| **Matriz de análisis de la lógica vertical (ex-post)**  **PROGRAMA DE APOYO A LA CONSOLIDACIÓN FISCAL**  **(HO-L1103)** | |
| --- | --- |
| **Primer nivel** | |
| Problema principal: elevado déficit de las cuentas públicas con generación de instabilidad fiscal. | |
| Objetivo principal: contribuir a la consolidación fiscal de Honduras, por medio de medidas de política orientadas al fortalecimiento de la gestión macro fiscal, 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. | |
| Impacto: reducir los niveles de déficit fiscal del GC con relación al PIB de -4,4% del PIB en 2014 a -2,4% en 2019. | |
| **Conclusión nivel 1: problema principal, objetivo principal e impacto están 100% alineados.** | |
| **Segundo nivel** | |
| Problemas específicos: (i) existen debilidades en el marco institucional y los instrumentos de gestión macro fiscal necesarios para consolidar las medidas fiscales en el mediano plazo; (ii) la recaudación tributaria, a pesar de la mejora reciente, es todavía insuficiente para financiar de forma sostenible el gasto público en áreas prioritarias. En 2014, la presión tributaria alcanzó un 16,3% del PIB, siendo este un nivel similar al de 2007 (con una tasa del ISV que entonces era menor en 3 puntos porcentuales) y al promedio de América Latina; (iii) la baja capacidad institucional para llevar a cabo la gestión y control de los recursos públicos afecta la calidad del gasto en cuanto a su eficiencia y transparencia; y (iv) el problema es la ausencia de identificación, cuantificación, y mitigación de los riesgos fiscales asociados a las APP y al sistema de pensiones. | |
| Objetivos específicos: (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 APP y pensiones. | |
| Resultados. Gestión macro fiscal: (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 de 16,3% del PIB en 2014 a 17,1% en 2019; e (ii) incrementar el porcentaje de grandes contribuyentes utilizando la factura electrónica de 0 en 2014 a 40 en 2019. Gestión del gasto público: (i) disminuir el gasto en nómina del GC con relación al PIB de 9,1% del PIB en 2014 a 8,6% en 2016; y (ii) aumentar el porcentaje del presupuesto de suministro ejecutado a través de convenios marco y catálogos electrónicos en las compras públicas de 0,6% del presupuesto de suministro en 2014 al 3,4% en 2017. Gestión de los pasivos contingentes: (i) aumentar los contratos de APP aprobados con registro en el SNIP de 0% a 100% en 2016; e (ii) incrementar el porcentaje de nuevos aportes que se invierten de acuerdo con el nuevo marco regulatorio de inversiones emitido por la CNBS de 0 a 100% en 2019. | |
| **Conclusión nivel 2:** **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.** | |
| **Tercer nivel** | |
| **Causas** | **Soluciones / acciones de política** |
| **Gestión macro fiscal** | |
| Problema específico 1: existen debilidades en el marco institucional y los instrumentos de gestión macro fiscal necesarios para consolidar las medidas fiscales en el mediano plazo | Objetivo específico 1: mejorar el marco institucional y de gestión de la política fiscal, contribuyendo al equilibrio fiscal en el mediano plazo. Para ello se propone: (i) el fortalecimiento de instrumentos de gestión que generan mayor predictibilidad y orienten las decisiones de la política fiscal |
| 1. Inexistencia de una normativa con reglas y sanciones claras que garantice la credibilidad, predictibilidad y transparencia de la política fiscal[[1]](#footnote-1) y con ello el cumplimiento de la disciplina fiscal del gobierno (*Fiscal Affairs Department* (FAD) del FMI p.44)[[2]](#footnote-2). Como resultado, las finanzas públicas de Honduras han atravesado por una continua inestabilidad fiscal y los esfuerzos para mejorar la gestión macro fiscal han sido transitorios. Esta normativa permitiría anclar los esfuerzos recientes llevados a cabo para fortalecer la política fiscal de manera sostenible.   14F14F  115F | 1. La elaboración del Marco Macro Fiscal de Mediano Plazo (MMFMP), incluyendo metas fiscales, así como una política de endeudamiento público con análisis de sostenibilidad de la deuda. 2. El dictado de una Ley de Responsabilidad Fiscal (LRTF) para fortalecer la disciplina fiscal. |
