> La Tabla 1 del [EEO2](#) muestra los países del panel de donantes en el armado de la contraparte sintética.

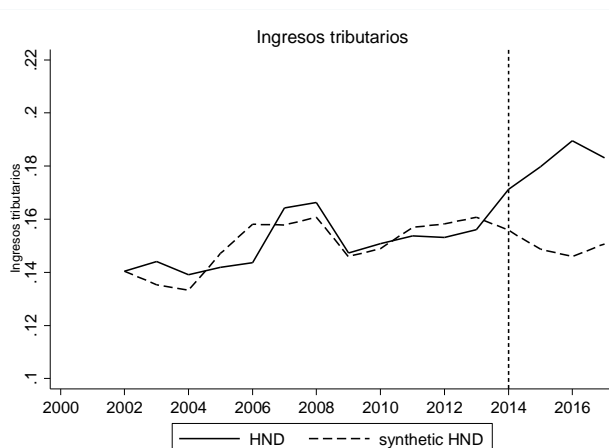
<sup>22</sup> Como se verá más adelante, los valores rezagados (iniciales) de las variables fiscales de interés también forman parte del conjunto de predictores.

Honduras ajusta de buena manera las trayectorias de los indicadores en Honduras durante el periodo pre-consolidación, y a su vez se observa como las tendencias en las variables de resultado divergen a partir de la implementación de las reformas de política apoyadas por 3590/BL-HO. Estas diferencias sugieren que las medidas apoyadas por el PBL tuvieron un efecto sobre el desempeño fiscal a nivel de mejora en el balance fiscal, un aumento de la recaudación tributaria y un mejor control del gasto en empleo público. En particular, los efectos estimados son sustanciales: entre 2013 - 2017 el balance fiscal había mejorado en más de 8 puntos porcentuales del PIB con respecto a su unidad de comparación, los ingresos tributarios aumentaron en 3,2 puntos porcentuales del PIB, lo que representa un aumento relativo del 21% cuando se lo compara con la unidad de control, y el gasto en nómina se redujo en casi 4 puntos porcentuales, lo que representa una reducción relativa del 28% con respecto a la contraparte sintética. En resumen, las medidas de consolidación fiscal llevadas a cabo por el gobierno y apoyadas por 3590/BL-HO fueron efectivas en alcanzar los resultados propuestos. Contribuyendo, principalmente, a reestablecer la estabilidad macroeconómica y generar espacio fiscal para financiar inversión pública productiva y programas sociales<sup>23</sup>.

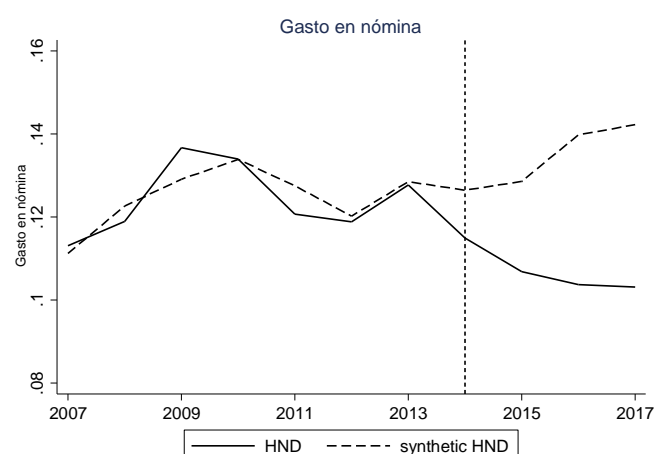
**Gráfico 2.a. Balance fiscal**



**Gráfico 2.b. Ingresos tributarios**



**Gráfico 2.c. Gasto en nómina**



<sup>23</sup> Entre 2014 y 2016, la inversión pública se mantuvo en torno a 2% del PIB y en 2017 aumentó más de medio punto porcentual, ubicándose en 2,6% del PIB.

