

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

**HONDURAS**

**PROGRAMA DE APOYO A LA CONSOLIDACIÓN FISCAL**

**(HO-L1103)**

**PROPUESTA DE PRÉSTAMO**

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: 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).

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento esta sujeto a divulgación pública.

## ÍNDICE

<b>RESUMEN DEL PROYECTO .....</b>	<b>1</b>
<b>I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS.....</b>	<b>2</b>
A. Antecedentes, Problemática y Justificación .....	2
B. Objetivos, Componentes y Costo.....	11
C. Indicadores Claves de Resultados.....	14
<b>II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS .....</b>	<b>15</b>
A. Instrumentos de Financiamiento .....	15
B. Riesgos Ambientales y Sociales .....	16
C. Riesgos Fiduciarios .....	16
D. Otros Riesgos del Proyecto .....	16
<b>III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN.....</b>	<b>18</b>
A. Resumen de Arreglos de Implementación .....	18
B. Resumen de los Arreglos para el Monitoreo de Resultados.....	18
<b>IV. CARTA DE POLÍTICA .....</b>	<b>19</b>

ANEXOS	
Anexo I	Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM) – Resumen
Anexo II	Matriz de Políticas

ENLACES ELECTRÓNICOS
<p><b>REQUERIDOS</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <a href="#">Carta de Política</a></li> <li>2. <a href="#">Matriz de Medios de Verificación</a></li> <li>3. <a href="#">Matriz de Resultados</a></li> </ol> <p><b>OPCIONALES</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <a href="#">Análisis Económico</a></li> <li>2. <a href="#">Plan de Monitoreo y Evaluación</a></li> <li>3. <a href="#">Filtros de Salvaguardias Socio Ambientales</a></li> <li>4. <a href="#">Cuadro Resumen de Recientes Operaciones en Materia Fiscal en Honduras</a></li> <li>5. <a href="#">Honduras: Nota Técnica de Consolidación Fiscal (IFD/FMM), 2014</a></li> <li>6. <a href="#">Carta de Intenciones, Memorándum de Políticas Económicas y Financieras, Memorándum Técnico de Entendimiento (12/2014, Fondo Monetario Internacional (FMI).</a></li> <li>7. <a href="#">Recaudar No Basta: Los Impuestos Como Instrumento de Desarrollo. BID/ Palgrave. Corbacho, A., V. Fretes y E. Lora (eds.). 2013.</a></li> <li>8. <a href="#">Honduras: Análisis del Gasto Público, Hacia el Restablecimiento de la Consolidación Fiscal (Banco Mundial, 2013).</a></li> <li>9. <a href="#">Informe del Desempeño de la Gestión de las Finanzas Públicas (PEFA), para Honduras 2012</a></li> <li>10. <a href="#">Mejorando la Eficiencia de los Recursos Humanos en el Estado: Informe sobre Empleo Público y Política Salarial en Centroamérica, Panamá y la República Dominicana. Informe de País: Honduras. BID. Dumas, V. y Lafuente M. (2014).</a></li> <li>11. <a href="#">The Fiscal Implications of Public-Private Partnerships in Honduras: Current Developments and the Road Ahead – Discussion paper IDB-DP-391, Reyes-Tagle, G. y Tejada, M. 2014. BID</a></li> <li>12. <a href="#">Diseño del marco regulatorio para las inversiones de los fondos públicos por parte de los institutos de previsión en honduras. Componente 1: elaboración de un marco normativo de inversiones de las cajas previsionales en Honduras. Robles, E. y Valero., D. (2015).</a></li> <li>13. <a href="#">Evaluación del Programa País Honduras 2011-2014</a></li> </ol>

## ABREVIATURAS

AT	Administración Tributaria
APP	Asociaciones Público-Privadas
BANHPROVI	Banco Hondureño para la Producción y la Vivienda
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
DEI	Dirección Ejecutiva de Ingresos
ENEE	Empresa Nacional de Energía Eléctrica
eTAX	Sistema Tributario
FAD	<i>Fiscal Affairs Department</i>
FIRSA	Fondo para la Reactivación del Sector Agroalimentario
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOE	Fondo de Operaciones Especiales
FU	Facilidad Unimonetaria
GC	Gobierno Central
HONDUTEL	Empresa Hondureña de Telecomunicaciones
IHSS	Instituto Hondureño de Seguridad Social
INJUPEMP	Instituto de los Empleados y Funcionarios del Poder Ejecutivo
INPREMA	Instituto Nacional del Magisterio
INPREUNAH	Instituto de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras
IPM	Instituto de Previsión Militar
IR	Impuesto sobre la Renta
ISV	Impuestos sobre Ventas
MFMP	Marco Macro Fiscal de Mediano Plazo
MGMP	Marco de Gasto de Mediano Plazo
OE	Organismo Ejecutor
ONCAE	Oficina Normativa de Contratación y Adquisiciones del Estado
PANI	Patronato Nacional de la Infancia
PBP	Préstamo Programático de Apoyo a Reformas de Política
PRONADERS	Programa Nacional de Desarrollo Rural y Urbano Sostenible
PEFA	<i>Public Expenditure and Financial Accountability</i>
PIB	Producto Interno Bruto
RH	Recursos Humanos
RTN	Registro Tributario Nacional
SANAA	Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados
SAR	Servicio de Administración de Rentas
SEFIN	Secretaría de Finanzas
SIREP	Sistema de Registro y Control de Empleados Públicos
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
TIR	Tasa Interna de Retorno
UCF	Unidad de Contingencias Fiscales
VPN	Valor Presente Neto

**RESUMEN DEL PROYECTO**  
**HONDURAS**  
**PROGRAMA DE APOYO A LA CONSOLIDACIÓN FISCAL**  
**(HO-L1103)**

Términos y Condiciones Financieras				
<b>Prestatario:</b> República de Honduras			<b>CO</b>	<b>FOE</b>
<b>Organismo Ejecutor:</b> Secretaría de Finanzas (SEFIN)			<b>Plazo de amortización:</b>	30 años
<b>Fuente</b>	<b>Monto (US\$ millones)</b>	<b>%</b>	<b>Período de desembolso:</b>	1 año
			<b>Período de gracia:</b>	6 años
<b>BID Capital Ordinario (CO):</b>	36	60	<b>Comisión de inspección y vigilancia:</b>	(a) N/A
<b>BID Fondo de Operaciones Especiales (FOE):</b>	24	40	<b>Tasa de interés:</b>	FU Fija <sup>(b)</sup>
			<b>Comisión de crédito:</b>	(a) N/A
<b>Total:</b>	60	100	<b>Moneda de aprobación:</b>	Dólares estadounidenses
Esquema del Proyecto				
<p><b>Objetivo del proyecto/descripción:</b> 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 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.</p> <p>La presente operación corresponde a la primera de dos operaciones bajo la modalidad de Préstamo Programático de Apoyo a Reformas de Política (PBP).</p>				
<p><b>Condiciones contractuales especiales:</b> el único desembolso estará condicionado al cumplimiento de las condiciones de reforma de política de conformidad con lo establecido en la Matriz de Políticas (Anexo II), la Carta de Política y de las condiciones establecidas en el contrato de préstamo (¶3.3).</p>				
<p><b>Excepciones a las políticas del Banco:</b> Ninguna.</p>				
El proyecto califica como <sup>(c)</sup> :		SV <input checked="" type="checkbox"/> PE <input type="checkbox"/> CC <input type="checkbox"/> CI <input type="checkbox"/>		

<sup>(a)</sup> La comisión de crédito y comisión de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo como parte de su revisión de cargos financieros del Banco, de conformidad con las disposiciones aplicables de la política del Banco sobre metodología para el cálculo de cargos para préstamos del Capital Ordinario (CO).

<sup>(b)</sup> El Prestatario pagará intereses sobre los saldos deudores de esta porción del préstamo del CO a una tasa basada en LIBOR. Cada vez que el saldo deudor alcance el 25% del monto neto aprobado o US\$3 millones, lo que sea mayor, se fijará la tasa base sobre este saldo.

<sup>(c)</sup> SV (Países Pequeños y Vulnerables), PE (Reducción de la Pobreza y Aumento de la Equidad), CC (Cambio Climático, Energía Sostenible y Sostenibilidad Ambiental), CI (Cooperación e Integración Regional).