| 1. Baja capacidad institucional en la Secretaría de Finanzas (SEFIN) e insuficiencia de los instrumentos para llevar a cabo el análisis macroeconómico y fiscal y establecer metas de mediano plazo consistentes con la estabilidad económica. Además, existencia de inconsistencias relacionadas con la información considerada debajo de la línea por SEFIN y el Banco Central de Honduras (FAD, p.42). Adicionalmente, SEFIN no cuenta con una unidad con procedimientos adecuados para llevar a cabo las funciones de análisis macro fiscal (FAD, p.37). | 1. La aprobación de la normativa para la creación de la Dirección de Política Macro Fiscal con responsabilidades definidas. |
| **Causas** | **Soluciones / acciones de política** |
| **Gestión de ingresos tributarios y aduaneros** | |
| Problema específico 2: la recaudación tributaria, a pesar de la mejora reciente, es todavía insuficiente para financiar de forma sostenible el gasto público en áreas prioritarias. En 2014, la presión tributaria alcanzó un 16,3% del PIB, siendo este un nivel similar al de 2007 (con una tasa del ISV que entonces era menor en 3 puntos porcentuales) y al promedio de América Latina. | Objetivo específico 2: fortalecer la gestión de la administración tributaria para aumentar la recaudación. |
| 1. La Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI), encargada de la AT y Aduanera, presenta deficiencias en los procesos tributarios para llevar a cabo una gestión de acuerdo con el marco legal hondureño. También presenta debilidades en la generación de información confiable y oportuna para fiscalizar y cobrar a los contribuyentes eficazmente, así como una baja profesionalización del talento humano para desempeñar su mandato institucional[[3]](#footnote-3). | 1. La aprobación de los decretos ejecutivos que respaldan la creación del SAR, reemplazando a la actual DEI. |
| 1. La gestión del cumplimiento del ISV es débil, debido a la falta de instrumentos adecuados para el control y fiscalización de los contribuyentes tal como es el caso de la factura electrónica. En 2013, solamente 16.831 facturas fueron emitidas por los contribuyentes en el Sistema Tributario (eTAX) de un total de 893.904 registrados en el Registro Tributario Nacional (RTN), representando un 1,9%. El procedimiento de revisión de las notas de crédito (facturas) del ISV es básicamente documental y no se revisa la documentación de soporte adjuntada (FAD p.19)[[4]](#footnote-4).   18F17F | 1. El establecimiento de las bases normativas para la implementación del uso de la factura electrónica para un control más efectivo del ISV y reducción de la evasión fiscal. |
| 1. Existen excesivos beneficios fiscales a ciertos sectores de la economía (por ejemplo, sectores de turismo y maquila), y no se realiza un debido control de su otorgamiento y cuantificación de costos. Los gastos tributarios no están sujetos a controles de transparencia, ya que no se cuenta con un registro de los beneficiarios de las exoneraciones fiscales y no existen procedimientos formales de estimación y evaluación del gasto tributario (cerca del 7% del PIB [Gómez et. al., 2012]). | 1. La consolidación del padrón de beneficiarios de las exoneraciones fiscales por régimen, incluyendo fecha de inicio y finalización de las exoneraciones. |
| **Gestión del gasto público** | |
| Problema específico 3: la baja capacidad institucional para llevar a cabo la gestión y control de los recursos públicos afecta la calidad del gasto en cuanto a su eficiencia y transparencia. | Objetivo específico 3: fortalecer la gestión del gasto público para mejorar su eficiencia y transparencia. |
| 1. El presupuesto es preparado con una visión de corto plazo (apenas un año). Formalmente se utiliza la técnica del presupuesto por programa, pero en la práctica es un presupuesto incremental, utilizando montos de años anteriores para su formulación y no se consideran las estrategias sectoriales de mediano plazo (IFD/FMM, 2014). Igualmente se carece de instrumentos que faciliten la gestión de las diferentes instituciones del gasto que generen incentivos para identificar y eliminar el gasto no prioritario. El presupuesto no se utiliza como un instrumento de restricción presupuestaria consistente con la sostenibilidad fiscal de mediano plazo. Además, existen importantes modificaciones al presupuesto aprobado que se reflejan en un desfasaje presupuestario[[5]](#footnote-5) que puede llegar al 23% (SEFIN, 2012).   19F18F | 1. La implementación de un Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) en cinco entidades pilotos (con base al Manual de Adopción del MGMP) y la elaboración de un presupuesto plurianual 2016-2019. |