- 3.29. **Test placebo.** Para evaluar la significancia de los efectos estimados del programa, se implementaron una serie de test placebo consistentes en asignar artificialmente la intervención a cada uno de los países del panel de donantes y aplicar el SCM a cada uno de ellos. Si a partir de este procedimiento se obtienen efectos cuya magnitud sea igual o superior al identificado para Honduras, estaremos en condiciones de decir que no disponemos de evidencia significativa de que las políticas apoyadas por el programa hayan posibilitado una mejora en el desempeño fiscal. Por el contrario, si los efectos estimados son inferiores al hallado en Honduras diremos que el efecto estimado del programa es estadísticamente significativo. Los resultados de las pruebas de falsificación muestran que las probabilidades de estimar un efecto similar bajo una asignación aleatoria son 0/30, 1/29 (0.03) y 0/25, niveles que resultan de uso convencional en los test de significancia estadística (ver [EEO2](#)).

#### **d. Resultados imprevistos**

- 3.30. Con la extinción de la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI), la administración aduanera fue separada de la administración tributaria y perdió su autonomía (Decreto Ejecutivo PCM-082-2015). Al no integrarse las aduanas al Servicio de Administración de Rentas (SAR), la Dirección de Rentas Aduaneras (DARA) quedó en manos de la Comisión Presidencial de Reforma Integral del Sistema Aduanero y Operadores de Comercio (COPRISAO), la cual inicialmente fungió como una comisión interventora, y posteriormente se le otorgó la responsabilidad de coordinar, dirigir y ejecutar el proceso de reforma integral para la institucionalización de la nueva administración aduanera (Decretos Ejecutivos PCM-83-2016 y PCM-07-2017). Además, el nuevo Código Tributario establece que debe desarrollarse e implementarse un plan de reforma integral del sistema aduanero para transitar hacia una nueva administración desconcentrada (Decreto 170-2016). A la fecha, la administración aduanera continúa en manos de la COPRISAO, estando pendientes los desafíos de implementación del plan de reforma integral y la creación de la nueva institución. La separación de aduanas de la autoridad tributaria imposibilitó la concreción de la segunda operación de la serie programática, ya que esta preveía la incorporación al SAR de las funciones para administrar y gestionar el control del comercio la administración tributaria .

#### **e. Resumen y conclusión del análisis de efectividad**

- 3.31. Esta sección analizó tres temas centrales: la medida en que el programa alcanzó los resultados (Tabla 4) y productos (Tabla 6) esperados, la manera en que las acciones de política contribuyeron al alcance de los resultados (Tabla 5), y la medida en que es posible atribuir el logro de estos resultados a las acciones apoyadas por el programa (sección C). Sobre esto último, fue posible hacer un análisis contrafactual para los tres principales indicadores del programa (1 de impacto y 2 de resultado), concluyendo que las medidas fueron efectivas en alcanzar los resultados propuestos. Para todos los demás indicadores donde este tipo de análisis cuantitativo (u otros de naturaleza similar) no es posible implementar dada la falta disponibilidad de datos comparativos, se presentó una sección de revisión de literatura basada en evidencia internacional con el objetivo de argumentar sobre la contribución del proyecto al logro de cada uno de los indicadores<sup>24</sup>. De esta forma, tanto el análisis cuantitativo como cualitativo contribuyen a ligar los indicadores de resultado al alcance de los objetivos del programa.

---

<sup>24</sup> El indicador de resultado 5.2 (pensiones) se omitió en esta revisión, ya que al momento de elaborar el PCR el nuevo marco regulatorio de inversiones de los fondos públicos de pensiones todavía no se encontraba completamente en ejecución.