## I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS

### A. Antecedentes, Problemática y Justificación

- 1.1 **Situación macroeconómica**<sup>1</sup>. Honduras finalizó el año 2014 con un crecimiento real del Producto Interno Bruto (PIB) de un 3,1%, comparado con el 2,8% alcanzado en 2013. La inversión bruta privada y el consumo privado fueron los principales motores de la actividad económica, con tasas de crecimiento de 2,7% y 2,9% respectivamente. En el corto y mediano plazo se prevé un crecimiento real del PIB en el orden de 3,0 a 3,5%, debido a un entorno externo más favorable asociado a la recuperación de la economía de Estados Unidos<sup>2</sup> y a la mejora en los términos del intercambio (i.e. el menor precio del petróleo y el incremento del precio del café). Al primer semestre de 2015 la economía hondureña presenta un crecimiento interanual de 3,6%, por encima del 2,7% registrado en el período similar de 2014.
- 1.2 El sector externo presenta una evolución favorable. Por un lado, el déficit de la cuenta corriente disminuyó de 9,5% en 2013 a 7,4% del PIB en 2014. Este déficit se explica principalmente por el desequilibrio observado en la cuenta comercial, el cual es compensado por importantes flujos de remesas que se derivan en un superávit de la cuenta de transferencias. Por otro lado, el superávit de la cuenta capital y financiera se ha mantenido, alcanzando el 9% del PIB en 2014, explicado principalmente por la inversión extranjera directa (5,9% del PIB).
- 1.3 A junio de 2015, las reservas internacionales netas se sitúan en US\$3.873 millones, equivalente a una cobertura de 4,1 meses de importaciones. Respecto al tipo de cambio, este presenta durante el mismo período, una depreciación interanual de 4,8%, superior al 2,7% registrado en junio de 2014<sup>3</sup>. En 2014 la inflación fue 5,8%, dentro del rango establecido por el Banco Central de Honduras (5,5 a 7,5%), y para 2015 se ubicaría dentro del rango de 3,75 a 5,75%, mostrando una desaceleración. A corto y mediano plazo se anticipa una inflación del orden de 4% a 5% por año.
- 1.4 **Situación fiscal**. El desempeño fiscal ha mejorado tras el deterioro en las finanzas públicas entre 2007 y 2013. El déficit fiscal del Gobierno Central (GC) disminuyó de 7,9% del PIB en 2013 a 4,4% en 2014. La deuda del GC aumentó de 42,6% del PIB a 45,7% en el mismo período<sup>4</sup>. Asimismo, la tendencia creciente del gasto público se revirtió, pasando de 24,9% del PIB en 2013 a 23,2% en 2014, especialmente por la reducción en el gasto corriente. La presión tributaria aumentó de 15,3% del PIB en 2013 a 16,3%<sup>5</sup> en 2014, principalmente por el incremento de la tasa general del Impuesto Sobre las Ventas (ISV). Para

---

<sup>1</sup> Fuente: Secretaría de Finanzas (SEFIN), Banco Central de Honduras y Fondo Monetario Internacional.

<sup>2</sup> Es el principal socio comercial de Honduras y país de origen de gran parte de los flujos de remesas.

<sup>3</sup> El esquema cambiario corresponde a un sistema de bandas con asignación de divisas mediante subastas diarias. El Banco Central realiza subastas de divisas con banda de 7% por arriba o debajo del tipo de cambio base, el cual se modifica cada cinco subastas conforme a ciertos criterios.

<sup>4</sup> La deuda del gobierno general aumentó de 45,3% en 2013 a 46,1% en 2014.

<sup>5</sup> Excluye la tasa de seguridad que es una contribución especial para la seguridad poblacional administrada por un fideicomiso (Fondo de Protección y Seguridad). Se gravan: (i) transacciones financieras (88%); (ii) protección del medio ambiente (6%); (iii) comidas rápidas (4%); y (iv) telefonía móvil, sector cooperativo y casinos y máquinas tragamonedas (2%).

2015 las necesidades de financiamiento neto alcanzan el 2,4% del PIB. El gobierno prevé recurrir a fuentes de financiamiento externas por US\$260 millones y a fuentes de financiamiento en el mercado interno por US\$320 millones. La presente operación representa el 12,5% de las necesidades de financiamiento neto, y el 23,1% del total de fuentes externas.

- 1.5 Por otro lado, el balance de las empresas públicas no financieras está principalmente determinado por el resultado deficitario de la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE) (1,8% del PIB en 2013), lo que ha afectado el déficit del sector público combinado (7,2% del PIB en 2013)<sup>6</sup>. Una serie de medidas para mejorar la situación financiera de la ENEE con apoyo del Banco a fines del 2014<sup>7</sup>, incluyendo la disminución de las pérdidas de energía, la reestructuración administrativa, el ajuste tarifario, y el nuevo marco legal y regulatorio del sector eléctrico llevaron a una reducción del déficit de esta empresa (1,3% del PIB en 2014). Las reformas en el sector eléctrico y las mejoras en la gestión financiera y operativa de la ENEE permitieron alcanzar las metas establecidas en el programa con el Fondo Monetario Internacional (FMI) a mediados del 2015<sup>8</sup>. Estos esfuerzos han contribuido a una reducción del déficit del sector público combinado (4% del PIB en 2014) y a los avances en el fortalecimiento de las finanzas públicas.
- 1.6 **Estrategia de consolidación fiscal.** Las políticas de desarrollo económico y social del Gobierno de Honduras buscan restablecer la estabilidad macroeconómica y consolidar las finanzas públicas. Dichas medidas buscan reducir el déficit fiscal del sector público y contener el crecimiento de la deuda pública. En 2014 se implementaron las reformas aprobadas en 2013<sup>9</sup> para reducir el gasto público e incrementar los ingresos, incluyendo el aumento de la tasa general del ISV de 12% a 15%, el incremento de 25% del impuesto a la gasolina y el diésel, el establecimiento de un pago del 1,5% sobre los ingresos brutos de personas y empresas iguales o superiores a 10 millones de lempiras<sup>10</sup>; la reducción del subsidio a la electricidad y la reducción de transferencias a entes descentralizados (municipalidades y universidades públicas).
- 1.7 El presente programa apoya las acciones del Gobierno de Honduras para reducir el gasto en servicios personales<sup>11</sup>, así como en la mejora de la eficiencia de las compras de bienes y servicios. Asimismo, se apoya la modernización de la Administración Tributaria (AT), mejoras en el marco institucional de las Asociaciones Público-Privadas (APP) para reducir los riesgos fiscales que se

---

<sup>6</sup> El déficit del sector público combinado incluye el sector público no financiero y las pérdidas cuasi fiscales del Banco Central de Honduras. El balance global de los institutos de previsión y seguridad social es superavitario, lo cual compensa el resultado deficitario de la ENEE.

<sup>7</sup> Apoyo Programático a Reformas Estructurales del Sector Eléctrico (3386/BL-HO).

<sup>8</sup> Las metas incluyen la reducción del déficit global neto de la empresa, el aumento del ratio de ingresos operativos/gasto corriente, la no acumulación de nuevos atrasos con los proveedores de energía y la estabilización de la deuda flotante.

<sup>9</sup> Ley de Ordenamiento de las Finanzas Públicas, Control de Exoneraciones y Medidas Anti-evasión (278-2013, 21 de diciembre de 2013).

<sup>10</sup> Aproximadamente US\$454.000 al tipo de cambio de cierre de julio de 2015.

<sup>11</sup> A partir de 2010, el Gobierno de Honduras realizó esfuerzos significativos por contener el crecimiento de la masa salarial, específicamente a través de medidas fortaleciendo controles en el sector de educación. Estas medidas llevaron a una reducción de la masa salarial en 1,8 puntos porcentuales del PIB hasta 2014.

han materializado en años anteriores<sup>12</sup>, 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>13</sup>.

- 1.8 Estas reformas facilitaron la adopción, en diciembre de 2014, de un acuerdo *Stand-By* con el FMI, con metas fiscales hasta 2017. El acuerdo apoya el programa económico del gobierno para restablecer la disciplina fiscal. Se establece el incremento de los ingresos tributarios a 17,5% del PIB, así como una reducción progresiva del gasto corriente a 22,7% del PIB al final del 2017. Se espera que las medidas permitan reducir el déficit del sector público consolidado a 1,8% del PIB. La consolidación de las cuentas fiscales permitirá crear las condiciones para invertir más y mejor en áreas sociales que beneficien a la población más pobre del país<sup>14</sup>.
- 1.9 **Problemas y sus causas.** Para el alcance de las metas, es necesario profundizar los esfuerzos para garantizar la estabilidad de las finanzas públicas mediante medidas orientadas a fortalecer la gestión macro fiscal, modernizar la AT, mejorar la eficiencia y transparencia del gasto público, así como mitigar los riesgos asociados a los pasivos contingentes. Los principales problemas se centran en las siguientes áreas.