| 1. El gasto en personal es elevado derivado del crecimiento de la masa salarial[[6]](#footnote-6) y de la ausencia de información confiable, ordenada y pertinente en varios sectores de la administración pública centralizada y descentralizada, haciendo difícil asegurar la veracidad del gasto en remuneraciones (en particular, en los sectores de salud y de obras públicas). Por otra parte, controles inadecuados en el sector público descentralizado llevaron a un nivel de empleo elevado en empresas públicas clave como la ENEE, la Empresa Hondureña de Telecomunicaciones (HONDUTEL) y el Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SANAA), que contribuyeron fuertemente al déficit fiscal del sector público consolidado. Si bien el decreto PCM-028-2014 creó la Comisión de Reforma de la Administración Central y Descentralizada, es necesario implementar medidas concretas para lograr una masa salarial más eficiente y transparente.   20F19 F  21F20F | 1. la introducción de instrumentos para la mejora de la gestión de recursos humanos, incluyendo la obligatoriedad para todas las instituciones de censar a sus empleados en el Sistema de Registro y Control de Empleados Públicos (SIREP) y actualizar dicho censo mensualmente para poder recibir sus transferencias presupuestarias, la publicación de información consolidada del SIREP, la finalización de auditorías externas de la nómina en cuatro entidades y la supresión de puestos vacantes por motivos de mayor eficiencia. |
| 1. La ejecución de los recursos extrapresupuestarios gestionados por los fideicomisos es de baja transparencia. No existen procedimientos explícitos para el registro y la ejecución presupuestal de los fideicomisos[[7]](#footnote-7). La tendencia creciente a crear fideicomisos para actividades del sector público resta transparencia a la ejecución del gasto, distorsiona la información de ejecución[[8]](#footnote-8), impide conocer oportunamente la situación fiscal (SEFIN tan solo recibe mensualmente la información de los saldos en el fideicomiso), e implica un costo adicional para el gobierno por las comisiones y un costo de oportunidad por los recursos que no alcanzan a ejecutar algunos fideicomisos (FAD, p.41).   23F22F | 1. el establecimiento y la implementación de procedimientos para el registro de los fideicomisos en la formulación presupuestal. |
| 1. Los procesos de compras públicas son de baja eficiencia y transparencia. A partir de un análisis de costos y ahorros proyectados, esto se explica en parte por las malas prácticas predominantes que se repiten en todas las instituciones del Estado, y que inciden de sobre manera en el gasto público, como son: (i) el desaprovechamiento de posibilidades de escala mediante compras consolidadas[[9]](#footnote-9); (ii) la falta de estandarización y catalogación de los bienes y servicios; (iii) la dificultad para establecer precios comparables de referencia; y (iv) la falta de mecanismos que favorezcan la transparencia de los procesos y el acceso a la información[[10]](#footnote-10). | 1. La aprobación de seis convenios marco que determinen la obligatoriedad para todas las entidades del estado de comprar suministros bajo esos convenios exclusivamente a través del catálogo electrónico. |
| **Gestión de los pasivos contingentes** | |
| Problema específico 4: el problema de ausencia de identificación, cuantificación y mitigación de los riesgos fiscales asociados a las APP y al sistema de pensiones. | Objetivo específico 4: mitigar los riesgos fiscales vinculados a los pasivos contingentes relacionados con APP y pensiones. |
| 1. Debilidad institucional de SEFIN y en la Comisión para la Promoción de la Alianza Público-Privada (COALIANZA)[[11]](#footnote-11) en la gestión y desarrollo de los proyectos de APP, acentuada por la falta de un marco legal adecuado y por la inexistencia de arreglos institucionales entre ambas entidades. A pesar de que el marco legal establece que los proyectos de APP deben someterse a los procedimientos del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), en la práctica no hay registro de éstos en el sistema. Esta situación ha generado riesgos fiscales para la sostenibilidad fiscal de mediano plazo: se prevé que la tasa de crecimiento del ingreso mínimo garantizado para las APP crecerá por encima del crecimiento del PIB para el periodo 2013-2019 (Reyes-Tagle et. al. 2015, p.12).   27F25F | 1. La aprobación de la normativa para fortalecer la Ley de Promoción de la Alianza Público-Privada (2010), el proceso de registro de las APP en el SNIP, así como el establecimiento de un cronograma y calendarización para incluir a las APP en el anteproyecto del presupuesto anual. |