## C. Sostenibilidad

### a. Aspectos generales de la sostenibilidad

- 3.32. La presente operación, en conjunto con el proyecto paralelo de inversión 3541/BL-HO, alcanzaron resultados importantes (ver Tabla 4), particularmente en las áreas macrofiscal, administración tributaria, gasto público y riesgos fiscales. Las reformas apoyadas por el programa fortalecieron instrumentos de gestión y capacidad institucional que garantizan la sostenibilidad de los resultados alcanzados; además, el proceso legislativo necesario para modificar o sustituir estas reformas dificulta su reversión.
- 3.33. Pese a que la situación macrofiscal en la actualidad se ha mantenido estable, lo cual refleja el fortalecimiento y resiliencia fiscal que se alcanzó con las medidas de política apoyadas con el programa, en paralelo y con posterioridad a la ejecución, en Honduras se han aprobado una serie de medidas de política contrarias al objetivo de aumentar la presión tributaria, las cuales podrían impactar negativamente sobre la eficiencia de la recaudación. Entre ellas destacan: (i) separación de aduanas de la autoridad tributaria; (ii) aprobación del nuevo Código Tributario que incluye el cambio de renta universal a renta territorial, acentúa el otorgamiento de regularizaciones y amnistías tributarias y extingue la sanción penal, aumentando el riesgo de evadir impuestos o pagarlos de forma tardía; (iii) aprobación de la ley de incentivos al turismo (Decreto 68-2017) y exoneraciones al sector transporte (Decreto 100-2017); y (iv) eliminación gradual del 1,5% del impuesto sobre la renta.
- 3.34. La Tabla 8 a continuación resume estos resultados y las condiciones necesarias para asegurar su continuidad y la sostenibilidad del programa como un todo.

**Tabla 8 – Condiciones para sostener y mejorar los resultados logrados**

Resultados alcanzados	Riesgos de sostenibilidad <sup>25</sup>	Clasificación de Riesgo		
		Prob.	Impacto	Riesgo
2.1 Incremento del horizonte de planificación del Marco Fiscal. Horizonte de planificación del Marco Fiscal	Deterioro del proceso de planificación y ejecución presupuestaria, con posibles aumentos en el déficit fiscal y de la deuda pública, debido a pérdida de prioridad de las funciones macrofiscales, que podrían darse, por ejemplo, por cambios en el ambiente político del país.	Baja (1)	Medio /Bajo (2)	Bajo (2)
3.1 Incremento de la presión fiscal de la administración tributaria hondureña. Recaudación tributaria/ PIB	Potencial pérdida de eficiencia de la recaudación tributaria por reformas de política que afectan los niveles de exenciones y exoneraciones; y retrasos en el proceso de modernización y reforma institucional de la aduana.	Medio /Alto (3)	Alto (4)	Alto (12)
3.2 Incremento del porcentaje de grandes contribuyentes utilizando la factura electrónica. Grandes contribuyentes utilizando la factura electrónica (nuevo régimen de facturación) / número total de grandes contribuyentes	Disminución del uso del nuevo régimen de facturación, que provocaría que el SAR no cuente con información masiva y de calidad de forma oportuna, deteriorando su desempeño en la detección de fraudes comunes y estructurados con consecuencias negativas en la recaudación. Esto podría ocurrir en caso de que los sistemas no fueran capaces de certificar,	Baja (1)	Alto (4)	Medio /Bajo (4)
3.3 Disminución de los niveles de irregularidades en el uso de facturas				

<sup>25</sup> La clasificación de los riesgos siguió las nuevas reglas institucionalizadas por el Banco. Probabilidad/Impacto. 1 - bajo; 2 - medio bajo; 3 – medio alto; y 4 – alto. La clasificación final: 1,2 y 3 – bajo; 4 – medio bajo; 6 y 8 – medio alto; y 9,12 y 16 alto.