#### 1. Gestión macro fiscal

- 1.10 Existen debilidades en el marco institucional y los instrumentos de gestión macro fiscal necesarios para consolidar las medidas fiscales en el mediano plazo. Las principales causas asociadas a este problema son:
- a. Inexistencia de una normativa con reglas y sanciones claras que garantice la credibilidad, predictibilidad y transparencia de la política fiscal y con ello el cumplimiento de la disciplina fiscal del gobierno (*Fiscal Affairs Department* (FAD) del FMI p.44<sup>15</sup>)<sup>16</sup>. 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.
  - b. Baja capacidad institucional en la Secretaría de Finanzas (SEFIN) e insuficiencia de los instrumentos para llevar a cabo el análisis macro económico y fiscal y establecer metas de mediano plazo consistentes con la estabilidad económica. Además, existen inconsistencias relacionadas con la información considerada debajo de la línea por la SEFIN y el Banco Central

---

<sup>12</sup> Se estima que el límite de la utilización de APP (el valor presente neto acumulado de todos los proyectos aprobados) según la Ley del 2010, ya superó el máximo de 5% del PIB (ver [The Fiscal Implications of Public-Private Partnerships in Honduras: Current Developments and the Road Ahead](#)).

<sup>13</sup> El sistema de pensiones público está conformado por cinco institutos previsionales que funcionan según la modalidad de reparto: Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS), el Instituto Nacional del Magisterio (INPREMA); el Instituto de los Empleados y Funcionarios del Poder Ejecutivo (INJUPEMP); el Instituto de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (INPREUNAH) y el Instituto de Previsión Militar (IPM).

<sup>14</sup> La incidencia de la pobreza en Honduras alcanzó 64,5% en 2013, mientras que la alta desigualdad en los ingresos persiste (coeficiente de Gini de 0,57). Indicadores de Desarrollo Mundial.

<sup>15</sup> Revisión del Marco Fiscal de Mediano Plazo y del Documento de Política de Endeudamiento (FAD, 2015).

<sup>16</sup> 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).



de Honduras (FAD, p.42). Adicionalmente, la SEFIN no cuenta con una unidad con procedimientos adecuados para llevar a cabo las funciones de análisis macro fiscal (FAD, p.37).

## **2. Gestión de ingresos tributarios y aduaneros**

- 1.11 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. Las principales causas asociadas a este problema son:
- a. 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<sup>17</sup>.
  - b. 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 la notas de crédito (facturas) del ISV es básicamente documental y no se revisa la documentación de soporte adjuntada (FAD p.19)<sup>18</sup>.
  - c. Existen excesivos beneficios fiscales a ciertos sectores de la economía (por ejemplo. sector maquilador, turismo) sin realizar 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]).
- 1.12 El gobierno ha decidido implementar una reforma estructural de la gestión de la AT y aduanera, que comprende la creación del Servicio de Administración de Rentas (SAR) en sustitución de la actual DEI y solicitó el apoyo del Banco para las inversiones necesarias de dicha reforma, a través de la operación de inversión 3541/BL-HO, recientemente aprobada. Los principales argumentos de la reforma son: (i) la necesidad de implementación de una nueva política de recursos humanos y la recuperación de la imagen corporativa de la AT desvinculando su nombre a la DEI, llevaron a la creación del SAR; (ii) la necesidad comprobada de reemplazar gran parte del personal técnico de la AT

---

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> Elementos Estructurales para el Fortalecimiento de la DEI (FAD, 2014).

(¶1.11a); y (iii) las importantes evidencias de falta de transparencia e integridad en áreas claves de la AT (¶1.11a). El eminente riesgo de contaminación del nuevo personal a ser contratado, contribuyó a que se tomara la decisión de un reemplazo total.

### **3. Gestión del gasto público**

1.13 La baja capacidad institucional para llevar a cabo la gestión y control de los recursos públicos afecta a la calidad del gasto en cuanto a su eficiencia y transparencia. Las principales causas asociadas a este problema son:

- a. 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 desfase presupuestario<sup>19</sup> que puede llegar al 23% (SEFIN, 2012).
- b. El gasto en personal es elevado<sup>20</sup> derivado del crecimiento de la masa salarial<sup>21</sup> 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 (¶1.5). 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.
- c. 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<sup>22</sup>. La tendencia creciente a crear fideicomisos para actividades del sector público

---

<sup>19</sup> Es decir, la desviación entre el presupuesto ejecutado y el originalmente aprobado (Makon, M., 2013).

<sup>20</sup> Honduras es uno de los países de América Latina que dedica un mayor porcentaje de su PIB y de su presupuesto en remunerar a sus funcionarios públicos de la administración central (9,1% y casi el 40% respectivamente en 2014) (Dumas et. al, 2014).

<sup>21</sup> El gasto del GC en sueldos y salarios aumentó en casi dos puntos del PIB entre 2007 y 2011.

<sup>22</sup> Existen aproximadamente 90 fideicomisos. Los recursos de tres fideicomisos representan 7,5% del presupuesto, de acuerdo a informe de diciembre 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).

resta transparencia a la ejecución del gasto, distorsiona la información de ejecución<sup>23</sup>, 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 (FADa, p.41).

- d. 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<sup>24</sup>; (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<sup>25</sup>.

#### **4. Gestión de los pasivos contingentes**

1.14 El problema es la ausencia de identificación, cuantificación, y mitigación de los riesgos fiscales asociados a las APP y al sistema de pensiones.

1.15 Las principales causas asociadas a las APP son:

- a. Debilidad institucional en la SEFIN y en la Comisión para la Promoción de la Alianza Público-Privada (COALIANZA)<sup>26</sup> en la gestión y desarrollo de los proyectos de APP, acentuada por la falta del 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).
- b. 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).

---

<sup>23</sup> Se considera el gasto como ejecutado cuando se transfieren los recursos al fideicomiso y no cuando este último paga un bien o servicio.

<sup>24</sup> Se estiman posibles ahorros entre el 5%-25% del total ejecutado en el Presupuesto, aplicando mecanismos de consolidación de las compras (e. g. estándares y especificaciones de productos).

<sup>25</sup> [Informe del Desempeño de la Gestión de las Finanzas Públicas \(PEFA\), para Honduras 2012.](#)

<sup>26</sup> 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.

1.16 Entre las principales causas asociadas al sistema de pensiones, se encuentran<sup>27</sup>:

- a. 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<sup>28</sup>. 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<sup>29</sup>. 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<sup>30</sup>.
- b. El reglamento de gobierno corporativo aplicable a las inversiones no permite un adecuado control de las operaciones de los institutos previsionales<sup>31</sup>. 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

---

<sup>27</sup> Para mayor detalle de la situación del sistema de pensiones, ver el documento Diseño del Marco Regulatorio para las Inversiones de los Fondos Públicos por parte de los Institutos de Previsión de Honduras.

<sup>28</sup> En 2014, el 55% de los ingresos de los institutos de jubilación y pensión (INPREMA, INJUPEMP e IPM) proviene de las rentas que obtienen por las inversiones financieras que realizan. Por lo que la calidad del proceso de inversiones tiene un impacto sobre el balance del sector público combinado.

<sup>29</sup> A junio de 2015, el 54% de inversiones financieras vencen 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)).

<sup>30</sup> 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 reglamento por la CNBS.

<sup>31</sup> 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.

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.

- 1.17 La presente operación contempla acciones de políticas orientadas a la mitigación de todos los retos presentados en el diagnóstico de problemas. Estas acciones a su vez facilitarán la implementación de las políticas de desarrollo económico y social del Gobierno de Honduras en busca de la consolidación de las finanzas públicas. De esta manera el programa tiene como estrategia paliar las causas que contribuyen al aumento del déficit fiscal del sector público y del crecimiento de la deuda pública, a través de acciones para la mejora de la gestión macro fiscal, el incremento de los ingresos tributarios, la mayor eficiencia del gasto público y el fortalecimiento de la gestión de los pasivos contingentes. En este sentido, en la primera operación se fortalece el marco normativo de áreas claves que impactan directamente en el desempeño de los ingresos y de los gastos, consecuentemente la segunda operación consolida este fortalecimiento a través de la implementación de acciones concretas que garanticen la efectividad de las acciones de las políticas respectivas.
- 1.18 **Estrategia del Banco en el país y en el sector**<sup>32</sup>. El Banco ha colaborado en el proceso de fortalecimiento de las finanzas públicas en Honduras, por lo que esta operación viene a potenciar el apoyo continuo que se ha prestado al país. En 2006, el Banco apoyó reformas para mejorar la efectividad y eficiencia en el uso de los recursos públicos (1748/SF-HO– Programa de reforma de la gestión pública). El Banco apoyó en el fortalecimiento del sistema tributario, específicamente, con una reforma en 2010 para eliminar la tasa cero del ISV y una generalización del IR, entre otras medidas (con la Ley 17-2010) (2452/BL-HO – Programa de apoyo a la reforma fiscal) y prestó asistencia técnica en 2013 para diseñar una reforma que estableció un aumento de la tasa de ISV de tres puntos porcentuales (con la Ley 278-2013). También se ha impulsado la modernización de los sistemas de gestión financiera nacional y municipal para un mayor control del gasto y la mejora en la rendición de cuentas (2032/BL-HO – Programa para la consolidación de la gestión fiscal y municipal). Se han apoyado nuevos procesos y la mejora de la infraestructura operativa en la administración aduanera para proveer mejor calidad de servicios y fortalecer la seguridad y control (2467/BL-HO – Programa de modernización de la Aduana de Puerto Cortés, 2470/BL-HO – Programa de ampliación y modernización de la Aduana de Puerto Cortés). El Banco ha asistido en el fortalecimiento de la gestión macro fiscal para mejorar las capacidades institucionales en el análisis y evaluación de política fiscal (ATN/OC-14216-HO – Mejora de la Gobernabilidad Fiscal en Honduras).
- 1.19 En 2011, el Banco también apoyó la reforma de los institutos previsionales y del sistema de gestión de Recursos Humanos (RH) (2627/BL-HO – Programa de apoyo a la reforma de los institutos previsionales y del sistema de gestión de recursos humanos, ATN/FI-12821-HO - Apoyo a la reforma de los sistemas de