| 1. Debilidades en la estructura organizacional y en las herramientas para la identificación, mitigación y seguimiento de los riesgos derivados de las obligaciones contingentes. Las normas y reglamentos de APP no prevén un proceso para llevar a cabo tal análisis de riesgo fiscal y hasta el momento no se han elaborado directrices (Reyes-Tagle et. al. 2015, p.24). Además, todavía no hay un adecuado seguimiento de la ejecución y del cumplimiento de los contratos de APP (FAD, p. 38). | 1. La aprobación de una normativa para la creación de una Unidad de Contingencias Fiscales (UCF) en SEFIN y la mejora de la coordinación con las áreas vinculadas a APP. |
| 1. Desactualización del marco regulatorio de las inversiones del sistema de pensiones. El reglamento de inversiones actual que rige a los institutos previsionales se encuentra desactualizado y no contiene algunos de los elementos mínimos para que la gestión de los riesgos esté en línea con las mejores prácticas internacionales. La normativa vigente, emitida por la Comisión Nacional de Bancos y Seguros (CNBS), permite invertir en instrumentos sin que se realice un mínimo análisis sobre su nivel de riesgo[[12]](#footnote-12). Asimismo, las inversiones se encuentran altamente concentradas en instrumentos del sector público no redimibles en el mercado secundario y en el corto plazo, lo cual genera un riesgo significativo por la falta de diversificación y primas de liquidez desaprovechadas, pues los institutos previsionales no enfrentan necesidades de liquidez en el corto plazo, lo que genera una oportunidad de inversión en instrumentos de mayor plazo[[13]](#footnote-13). La ausencia de un marco normativo apropiado se ha traducido en decisiones inadecuadas, que han generado significativas pérdidas patrimoniales que aceleran los problemas de sostenibilidad financiera y que constituyen un potencial pasivo para el Estado[[14]](#footnote-14). | 1. La actualización del marco regulatorio para las inversiones de los institutos previsionales que asegure la correcta inversión de las reservas y la gestión de los riesgos propios de esta actividad. |
| 1. El reglamento de gobierno corporativo aplicable a las inversiones no permite un adecuado control de las operaciones de los institutos previsionales[[15]](#footnote-15). La mayor parte de las inversiones que realizan los institutos se hacen sin criterios técnicos de inversión y se han visto expuestas a riesgos derivados de conflictos de interés, falta de transparencia y problemas de gestión. Esto ha tenido impacto tanto en menores rentabilidades de los fondos como en el incremento en los riesgos asociados a los procesos de inversión. Si bien las instituciones cuentan con un comité de inversiones, estas instancias son meramente nominales y no están orientadas a la administración del riesgo de las inversiones. Por otra parte, los integrantes de estos comités no cuentan con los conocimientos, experiencia y competencias técnicas requeridas para monitorear y ejecutar el desempeño de una política y estrategia de inversiones. La falta de adecuación de las políticas y normas de gobierno corporativo, así como la falta de profesionalización de los integrantes del comité, se ha traducido en malas prácticas que inducen a altos gastos administrativos e incorrectas decisiones operativas y financieras. | 1. Fortalecimiento de la gobernanza de los Institutos Previsionales mediante la actualización del marco regulatorio sobre gobierno corporativo con relación a las decisiones de inversión. |
| **Conclusión nivel 3: para cada causa existe una solución correspondiente. Las causas cuentan con evidencias y magnitudes.** | |