**Tabla 8 – Condiciones para sostener y mejorar los resultados logrados**

Resultados alcanzados	Riesgos de sostenibilidad <sup>25</sup>	Clasificación de Riesgo		
		Prob.	Impacto	Riesgo
fiscales de los grandes contribuyentes con la introducción de la factura electrónica. Total de facturas fiscales emitidas con irregularidades / total de facturas emitidas	validar y contabilizar con precisión y rapidez los débitos y créditos de las transacciones de compra y ventas, generando créditos indebidos que se revertirían en pérdida de ingresos para el estado. Esto podría ocurrir si no se cuenta con la capacidad técnica para implementar las mejoras requeridas.			
4.1 Aumento del porcentaje de entidades del GC utilizando el MGMP. Entidades del GC usando el MGMP / Total de entidades del GC	Deterioro del proceso de planificación y ejecución presupuestaria, con posibles aumentos en el déficit fiscal y la deuda pública, debido a la pérdida de prioridad de las funciones macrofiscales, que podrían darse, por ejemplo, por cambios en el ambiente político del país.	Baja (1)	Alto (4)	Medio /Bajo (4)
4.2 Disminución del gasto en la nómina del GC combinado en relación con el PIB. Gasto en la nómina/PIB	Disminución de la transparencia en la gestión de los recursos humanos, con aumentos irregulares en los gastos de personal, debido a que no se continúe mejorando el sistema de gestión de recursos humanos, y aplicando un censo de funcionarios y auditorías en el registro de funcionarios de forma periódica.	Medio (2)	Alto (4)	Medio /Alto (6)
4.3 Aumento del porcentaje del presupuesto de suministro ejecutado a través de convenios marcos y catálogos electrónicos en las compras públicas. Presupuesto ejecutado a través de convenios marcos / presupuesto de suministros	Disminución de la eficiencia, eficacia y transparencia en la gestión de las compras públicas con aumento del gasto público, debido a que no se institucionalice el uso de convenios marcos, precios de referencia y subasta electrónica. Esto podría darse debido a intereses de las entidades de seguir haciendo la gestión de las compras públicas de forma individual, con sus propios procedimientos y grupo selecto de proveedores.	Baja (1)	Alto (4)	Medio /Bajo(4)
5.1 Aumento en los niveles de contratos de APP aprobados con registro en el SNIPH. Contratos de APP aprobados con registro en el SNIPH / Total de proyectos de APP aprobados	Imposibilidad de aumentar la inversión pública para poder hacer frente a las prioridades de los sectores más carentes del país, debido a que la estructuración de proyectos no se fortalece y falta de capacidad para presentar proyectos de pre-inversión con estudios y cuantificaciones confiables de los retornos financieros, así como de los riesgos y garantías para que sus financiaciones sean atractivas al sector privado.	Medio (2)	Alto (4)	Medio /Alto (6)
5.2 Incremento de los nuevos aportes que se invierten de acuerdo con el nuevo marco regulatorio de inversiones. Monto total de inversiones (del conjunto de los Institutos Previsionales) de nuevos aportes que se ajustan al marco regulatorio de inversiones emitido por la Comisión Nacional de Bancos y Seguros (CNBS)	Imposibilidad de un uso efectivo de los recursos previsionales, los cuales podrían disminuir el riesgo actuarial, debido a la falta de fortalecimiento de la capacidad institucional de las entidades responsables por la inversión de estos recursos.	Baja (1)	Alto (4)	Medio /Bajo (4)

### b. Salvaguardias ambientales y sociales

- a. Por sus características de fortalecimiento institucional, la operación fue calificada como C, de conformidad con la Política OP-703 de Medio Ambiente y de Cumplimiento de Salvaguardias. Por tal razón, no fue necesario elaborar un plan para mitigar y monitorear el impacto ambiental de las operaciones.
- b. **Conclusión.** Se clasifica como media la probabilidad de la materialización de riesgos que puedan afectar los resultados alcanzados por el programa. La sección de hallazgos y recomendaciones a continuación presenta una serie de recomendaciones para mitigar la probabilidad de ocurrencia de estos riesgos.

**Tabla 9 - Clasificación de la sostenibilidad (peso 20%)**

<b>Satisfactoria</b>	De los 9 riesgos correspondiente a los 9 resultados, el 3.1 - Incremento de la presión fiscal de la Administración Tributaria Hondureña (Recaudación Tributaria/Producto Interno Bruto (PIB)) presentó un riesgo alto de que su mantenimiento pueda ser afectado. De los riesgos restantes, 1 presentó clasificación baja, 5 presentaron clasificación medio/baja y 2 presentaron una clasificación media/alta. El Promedio de las clasificaciones es de 4.2, lo que corresponde a un riesgo medio/bajo.	<b>3.00</b>
----------------------	--	-------------

### Clasificación total

**Tabla 10 – Clasificación total**

Criterios Centrales			Total
Relevancia	Efectividad	Sostenibilidad	
Excelente	Parcialmente insatisfactoria	Satisfactoria	Parcialmente exitosa