---

<sup>32</sup> Ver el [Cuadro Resumen de Recientes Operaciones en Materia Fiscal en Honduras](#) descritas en esta sección.

seguridad social y del servicio civil). Asimismo se ha asistido en el análisis de la cobertura de la seguridad social (ATN/OC-14047-HO – Opciones para financiar la extensión de la cobertura de la seguridad social) y la mejora de la eficiencia de RH (ATN/FI-14338-RG – Mejora de la eficiencia de los recursos humanos del sector público). Como resultado de los apoyos del Banco se han logrado importantes avances en la política tributaria y en los procesos y sistemas de control del área de aduanas, la gestión financiera a nivel nacional y subnacional y reformas a los institutos previsionales del INPREMA e INJUPEMP. En el área del control y calidad del gasto público se han generado algunas mejoras en el gasto en servicios personales y en las compras de bienes y servicios, pero todavía se requiere institucionalizar los esfuerzos. Las áreas que han experimentado un proceso más lento de avance han sido la gestión macro fiscal y la gestión de los riesgos fiscales asociados a los pasivos contingentes.

- 1.20 El presente programa da continuidad al apoyo del Banco en el proceso de consolidación fiscal de Honduras iniciado en 2014 con la operación del sector eléctrico (3386/BL-HO – Apoyo programático a reformas estructurales del sector eléctrico). Asimismo, el presente programa apoya las políticas de la reforma para la modernización de la AT y, en este sentido, complementa la operación de inversión 3541/BL-HO, recientemente aprobada, para implementar la reforma de la AT.
- 1.21 **Lecciones aprendidas.** Esta operación tomó en cuenta las lecciones aprendidas de operaciones anteriores (2452/BL-HO, 2032/BL-HO, 1748/SF-HO, 2452/BL-HO y 2627/BL-HO), incluyendo la importancia de profundizar el apoyo en la gestión macro fiscal para aportar sostenibilidad a los esfuerzos en el área fiscal<sup>33</sup>, la complementariedad de las inversiones para controlar el gasto público con acciones de política<sup>34</sup>, la necesidad de un acompañamiento de asistencia técnica de alto nivel en la etapa de preparación para asegurar el cumplimiento de los condiciones y la importancia del liderazgo central estratégico de la SEFIN para articular actores (por ejemplo, en el área fiscal, la DEI, en el área de pensiones, la CNBS)<sup>35</sup>. En el diseño de la operación se incorporaron las lecciones derivadas de la [Evaluación de Programa de Honduras 2011-2014](#), relacionadas con el área fiscal como son: (i) promover medidas de políticas orientadas a fortalecer la capacidad de gestión de las instituciones y a mejorar su gobernanza para darle mayor sostenibilidad a los procesos de reforma; y (ii) continuar la coordinación con el FMI y el Banco Mundial con el fin de asegurar un proceso sostenido de consolidación fiscal.
- 1.22 Adicionalmente, esta operación toma en cuenta las lecciones aprendidas en medidas de contención de la nómina en base al programa (2627/BL-HO) y a los estudios en Centroamérica y República Dominicana (ATN/FI-14338-RG). En el programa se incorporaron las siguientes condiciones relacionados con el control del gasto en nómina en base a las operaciones mencionadas anteriormente:

---

<sup>33</sup> El presente programa incluye un componente para fortalecer la gestión macro fiscal.

<sup>34</sup> El Banco ha apoyado inversiones previamente para mejorar el control del gasto público. Esta operación considera acciones de política específicas con el mismo propósito.

<sup>35</sup> Como parte de la preparación de esta operación, se prestó asistencia técnica para el cumplimiento de algunas condicionalidades en el área de gestión macro fiscal, gasto tributario y pasivos contingentes asociados a las APP y pensiones, con recursos de preparación, la (ATN/OC-14216-HO) y la (ATN/FI-12821-HO).

(i) fortalecimiento del control de nuevas plazas y la implementación del Sistema de Registro y Control de Empleados Públicos (SIREP); (ii) la implementación de auditorías de nómina en sectores clave para detectar irregularidades; y (iii) la publicación de información de remuneraciones en línea a través del SIREP.

- 1.23 Asimismo, esta operación ha sido coordinada con el FMI y el Banco Mundial en relación al monitoreo del acuerdo *Stand-By* con el Gobierno de Honduras y la preparación de una operación de apoyo presupuestario, respectivamente<sup>36</sup>. Igualmente, se han utilizado algunos de los diagnósticos de las finanzas públicas que han realizado estas instituciones.
- 1.24 **Alineación estratégica.** El programa está 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. Asimismo, el proyecto está 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.
- 1.25 El programa contribuirá a la prioridad de financiamiento del Noveno Aumento General de Recursos del Banco Interamericano de Desarrollo (AB-2764) (GCI-9) de apoyo a países pequeños y vulnerables, por medio de: el apoyo a Honduras en el fortalecimiento de la administración tributaria y las mejoras en la eficiencia del gasto público. Asimismo el programa contribuirá 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 está alineado con la Estrategia sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social (GN-2587-2), al apoyar la generación de ingresos y la gestión macro fiscal, así como la mejora de la gestión del gasto público protegiendo los objetivos sociales y de crecimiento. Adicionalmente la operación está alineada 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.

## **B. Objetivos, Componentes y Costo**

- 1.26 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 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. El programa se estructura en dos operaciones bajo la modalidad de Préstamo Programático de Apoyo a Reformas de Política (PBP), sujetas a la verificación de medidas para abordar los desafíos mencionados.

---

<sup>36</sup> Las medidas de política previstas en la presente operación se enmarcan en las reformas apoyadas por el programa del FMI y complementan las políticas apoyadas en el programa del Banco Mundial.

- 1.27 El programa beneficiará: (i) al Gobierno de Honduras, especialmente a la SEFIN, a través de mejoras en todas las áreas de la gestión de las finanzas públicas que contribuirán a su consolidación; y (ii) a toda la población hondureña al generar una mejora en la situación fiscal del país por la mayor eficiencia y transparencia en la gestión del gasto público generando potenciales ahorros. El programa se estructura en los siguientes componentes:
- 1.28 **Componente I. Estabilidad macroeconómica.** El objetivo de este componente es asegurar un contexto macroeconómico congruente con los objetivos del programa según establecido en la Matriz de Políticas para ambas operaciones.
- 1.29 **Componente II. Fortalecimiento de la gestión macro fiscal.** El objetivo es 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 guían las decisiones de la política fiscal; (ii) la modernización de la estructura, responsabilidades y funciones de la SEFIN para mejorar la capacidad de análisis macro fiscal; y (iii) el fortalecimiento del marco institucional para establecer la disciplina fiscal.
- 1.30 Para este componente se establecen las siguientes condiciones para el desembolso. Primera operación: (i) la elaboración del Marco Macro Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), incluyendo metas fiscales, así como una política de endeudamiento público con análisis de sostenibilidad de la deuda; (ii) la aprobación de la normativa para la creación de la Dirección de Política Macro Fiscal con responsabilidades definidas; y (iii) el dictado de una Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal (LRTF) para fortalecer la disciplina fiscal<sup>37</sup>. Segunda operación: (i) la elaboración del presupuesto plurianual bajo los lineamientos del MFMP; (ii) la evaluación de desempeño de la Dirección de Política Macro Fiscal satisfactoria; y (iii) la promulgación de la LRTF.
- 1.31 **Componente III. Modernización de la gestión de ingresos tributarios y aduaneros.** El objetivo es fortalecer la gestión de la administración tributaria para aumentar la recaudación. Para ello se propone: (i) la reestructuración de la AT y Aduanera; (ii) la mejora de la gestión del ISV; y (iii) el fortalecimiento de la transparencia y el control del otorgamiento de las exoneraciones fiscales.
- 1.32 Para este componente se establecen las siguientes condiciones para el desembolso. Primera operación: (i) la aprobación de los decretos ejecutivos que respaldan la creación del SAR, reemplazando a la actual DEI; (ii) 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 evasión fiscal; y (iii) la consolidación del padrón de beneficiarios de las exoneraciones fiscales por régimen, incluyendo fecha de inicio y finalización de las exoneraciones. Segunda operación: (i) la aprobación de los decretos ejecutivos correspondientes para incorporar las funciones de rentas aduaneras al SAR; (ii) la factura electrónica implementada en los grandes contribuyentes y autorización al SAR como certificador de firma electrónica; y (iii) las

---

<sup>37</sup> La ATN/OC-14216-HO continúa apoyando algunas actividades para la preparación del MFMP (Marco Macro Fiscal de Mediano Plazo). La CT HO-T1232 (en preparación) apoyará: (i) al proceso de transición de la AT; (ii) al fortalecimiento de la gestión del talento humano; y (iii) a la estrategia de información pública.



exoneraciones fiscales cuentan con procedimiento de evaluación sistemática de su costo.