| **Conclusión general de la lógica vertical: se clasifica como excelente la lógica vertical del Programa** conforme:  Conclusión nivel 1: Problema principal, objetivo principal e impacto están 100% alineados.  Conclusión nivel 2: cada uno de los 4 problemas específicos corresponde a un objetivo específico compatible. Existe por lo menos 1 resultado relevante para cada uno de los 4 objetivos específicos.  Conclusión nivel 3: para cada causa existe una solución correspondiente. Las causas cuentan con evidencias y magnitudes. | |

1. Existe evidencia sobre la efectividad de las reglas de gasto público, las cuales promueven un mejor control del gasto y mejoran la disciplina fiscal (Cordes et al., 2015). [↑](#footnote-ref-1)
2. Revisión del Marco Fiscal de Mediano Plazo y del Documento de Política de Endeudamiento (FAD, 2015). [↑](#footnote-ref-2)
3. La mayoría del personal administrativo y técnico de la DEI no cuenta con los perfiles básicos ni niveles de formación requeridos para llevar a cabo una buena gestión de la AT. Solo el 34% del personal tiene título universitario. Además, se han documentado falencias en la ética profesional del personal. El 30% de una muestra de 851 personas a las que se les tomó la prueba de confianza (polígrafo), la reprobaron. [↑](#footnote-ref-3)
4. Elementos Estructurales para el Fortalecimiento de la DEI (FAD, 2014). [↑](#footnote-ref-4)
5. Es decir, la desviación entre el presupuesto ejecutado y el originalmente aprobado (Makon, M., 2013). [↑](#footnote-ref-5)
6. El gasto del GC en sueldos y salarios aumentó en casi dos puntos del PIB entre 2007 y 2011. [↑](#footnote-ref-6)
7. Existen aproximadamente 90 fideicomisos. Los recursos de tres fideicomisos representan 7,5% del presupuesto, de acuerdo con un informe a diciembre de 2014 (fuente: SEFIN). Estos fideicomisos son: (i) tasa de seguridad o fondo de protección y seguridad poblacional; (ii) fondo de solidaridad y protección social para la reducción de la pobreza extrema; y (iii) fondo para la reactivación del sector agroalimentario (FIRSA). [↑](#footnote-ref-7)
8. Se considera el gasto como ejecutado cuando se transfieren los recursos al fideicomiso y no cuando el fideicomiso paga un bien o servicio. [↑](#footnote-ref-8)
9. Se estiman posibles ahorros entre el 5% al 25% del total ejecutado en el presupuesto, aplicando mecanismos de consolidación de las compras (por ejemplo, estándares y especificaciones de productos). [↑](#footnote-ref-9)
10. [Informe del Desempeño de la Gestión de las Finanzas Públicas (PEFA), para Honduras 2012.](http://foprideh.org/documentos/pdf/trans/InformeFinalPEFA_2012.pdf) [↑](#footnote-ref-10)
11. COALIANZA es la agencia responsable de la gestión de los proyectos y procesos de participación público-privada para la ejecución, desarrollo y administración de obras y servicios públicos. [↑](#footnote-ref-11)
12. En 2014, el 55% de los ingresos de los institutos de jubilación y pensión (INPREMA, INJUPEMP e IPM) provinieron de las rentas que se obtuvieron de las inversiones financieras realizadas. Por lo que la calidad del proceso de inversiones tiene un impacto sobre el balance del sector público combinado. [↑](#footnote-ref-12)
13. A junio de 2015, el 54% de inversiones financieras vencían en los próximos 12 meses y el 46% del total de inversiones estaba en títulos de deuda pública (Banco Central de Honduras, SEFIN y Banco Hondureño para la Producción y la Vivienda (BANHPROVI). [↑](#footnote-ref-13)
14. Los riesgos fiscales asociados al sistema de pensiones provienen no sólo de una mala política de inversiones, sino también de la falta de adecuación de los beneficios. La Ley Marco de Seguridad Social no incluye cambios paramétricos que permitan adecuar de mejor manera las contribuciones con los beneficios. Estos cambios se van a incluir dentro de una nueva ley del IHSS. Por el contrario, la adecuación del marco regulatorio de inversiones resulta pertinente dado que la Ley Marco, artículo 37, hace referencia a que la cartera de inversiones constituida por las reservas de los Institutos Públicos de Previsión debe ser invertida bajo las mejores condiciones de seguridad, liquidez y rentabilidad, en valores de oferta pública y otras inversiones autorizadas por Ley o mediante reglamentos de la CNBS. [↑](#footnote-ref-14)
15. El actual reglamento de gobierno corporativo fue emitido por la CNBS para el conjunto de instituciones del sistema financiero. En la actualidad, los Institutos Previsionales no cuentan con un reglamento específico para este sector. [↑](#footnote-ref-15)