### IV. CRITERIOS NO CENTRALES

#### A. Desempeño del Banco

- a. Con base en consultas realizadas por el equipo a cargo del PCR a los funcionarios públicos involucrados en la implementación de la primera operación programática, se pudo constatar que los servicios proporcionados por el Banco contribuyeron a que las medidas de política orientadas a la consolidación fiscal fueran implementadas de forma efectiva, lo que permitió el logro de los resultados e impacto previstos en los plazos estipulados y con la calidad deseada.
- b. Con relación a la calidad de las acciones del Banco y uso del instrumento de Apoyo de Reformas de Políticas (PBP), es importante resaltar que la operación respondió a un objetivo de política claro y altamente prioritario para el país, además, la lógica vertical fue clara y efectiva. El Banco brindó apoyo sostenido y especializado a los ejecutores del programa y aseguró que algunas medidas de política consideradas fuesen compatibles y apoyaran las metas acordadas entre el Gobierno de Honduras y el FMI bajo el programa *Stand-By* 2014 - 2016.
- c. El programa contó con un análisis ex-ante de los beneficios esperados en términos de recaudación tributaria y economía de recursos como resultado de la modernización de la administración tributaria, la optimización del registro en nómina del GC y el uso de convenios marco para compras y contrataciones públicas. Además, se llevó a cabo un análisis de costo-beneficio y se desarrolló un plan de monitoreo y evaluación con acciones que se implementaron desde la aprobación de la operación en el Directorio del Banco, hasta la evaluación ex-post del programa.
- d. La conclusión es que el desempeño del Banco fue altamente satisfactorio.

## B. Desempeño del Organismo Ejecutor

- e. El Organismo Ejecutor (OE) del programa fue SEFIN, en coordinación con las diferentes instituciones que implementaron las medidas de política orientadas al objetivo de contribuir a la consolidación fiscal de Honduras. Como parte de los arreglos para la implementación del programa, se creó un comité gerencial con representantes de SEFIN, DEI (SAR, una vez dictados los Decretos Ejecutivos), SCGG, Oficina Normativa de Contratación y Adquisiciones del Estado (ONCAE) y CNBS. Es importante destacar la importancia que tuvo la apropiación de cada una de las instituciones para realizar oportunamente las reformas de política, y el liderazgo que ejerció la Subsecretaría de Crédito e Inversión Pública de SEFIN para el éxito en la implementación y la coordinación del programa.
- f. Cada una de las instituciones ejecutoras fue responsable del cumplimiento de las medidas de política a su cargo en los plazos acordados con el Banco, así como del seguimiento de los resultados del programa y la preparación de información oportuna para evaluar el logro de las metas establecidas. SEFIN fue la institución responsable de coordinar, consolidar y remitir formalmente al Banco toda la información de cumplimiento de las condiciones y seguimiento de los resultados y objetivo del programa.
- g. El único desembolso de la operación se realizó en el plazo previsto, luego del cumplimiento de las condiciones establecidas en la Matriz de Políticas, la Carta de Políticas y el Contrato de Préstamo. Por último, se cumplió con el plan de monitoreo y evaluación del programa y se llevaron a cabo reuniones periódicas entre los equipos de SEFIN, las instituciones ejecutoras y el Banco.
- h. La conclusión es que el desempeño de las instituciones ejecutoras fue altamente satisfactorio.

## V. HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES

- a. La Tabla 11 a continuación presenta los hallazgos y recomendaciones referentes al diseño e implementación de la operación evaluada. Estos se agrupan según las cinco dimensiones especificadas en las directrices de PCR.