- 1.33 **Componente IV. Mejora de la gestión del gasto público.** El objetivo es fortalecer 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.
- 1.34 Para este componente se establecen las siguientes condiciones para el desembolso. Primera operación: (i) la implementación de un Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) en cinco entidades pilotos (con base al Manual de Adopción del MGMP)<sup>38</sup> y la elaboración de un presupuesto plurianual 2016-2019; (ii) 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<sup>39</sup>, la finalización de auditorías externas de la nómina en cuatro entidades<sup>40</sup> y la supresión de puestos vacantes por motivos de mayor eficiencia; (iii) el establecimiento y la implementación de procedimientos para el registro de los fideicomisos en la formulación presupuestal<sup>41</sup>; y (iv) la aprobación de cinco convenios marco que determinen la obligatoriedad para todas las entidades del estado de comprar suministros bajo esos convenios exclusivamente a través del catálogo electrónico. Segunda operación: (i) la institucionalización de la elaboración del MGMP y la implementación gradual en todas las entidades del gobierno central; (ii) la implementación de las recomendaciones de las auditorías externas de la nómina, la finalización de auditorías funcionales en por los menos cuatro instituciones priorizadas por el gobierno e institucionalización del control del empleo público en la administración central, desconcentrada y desconcentrada mediante el SIREP; (iii) el procedimiento de registro presupuestal de fideicomisos institucionalizado, la publicación de un registro nacional de los fideicomisos y un estudio de viabilidad de los fideicomisos con el fin de eliminarlos o transformarlos en programas presupuestales en el contexto de la LRTF; y (iv) convenios marco y con catálogo en línea para ocho categorías de suministros y compras conjuntas, así como el uso efectivo de los convenios marco por más del 50% de las entidades públicas.

---

<sup>38</sup> Las entidades seleccionadas forman parte del Gabinete de Desarrollo e Inclusión Social (Salud, Educación, Patronato Nacional de la Infancia (PANI), Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SANAA) y Programa Nacional de Desarrollo Rural y Urbano Sostenible (PRONADERS). Estos son los sectores priorizados en las políticas de desarrollo económico y social del Gobierno de Honduras.

<sup>39</sup> Incluyendo el número empleados total (permanentes y temporales) por entidad y por mes, así como el gasto total en remuneraciones de las mismas.

<sup>40</sup> Las Secretarías de Educación, Infraestructura y Servicios Públicos, Salud y Seguridad (aproximadamente el 54% del total de empleados).

<sup>41</sup> El procedimiento se aplicará en los fideicomisos más representativos (Op. Cit. 24).

- 1.35 **Componente V. Fortalecimiento de la gestión de los pasivos contingentes.** El objetivo es mitigar los riesgos fiscales vinculados a los pasivos contingentes relacionados con APP y pensiones:

**1. Subcomponente 1. Asociación Público-Privada**

- 1.36 Este subcomponente tiene como objetivos: (i) el mejoramiento del proceso de aprobación, monitoreo y control de los proyectos de APP; y (ii) el fortalecimiento de la gestión de los riesgos fiscales asociados a los pasivos contingentes de las APP. Las condiciones para el desembolso son: Primera operación: (i) 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; y (ii) la aprobación de una normativa para la creación de una Unidad de Contingencias Fiscales (UCF) en la SEFIN y la mejora de la coordinación con las áreas vinculadas a APP<sup>42</sup>. Segunda operación: (i) el 100% de los proyectos APP se registran en el SNIP y siguen el proceso de calendarización de acuerdo con el reglamento de la UCF; y (ii) se implementan las herramientas para análisis de riesgo y la UCF evalúa al menos 75% de los anteproyectos de APP.

**2. Subcomponente 2. Pensiones**

- 1.37 Este subcomponente tiene como objetivos: (i) la mejora de la gestión de los riesgos asociados a las inversiones de fondos de pensiones; y (ii) el fortalecimiento de la gobernanza de los institutos previsionales en relación a las decisiones de inversión. Las condiciones para el desembolso son: Primera operación: (i) 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; y (ii) la actualización del marco regulatorio sobre gobierno corporativo en relación a las decisiones de inversión, con el propósito de controlar las malas prácticas que inducen a decisiones operativas y financieras incorrectas y costosas de parte de los institutos previsionales. Segunda operación: (i) la aprobación del marco normativo de inversión de los institutos previsionales y cuentan con plan de implementación; y (ii) la aprobación del reglamento de gobierno corporativo de los institutos previsionales y cuentan con plan de implementación.

**C. Indicadores Claves de Resultados**

- 1.38 Para medir el impacto y resultados de las acciones de políticas y reformas contempladas en el programa, se elaboró una [Matriz de Resultados](#). Estos resultados serán monitoreados y evaluados de común acuerdo con el prestatario.
- 1.39 El impacto esperado del programa es reducir los niveles de déficit fiscal del GC en relación al PIB de -4,4% del PIB en 2014 a -2,4% en 2019. Los principales resultados son: 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

---

<sup>42</sup> La ATN/OC-13579-HO brindará apoyo técnico para el cumplimiento de las condiciones del programa y actividades para fortalecer la puesta en funcionamiento y las capacidades de esta Unidad.

17,1% en 2019; y (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 la nómina del GC en 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 del 0% a 100% en 2016; y (ii) incrementar el porcentaje de nuevos aportes que se invierten de acuerdo al nuevo marco regulatorio de inversiones emitido por la CNBS de 0 a 100% en 2019.

1.40 **Justificación económica.** Se realizó un análisis comparativo entre los costos y beneficios económicos/financieros del programa (ver [Evaluación Económica](#)). El análisis consideró: (i) el aumento real de la recaudación del ISV como resultado de la implantación gradual de la factura electrónica, el cual disminuirá las irregularidades en el uso de facturas fiscales; (ii) la economía de recursos proveniente de la auditoría y optimización del registro de la nómina del GC, con la eliminación definitiva de funcionarios fantasma y sin funciones específicas; y (iii) la economía de recursos como resultado de la utilización de la modalidad de convenios marco y catálogos electrónicos para la realización de las compras públicas, lo cual posibilitará una mejor planificación y estandarización de precios para las entidades del GC.

1.41 Como se trata de un programa de políticas, para efecto de cálculo del beneficio, se consideraron inversiones realizadas por el Gobierno de Honduras con recursos propios y préstamos de inversión, relacionados con las tres medidas mencionadas, las cuales ascendieron a US\$44,2 millones. Utilizando una tasa de descuento de 12%, en un periodo de 10 años, se estima que el proyecto generará una Tasa Interna de Retorno (TIR) de 40% al final de 2025, con un Valor Presente Neto (VPN) de US\$23,7 millones. Las medidas consideradas son compatibles con las metas acordadas entre el Gobierno de Honduras y el FMI bajo el programa *Stand-By*.

## II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS

### A. Instrumentos de Financiamiento

2.1 Esta operación está estructurada bajo la modalidad programática (una serie de dos operaciones) con base en los lineamientos y las directivas establecidas en el nuevo marco de financiamiento (GN-2200-13) y en las guías para la preparación e implementación de Préstamos de Apoyo de Reformas de Política (CS-3633-1). La modalidad programática se justifica por: (i) la naturaleza compleja de las reformas para la consolidación fiscal que requiere de acciones de mediano plazo para brindar sostenibilidad a las finanzas públicas; (ii) los distintos plazos para la implementación de cada una de ellas; (iii) la adopción de un programa con el FMI por tres años que requiere de apoyo técnico para cumplir con las condicionalidades del mismo; y (iv) el apoyo y continuidad del diálogo de políticas en el país.

2.2 El préstamo asciende a US\$60 millones con cargo a los recursos del Capital Ordinario (CO) (US\$36 millones) y del Fondo de Operaciones Especiales (FOE) (US\$24 millones). Los recursos se desembolsarán en un solo tramo, el

cual se justifica por los requerimientos de financiamiento del país para mantener un marco macroeconómico estable. El monto y la fecha de la segunda operación serán acordados con el gobierno considerando los avances en el cumplimiento de los mecanismos activadores y el ejercicio de programación del Banco con el país.

## **B. Riesgos Ambientales y Sociales**

- 2.3 Esta operación no requiere clasificación de acuerdo con la directiva B.13 de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias del Banco (GN-2208-20 y OP-703), debido a que es una operación de carácter programático.

## **C. Riesgos Fiduciarios**

- 2.4 Debido a que se trata de un programa de apoyo presupuestario y los recursos de la operación serán transferidos a la tesorería general de la República de Honduras, condicionado al cumplimiento de las condiciones establecidas en la [Matriz de Políticas](#), se considera que el riesgo fiduciario es bajo.

## **D. Otros Riesgos del Proyecto**

- 2.5 La operación se califica de riesgo medio. Los riesgos principales son:
- a. **Macroeconómico.** Es calificado como medio, considerando que no se logre alcanzar los niveles de estabilidad fiscal esperados, debido a la debilidad en la gestión de políticas económicas o de la ocurrencia de factores externos como los desastres naturales, variaciones en el precio del café y el petróleo, y las crisis financieras internacionales que puedan afectar negativamente el escenario macroeconómico de Honduras. Este riesgo está mitigado por el acuerdo del Gobierno de Honduras con el FMI (*Stand-By*), el cual respalda su programa económico para restablecer la disciplina fiscal hasta finales del 2017. Además, el presente programa incorpora medidas orientadas a promover la estabilidad fiscal como una Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, así como acciones para el control del gasto en nómina.
  - b. **Desarrollo**
    - i. Se califica como riesgo medio el hecho de que ocurran retrasos en la implementación de las medidas de política referentes al establecimiento de la disciplina fiscal, debido a que no se cuente con la capacidad técnica necesaria para desarrollar de forma oportuna los instrumentos técnicos y legales de la responsabilidad y transparencia fiscal. Este riesgo será mitigado mediante la formación de un grupo de trabajo compuesto por dos comités (técnico y directivo) de distintas unidades de SEFIN para coordinar la preparación de la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal con el apoyo de un experto en el área.
    - ii. Se califica como riesgo medio que ocurran retrasos en la implementación de las medidas de política referentes a la administración tributaria debido a que no se cuente con respaldo técnico y financiero suficiente. Este riesgo será mitigado a través de la ejecución de actividades específicas a ser apoyadas por el proyecto de inversión para implementar la reforma de modernización de la AT (3541/BL-HO), las cuales serán implementadas en el intervalo entre los dos tramos de esta operación.

- iii. Se califica como riesgo medio, los posibles retrasos en la implementación de las medidas de política referentes a los pasivos contingentes debido a las debilidades institucionales para gestionar el riesgo de dichas obligaciones. Este riesgo será mitigado mediante la asistencia técnica (ATN/OC-13579-HO) proporcionada a la UCF para cumplir con los condiciones relacionadas con APP y la asistencia técnica (ATN/FI-12821-HO) para la CNBS con el fin de cumplir con las condiciones vinculadas al sistema de pensiones.
- c. **Gobernabilidad.** Se califica como riesgo medio que ocurra una reducción en la recaudación de los ingresos tributarios, debido a la disminución de la percepción del riesgo por el contribuyente de ser detectado por no cumplir con sus obligaciones tributarias, como consecuencia del proceso de transición de la AT (i.e. dificultades para reclutar y capacitar a tiempo al nuevo personal). Este riesgo será mitigado a través de la ejecución del proyecto de inversión para implementar la reforma de modernización de la AT (3541/BL-HO), que considera un plan operativo de transición que contempla medidas para garantizar: (i) el cumplimiento de los plazos de la desvinculación laboral y la contratación del personal; y (ii) la continuidad de la fiscalización de los grandes contribuyentes y de los procedimientos referentes a la actividad del comercio internacional llevados a cabo por aduanas.
- d. **Sostenibilidad.** Se califica como riesgo medio el no poder mantener la estabilidad fiscal en los años posteriores a la introducción de las medidas de política, debido a que no se implementen adecuadamente los principios referentes a la responsabilidad y transparencia fiscal. Este riesgo será mitigado por el diseño y entrada en vigor de una Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal con sanciones claras por incumplimiento, y la adopción de distintos instrumentos que permitirán una mejora sostenible de la gestión y transparencia de las finanzas públicas.
- e. **De implementación.** El riesgo de que el programa se vea afectado debido a: (i) demandas judiciales laborales masivas o protestas populares asociadas al proceso de desvinculación del personal de la DEI; o (ii) la imposibilidad de alcanzar las metas fiscales acordadas en el *Stand-By* con el FMI, es calificado como medio. Este riesgo será mitigado mediante diferentes acciones que abordan los aspectos de economía política correspondientes: (i) las acciones contempladas en el proyecto de inversión para la reforma de modernización de la AT (3541/BL-HO), incluyendo la promoción de retiros voluntarios previo a las cesantías, una campaña de información a la opinión pública (externa e interna)<sup>43</sup>, una auditoría externa ex ante de las indemnizaciones y una estrategia de medidas de mitigación para el personal vulnerable que será desvinculado; y (ii) algunas medidas del programa y la asistencia técnica brindada durante su preparación que apoya el cumplimiento de algunas condicionalidades del *Stand-By* con el FMI.

---

<sup>43</sup> Se prevé realizar un mapeo de actores para identificar aliados estratégicos relevantes en la implementación de la reforma de la AT y de la campaña de comunicación de la misma.

- 2.6 Con relación a la sostenibilidad de las medidas contempladas en esta operación, el programa ha sido diseñado en el marco de las prioridades de reforma y el plan de gobierno 2014-2018 que incluye metas para la consolidación de las finanzas públicas (una reducción del déficit fiscal del Gobierno Central hasta el 2,5% del PIB al cierre de 2017). Las acciones de política en el programa incluyen medidas estructurales que difícilmente se pueden revertir asociadas a la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, la reforma de la administración tributaria y el control del gasto en nómina. Estas medidas contribuirán a que Honduras mejore la situación de las finanzas públicas de manera sostenible.

### **III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN**

#### **A. Resumen de Arreglos de Implementación**

- 3.1 El prestatario es la República de Honduras y el Organismo Ejecutor (OE) del programa será la SEFIN que coordinará con la DEI (el SAR, una vez dictados los Decretos Ejecutivos), la Secretaría de Coordinación General de Gobierno, la Oficina Normativa de Contratación y Adquisiciones del Estado (ONCAE) y la CNBS según sea necesario. Un elemento importante para alcanzar el éxito en la implementación de las reformas lo constituye el hecho de que la coordinación del programa esté bajo la responsabilidad de la Subsecretaría de Crédito e Inversión Pública de la SEFIN, que es la entidad que directamente se beneficiará de los recursos del préstamo.
- 3.2 El OE es el responsable de: (i) realizar la coordinación entre las diferentes instituciones que tengan a su cargo la implementación de medidas mediante la creación de un comité gerencial (CG) con representantes de cada una de las entidades (nombrados por las mismas), los cuales serán los responsables del cumplimiento de las condiciones de sus entidades; (ii) efectuar el seguimiento y proveer la evidencia del cumplimiento de las condiciones de política acordadas; (iii) preparar los informes necesarios en los plazos acordados con el Banco; y (iv) consolidar la información que permita evaluar los resultados del programa.
- 3.3 **Condiciones contractuales especiales.** El único desembolso de esta operación estará condicionado al cumplimiento de las condiciones de reforma de política de conformidad con lo establecido en la Matriz de Políticas (Anexo II), la Carta de Políticas y de las condiciones establecidas en el Contrato de Préstamo.

#### **B. Resumen de los Arreglos para el Monitoreo de Resultados**

- 3.4 **Monitoreo.** Se elaboró un [Plan de Monitoreo y Evaluación](#) para monitorear los resultados del programa. Los parámetros clave para su preparación fueron los siguientes: (i) [Matriz de Políticas](#); (ii) [Matriz de Resultados](#); y (iii) [Matriz de Medios de Verificación](#). La SEFIN y el Banco realizarán reuniones periódicas para el seguimiento de los resultados de la operación y para prever y resolver dificultades técnicas asociadas a la ejecución de la misma. La SEFIN proveerá al Banco toda la información necesaria para medir el cumplimiento de las condiciones del programa y brindará la información oportunamente sobre el avance del mismo.
- 3.5 **Evaluación.** Se basará en la medición de resultados, que utilizará las metodologías de evaluación reflexiva y financiera/económica (ex post) ([Plan de Monitoreo y Evaluación](#)). El programa será evaluado conforme a las metas e

indicadores anuales de los productos y resultados que integran el marco de resultados del programa.