**Tabla 11 – Hallazgos y recomendaciones**

Hallazgos	Recomendaciones
<b>Dimensión 1 – Técnico-Sectorial</b>	
La operación que se evalúa se diseñó en combinación con la operación de inversión 3541/BL-HO, orientada a fortalecer la nueva institución tributaria (SAR) en las áreas de procesos, modernización tecnológica y talento humano. Además, la operación se benefició de cooperaciones técnicas complementarias en las áreas de gestión macrofiscal y proyectos de APP.	El diseño de préstamos de inversión y cooperaciones técnicas complementarias a las operaciones de políticas son instrumentos efectivos para garantizar el acompañamiento técnico del Banco durante la implementación de las medidas apoyadas, y lograr efectos multiplicadores en los resultados.
Los productos y resultados del componente V sobre pasivos contingentes (APPs e institutos previsionales) no alcanzaron las metas indicativas, y carecieron de un acompañamiento técnico sostenido por parte del Banco.	La disponibilidad de instrumentos complementarios a los programas de reformas de política facilita el trabajo de seguimiento y acompañamiento técnico de las series PBP.
En paralelo y con posterioridad a la ejecución del programa, en el país se han aprobado medidas de política que impactan negativamente sobre la eficiencia de la recaudación (indicador de resultado 3.1). Entre ellas destacan: (i) separación de aduanas de la autoridad tributaria; (ii) aprobación del nuevo Código Tributario,	Es importante la continuidad del diálogo de políticas y el acompañamiento técnico del Banco en el mediano plazo, para garantizar un adecuado seguimiento de las acciones contempladas en los PBP después de los desembolsos, evitando



aumentando el riesgo de evadir impuestos o pagarlos de forma tardía; (iii) aprobación de la ley de incentivos al turismo y exoneraciones al sector transporte; y (iv) eliminación gradual del 1,5% del impuesto sobre la renta.	reveses a nivel de las políticas y/o reformas institucionales.
Velar por la implementación efectiva de los instrumentos de gestión apoyados con el PBL (MMFMP, MGMP, recomendaciones de las auditorías de nómina, convenios marco y la estructuración de proyectos de inversión), es desafiante.	Es importante que el Banco pueda brindar acompañamiento técnico a las agencias contraparte durante la implementación de los instrumentos apoyados, velando por la calidad en su implementación y continuidad.
<b>Dimensión 2 – Organización y gestión</b>	
En el caso de los PBLs, la principal responsabilidad del organismo ejecutor es garantizar que todas las condiciones de políticas se cumplan de manera completa y oportuna. El liderazgo de SEFIN como organismo ejecutor del programa, y la creación de un Comité Gerencial con representantes de cada una de las instituciones involucradas permitieron una excelente coordinación para la implementación y cumplimiento de las medidas acordadas.	Contemplar mecanismos de coordinación con representatividad de todas las instituciones involucradas y designar responsables con fuerte liderazgo para el seguimiento, contribuye a que las medidas acordadas se cumplan oportunamente.
<b>Dimensión 3 – Procesos públicos y actores</b>	
Las discusiones técnicas entre las autoridades y el Banco en temáticas complejas se favorecieron por la inclusión de expertos internacionales dentro de los equipos, y fueron fundamentales para desarrollar en conjunto las reformas de política contempladas en el programa.	Contemplar la participación activa de expertos técnicos externos durante el diseño del programa, y, más importante aún, para interactuar con autoridades homólogas en diferentes espacios de intercambio de conocimiento e información.
<b>Dimensión 4 – Fiduciaria</b>	
No se identificó ninguna dificultad fiduciaria. Los desembolsos del PBL se dieron de forma eficiente y efectiva.	NA
<b>Dimensión 5 – Riesgos en la gestión</b>	
Debido a que Aduanas no participó del proceso de reforma estructural, la eficiencia de la recaudación tributaria podría verse afectada (indicador de resultado 3.1).	Es importante que el gobierno no desista de llevar a cabo la reforma integral de la administración aduanera. Para ello, el Banco se encuentra en la mejor disposición de acompañar al GdH en este proceso.

- b. **Reflexión final.** La combinación de programas de política y de inversión, como es el caso del presente PBP y la operación de inversión 3541/BL-HO (ambas aprobadas en 2015), así como otras cooperaciones técnicas vinculadas, facilitaron la obtención de algunos resultados de forma más rápida que lo originalmente previsto. A su vez, el hecho que las dos operaciones PBP de reformas estuvieran técnicamente vinculadas, sumado al compromiso del Gobierno de Honduras con la consolidación fiscal, posibilitaron alcanzar la mayoría los productos y resultados de la serie programática completa, a pesar del hecho que la segunda operación no se concretó.