#### **IV. CARTA DE POLÍTICA**

- 4.1 La [Carta de Política](#) reitera el compromiso del gobierno nacional con los objetivos y acciones contempladas para el conjunto de la operación programática. Asimismo, el Banco acordó con el Gobierno de Honduras una Matriz de Políticas donde se describen las acciones de política de la presente operación programática y las acciones previas para el desembolso de la segunda operación.

Matriz de Efectividad en el Desarrollo				
Resumen				
1. Objetivos de la estrategia de desarrollo del BID		Alineado		
Programa de préstamos		-Préstamos a países pequeños y vulnerables		
Metas regionales de desarrollo		-Índice de recaudación tributaria efectiva frente a la potencial		
Contribución a los productos del Banco (tal como se define en el Marco de Resultados del Noveno Aumento)		-Sistemas financieros públicos implementados o renovados (presupuesto, tesorería, contabilidad, deuda y recaudaciones)		
2. Objetivos de desarrollo de la estrategia de país		Alineado		
Matriz de resultados de la estrategia de país		GN-2796-1	Fortalecer la recaudación de ingresos tributarios. Hacer más eficiente el gasto público. Fortalecer los mecanismos de transparencia. Mejorar gestión del presupuesto, y reducir contingencias fiscales.	
Matriz de resultados del programa de país		GN-2805	La intervención está incluida en el Programa de Operaciones de 2015.	
Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (si no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país)				
II. Resultados de desarrollo - Evaluabilidad		Evaluable	Ponderación	Puntuación máxima
		8.6		10
3. Evaluación basada en pruebas y solución		9.4	33.33%	10
3.1 Diagnóstico del Programa		2.4		
3.2 Intervenciones o Soluciones Propuestas		4.0		
3.3 Calidad de la Matriz de Resultados		3.0		
4. Análisis económico ex ante		10.0	33.33%	10
4.1 El programa tiene una TIR/VPN, Análisis Costo-Efectividad o Análisis Económico General		4.0		
4.2 Beneficios Identificados y Cuantificados		1.5		
4.3 Costos Identificados y Cuantificados		1.5		
4.4 Supuestos Razonables		1.5		
4.5 Análisis de Sensibilidad		1.5		
5. Evaluación y seguimiento		6.5	33.33%	10
5.1 Mecanismos de Monitoreo		1.5		
5.2 Plan de Evaluación		5.0		
III. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación				
Calificación de riesgo global = magnitud de los riesgos*probabilidad		Medio		
Se han calificado todos los riesgos por magnitud y probabilidad		Sí		
Se han identificado medidas adecuadas de mitigación para los riesgos principales		Sí		
Las medidas de mitigación tienen indicadores para el seguimiento de su implementación		Sí		
Clasificación de los riesgos ambientales y sociales		B.13		
IV. Función del BID - Adicionalidad				
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales				
Fiduciarios (criterios de VPC/FMP)				
No-Fiduciarios				
La participación del BID promueve mejoras adicionales en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:				
Igualdad de género				
Trabajo				
Medio ambiente				
Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto				
La evaluación de impacto ex post del proyecto arrojará pruebas empíricas para cerrar las brechas de conocimiento en el sector, que fueron identificadas en el documento de proyecto o el plan de evaluación.				

El diagnóstico es claro. Honduras enfrenta un contexto macroeconómico complejo, en el cual el principal reto es restablecer la estabilidad macroeconómica y consolidar las metas para las finanzas públicas en el contexto de un Programa acordado con el FMI. El logro de estas metas es contingente a la superación de los principales problemas asociados con la gestión macro-fiscal, la modernización de la administración tributaria, el mejoramiento de la eficiencia y transparencia del gasto público, así como la mitigación de los riesgos asociados a los pasivos contingentes. En cada una de estas áreas se presenta una taxonomía completa de los problemas y sus causas, para desembocar en un programa que aborda los principales retos de la consolidación fiscal en el corto y mediano plazo. Se presenta un programa compuesto por cinco componentes. El diagnóstico y los desafíos están articulados claramente.

La lógica vertical del proyecto asocia la realización de un conjunto de medidas de política (productos) con un conjunto de resultados asociados, que son: el incremento del horizonte de planificación del marco fiscal, el incremento de la presión fiscal y el incremento del uso de la factura electrónica, entre otros. Estos resultados contribuyen a la reducción de los niveles de déficit fiscal del Gobierno Central en relación al Producto Interno Bruto (impacto).

El análisis económico realizado presenta estimaciones de ahorros y generación de recursos fiscales en tres áreas de acción: facturas electrónicas, modernización de las compras públicas, y optimización de la nómina estatal. El Plan de Monitoreo y Evaluación está completo y propone una evaluación de costo-beneficio ex post.



### MATRIZ DE POLÍTICAS

Objetivo	Acciones de Política	Acciones indicadoras para un segundo préstamo programático
<b>Componente I - Estabilidad Macroeconómica</b>		
Mantener un marco macroeconómico estable para apoyar el proceso de consolidación fiscal en Honduras	Mantener un marco de políticas macroeconómicas congruente con los objetivos del programa y con los lineamientos establecidos en la Carta de Política.	1.1.Mantener un marco de políticas macroeconómicas congruente con los objetivos del programa y con los lineamientos establecidos en la Carta de Política.
<b>Componente II – Fortalecimiento de la gestión macro fiscal</b>		
Mejorar el marco institucional y de gestión de la política fiscal, contribuyendo al equilibrio fiscal en el mediano plazo	2.1.Fortalecimiento de instrumentos que generan mayor predictibilidad y guían las decisiones de la política fiscal, mediante la elaboración de un Marco Fiscal de Mediano Plazo, incluyendo metas fiscales, así como una política de endeudamiento público con análisis de sostenibilidad de la deuda.	2.1.Elaboración del Presupuesto 2017 conteniendo el Marco de Gasto de Mediano Plazo 2017-2020, preparado de acuerdo con los lineamientos del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2017-2020.  Responsable: SEFIN
	2.2 .Modernización de la estructura, responsabilidades y funciones de SEFIN para mejorar la capacidad de análisis macro fiscal, mediante la creación de la Dirección de Política macro fiscal.	2.2.Evaluación de desempeño de la Dirección de Política macro fiscal, demostrando que la unidad cumple con sus objetivos y alcanzó las metas anuales acordadas en su plan de trabajo.  Responsable: SEFIN
	2.3.Fortalecimiento del marco institucional para establecer la disciplina fiscal, mediante el dictado de una ley de responsabilidad y transparencia fiscal.	2.3.Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal promulgada y publicada en la Gaceta.  Responsable: Poder Ejecutivo y SEFIN
<b>Componente III – Modernización de la gestión de ingresos tributarios y aduaneros</b>		
Fortalecer la gestión tributaria para aumentar la recaudación	3.1. Fortalecimiento de la gestión de la Administración Tributaria y Aduanera, por medio de la creación del nuevo Servicio de Administración de Rentas (SAR), reemplazando a la actual Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI).	3.1.Decretos Ejecutivos publicados en La Gaceta disponiendo, respectivamente, la supresión de la Dirección Adjunta de Rentas Aduaneras (DARA) y la incorporación al SAR de las funciones para administrar y gestionar el control del comercio.  Responsable: Poder Ejecutivo

Objetivo	Acciones de Política	Acciones indicadoras para un segundo préstamo programático
	3.2. Mejora de la gestión del Impuesto sobre Ventas (ISV), por medio del establecimiento de bases normativas para la implementación del uso de la factura electrónica para un control más efectivo del impuesto y reducción de evasión fiscal.	3.2.  a) Implementación de la factura electrónica para 30 de los grandes contribuyentes más representativos.  b) Resolución del Instituto de la Propiedad Intelectual autorizando al SAR como certificador de firma.  Responsable: SAR
	3.3. Fortalecimiento de la transparencia y del control del otorgamiento de las exoneraciones fiscales, mediante la consolidación del padrón de beneficiarios y la creación de procedimientos para la evaluación sistemática del costo de las exoneraciones.	3.3.  a) Establecimiento de procedimientos para la evaluación sistemática del costo de las exoneraciones fiscales.  b) Reporte de las exoneraciones fiscales integrado con la documentación de soporte del presupuesto 2017.  Responsable: SEFIN y SAR
<b>Componente IV – Mejora de la gestión del gasto público</b>		
Fortalecer la gestión del gasto público para mejorar su eficiencia y transparencia	4.1. Mejora de la formulación del presupuesto, mediante la implementación de un Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) en entidades piloto <sup>1</sup> y la elaboración de un presupuesto plurianual 2016-2019.	4.1.  a) Ley Orgánica de Presupuesto revisada y remitida al Congreso Nacional para institucionalizar la elaboración del Marco de Gasto de Mediano Plazo.  b) Marco de Gasto de Mediano Plazo implementado gradualmente en todas las entidades del gobierno central.  Responsable: SEFIN

<sup>1</sup> Se utilizará el Manual de Adopción del MGMP como guía para su implementación.

Objetivo	Acciones de Política	Acciones indicadoras para un segundo préstamo programático
	<p>4.2. Fortalecimiento del control del gasto en nómina de la Administración Central, Desconcentrada y Descentralizada, mediante la mejora de la gestión de los recursos humanos, con la introducción de instrumentos que habilitan las reformas que mandata el Decreto Ejecutivo PCM-028-2014 de creación de la Comisión para la Reforma de la Administración Pública Centralizada y Descentralizada. Esto deberá incluir:</p> <p>a) 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 reportando altas y bajas a SEFIN mensualmente, para poder recibir sus transferencias presupuestarias.</p> <p>b) La publicación de información consolidada del Sistema de Registro y Control de Empleados Públicos (SIREP), incluyendo el número de empleados total (permanentes y temporales) por entidad y por mes, así como el gasto total en remuneraciones de las mismas.</p> <p>c) La finalización de auditorías externas de la nómina en las Secretarías de Educación, Infraestructura y Servicios Públicos, Salud, y Seguridad (aproximadamente el 54% del total de empleados), con hallazgos y recomendaciones para eliminar las irregularidades detectadas.</p> <p>d) La supresión de puestos y plazas vacantes por motivos de mayor eficiencia.</p>	<p>4.2.</p> <p>a) Recomendaciones especificadas en las auditorías externas de la nómina en Educación, Infraestructura y Servicios Públicos, Salud y Seguridad son implementadas.</p> <p>b) Auditoría funcional completada en cuatro (4) instituciones priorizadas (Secretarías de Educación; Salud; Seguridad; e Infraestructura y Servicios Públicos)</p> <p>a) Institucionalización del control del empleo público en la administración central, descentralizada y desconcentrada mediante el SIREP.</p> <p>Responsable: Secretaría de Coordinación General de Gobierno (SCGG) y SEFIN</p>
	<p>4.3. Mejora de la transparencia en el uso de los fideicomisos en el gasto público, mediante el establecimiento e implementación de procedimientos para su registro en la formulación</p>	<p>4.3.</p> <p>a) Procedimiento de registro presupuestal para la mayoría de los fideicomisos institucionalizado en las disposiciones</p>

Objetivo	Acciones de Política	Acciones indicadoras para un segundo préstamo programático
	presupuestal.	<p>generales para el Presupuesto 2016.</p> <p>b) Publicación de un registro nacional de los fideicomisos y preparación de un estudio de viabilidad de los fideicomisos en el contexto de la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal con el fin de eliminarlos o transformarlos gradualmente en programas presupuestales.</p> <p>Responsable: SEFIN</p>
	<p>4.4. Optimización del proceso de contrataciones y adquisiciones públicas orientado a mejorar la eficiencia y transparencia, mediante formas de procedimiento más transparentes y apalancados en e-medios, con la introducción de instrumentos que habilitan las reformas que mandata el Decreto Legislativo No. 36-2013, Ley de Compras Eficientes y Transparentes a través de medios electrónicos, de agosto de 2014 y su reglamento (Acuerdo Ejecutivo No. 00641-2014) de octubre de 2014. Esto deberá incluir:</p> <p>a) La aprobación de 5 (cinco) convenios marco que determinen la obligatoriedad para todas las entidades del estado de comprar suministros bajo esos convenios exclusivamente a través de ese catálogo electrónico y su uso efectivo en las instituciones del sector público.</p>	<p>4.4.</p> <p>a) Convenios Marco licitados, adjudicados y con catálogo en línea para 8 categorías de suministros y compras conjuntas.</p> <p>b) Utilización por más del 50% de las entidades de la administración central y descentralizada de los convenios marco para la compra de suministros</p> <p>Responsable: Secretaría de Coordinación General de Gobierno y Oficina Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (ONCAE).</p>
<b>Componente V – Fortalecimiento de la gestión de los pasivos contingentes</b>		
<b>Subcomponente 1: Asociación Público-Privada</b>		
Mitigar los riesgos fiscales vinculados a los pasivos contingentes relacionados con APP	5.1. Mejoramiento del proceso de aprobación, monitoreo y control de los proyectos de APP, así como del fortalecimiento de la gestión de los riesgos fiscales asociados a los pasivos contingentes de las APP, mediante:	<p>5.1.</p> <p>a) 100% de los proyectos APP se registran en el SNIP con su correspondiente estudio de pre-factibilidad.</p> <p>b) 100% de las APP consideradas en el presupuesto anual fueron sujetas al</p>

Objetivo	Acciones de Política	Acciones indicadoras para un segundo préstamo programático
	a) Fortalecimiento de la Ley de Promoción de la Alianza Público-Privada.  b) Mejora del proceso de registro de las APPs en el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), y establecimiento de un cronograma y calendarización para incluir a las APPs en el anteproyecto del presupuesto anual.	proceso de calendarización estipulado dentro del reglamento.  Responsable: SEFIN
	5.2. Fortalecimiento de la gestión de los riesgos fiscales asociados a los pasivos contingentes de APPs, mediante una normativa para la creación de una unidad técnica especializada en SEFIN, (Unidad de Contingencias Fiscales - UCF) y la mejora de la coordinación con las áreas vinculadas a APP.	5.2. a) Herramientas para el análisis de riesgo implementado.  b) Evaluación de al menos 75% de los anteproyectos APP por la UCF para determinar su factibilidad y pertinencia en el presupuesto anual.  Responsable: SEFIN
<b>Subcomponente 2: Pensiones</b>		
Mitigar los riesgos fiscales vinculados a los pasivos contingentes relacionados con pensiones	5.3. Fortalecimiento de la gestión de los riesgos asociados a las inversiones de fondos de pensiones, mediante la actualización del marco regulatorio para las inversiones de los Institutos Previsionales.	5.3 a) Reglamento de Inversión de los Institutos Previsionales Públicos aprobado.  b) Plan de implementación del Reglamento de Inversiones de los Institutos Previsionales Públicos.  Responsable: La Superintendencia de Pensiones, Valores y Otras Instituciones, y la Comisión Nacional de Bancos y Seguros
	5.4. Fortalecimiento de la gobernanza de los Institutos Previsionales, mediante la actualización del marco regulatorio sobre gobierno corporativo en relación a las decisiones de inversión, con el propósito de controlar las malas prácticas que inducen a decisiones operativas y financieras incorrectas y costosas de parte de los institutos previsionales.	5.4 a) Reglamento de Gobierno Corporativo de los Institutos Previsionales Públicos aprobado.  b) Plan de implementación del Reglamento de Gobierno Corporativo de los Institutos

Objetivo	Acciones de Política	Acciones indicadoras para un segundo préstamo programático
		Previsionales Públicos.  Responsable: La Superintendencia de Pensiones, Valores y Otras Instituciones, y la Comisión Nacional de Bancos y Seguros

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-\_\_\_/15

Honduras. Préstamo \_\_\_/BL-HO a la República de Honduras  
Programa de Apoyo a la Consolidación Fiscal

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que, en nombre y representación del Banco, proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República de Honduras, como Prestatario, para otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución del programa de apoyo a la consolidación fiscal. Dicho financiamiento, será hasta por la suma de US\$36.000.000 que formen parte de los recursos de la Facilidad Unimonetaria del Capital Ordinario del Banco, corresponde a un préstamo paralelo en el marco del alivio de la deuda multilateral y reforma del financiamiento concesional del Banco, y se sujetará a los Plazos y Condiciones Financieras y a las Condiciones Contractuales Especiales del Resumen del Proyecto de la Propuesta de Préstamo.

(Aprobada el \_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2015)

LEG/SGO/CID/IDBDOCS#39911916  
HO-L1103

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-\_\_\_/15

Honduras. Préstamo \_\_\_/BL-HO a la República de Honduras  
Programa de Apoyo a la Consolidación Fiscal

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que, en nombre y representación del Banco, proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República de Honduras, como Prestatario, para otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución del programa de apoyo a la consolidación fiscal. Dicho financiamiento, será hasta por la suma de US\$24.000.000 que formen parte de los recursos del Fondo para Operaciones Especiales del Banco, corresponde a un préstamo paralelo en el marco del alivio de la deuda multilateral y reforma del financiamiento concesional del Banco, y se sujetará a los Plazos y Condiciones Financieras y a las Condiciones Contractuales Especiales del Resumen del Proyecto de la Propuesta de Préstamo.

(Aprobada el \_\_ de \_\_\_\_\_ de 2015)

LEG/SGO/CID/IDBDOCS#39911953  
HO-L1103