**DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO**

**HONDURAS**

**Programa de Apoyo a la Consolidación Fiscal**

**HO-L1103**

**Evaluación Económica**

|  |
| --- |
|  |

|  |
| --- |
| Este documento fue preparado por Marcio Cracel y Ana Calvo (Consultores). |

1. RESUMEN EJECUTIVO
   1. El objetivo de este estudio es demonstrar el beneficio económico/financiero generado a partir de un conjunto de acciones de política que promuevan el equilibrio y sostenibilidad de las finanzas públicas del Gobierno de Honduras.

|  |
| --- |
| **Supuesto 1 Implantación de la Factura Electrónica -** Por medio del establecimiento de las bases normativas para la implementación del uso de la factura electrónica se genera un control más efectivo del Impuesto sobre las Ventas (ISV), reduciendo la evasión fiscal y generando un beneficio financiero al Estado Hondureño consecuencia del aumento de la recaudación del ISV. |
| **Supuesto 2 Modernización de las Compras Públicas** - Con la expansión del uso de Convenios Marco y de Catálogos Electrónicos para la realización de las compras del Gobierno de Honduras, se genera un ahorro en recursos, resultado de la estandarización de los precios de los ítems del presupuesto de suministros (bienes y servicios), el cual garantiza que todas las instituciones del Gobierno Central realicen adquisiciones de productos y servicios cuyos precios de mercado hayan sido previamente identificados por la Oficina Normativa de Contratación y Adquisiciones del Estado (ONCAE). |
| **Supuesto 3 Optimización de la Nómina del Gobierno Central** - Con la implementación del plan de acción de las auditorias de nómina realizadas a las cinco instituciones que abarcan el mayor presupuesto de sueldos y salarios del estado de Honduras se generará un beneficio financiero, resultante de la disminución de la masa salarial proveniente de la eliminación de funcionarios fantasma y funcionarios sin asignación específica. |

* 1. Se realizó un análisis comparativo entre los costos y beneficios económicos/financieros del programa. El análisis consideró: (i) el aumento real de la recaudación del ISV como resultado de la implantación gradual de la factura electrónica, la cual disminuirá las irregularidades en el uso de facturas; (ii) la economía de recursos proveniente de la auditoría y optimización del registro de la nómina del Gobierno Central, 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 la compras públicas, la cual posibilitará una mejor planificación y estandarización de precios para las entidades del Gobierno Central.
  2. 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, los cuales ascendieron a US$33,7 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) del 51% al final de 2025, con un Valor Presente Neto (VPN) de US$44,6 millones. Las medidas consideradas son compatible con las metas acordadas entre el Gobierno de Honduras y el Fondo Monetario Internacional bajo el programa Stand-By.
  3. En vista de los resultados de la evaluación financiera realizada, se recomienda el apoyo financiero y técnico del Banco mediante el Programa de Apoyo a la Consolidación Fiscal (HO-L1103).

1. Contexto Macroeconómico y Fiscal de Honduras
   1. Honduras finalizó el año 2014 con un crecimiento real del Producto Interno Bruto (PIB) de 3,1%, comparado con 2,8% 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 3,0-3,5%, debido a un entorno externo más favorable asociado a la recuperación de la economía de los Estados Unidos 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 mismo período de 2014.
   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 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).
   3. A junio 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 2014. En 2014 la inflación fue 5,8%, dentro del rango establecido por el Banco Central (5,5-7,5%), y cerca de 1,0 punto por encima de la inflación observada en 2013 (4,9%) . A corto y mediano plazo se anticipa una inflación por el orden de 4% a 5% por año.
   4. 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 GC aumentó de 42,6% del PIB a 45,7% en el mismo periodo. 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% en 2014. Para 2015 las necesidades de financiamiento neto alcanzarían 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.
   5. Por otro lado, el balance de las empresas públicas no financieras está agravado principalmente por el resultado deficitario de la Empresa Nacional de Electricidad (1,8% del PIB en 2013), lo que ha tenido un impacto negativo en el balance del sector público combinado. Una serie de medidas para mejorar la situación financiera de la ENEE con apoyo del Banco fueron levadas a cabo a fines del 2014 , incluyendo la disminución de las pérdidas de energía, la reestructuración administrativa, el ajuste tarifario, y el nuevo marco legal y regulatorio del sector eléctrico generando una reducción del déficit de esta empresa (1,3% del PIB en 2014) .Bajo el Acuerdo Stand-by con el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Gobierno de Honduras se compromete a implementar medidas dirigidas a incrementar la presión fiscal a unos 17,1 % del PIB, así como a mejor la calidad del gasto público. Esto posibilitaría la apertura de espacio fiscal para una mayor inversión en programas sociales dirigidos a la población vulnerable.
   6. En este contexto, el Gobierno de Honduras solicitó al Banco apoyo con vistas a incrementar los ingresos tributarios a 17,5% del PIB, así como reducir progresivamente el 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.
2. Supuesto 1 - Implantación de la Factura electrónica

|  |
| --- |
| **Por medio del establecimiento de las bases normativas para la implementación del uso de la factura electrónica se genera un control más efectivo del Impuesto sobre las Ventas (ISV), reduciendo la evasión fiscal y generando un beneficio financiero al Estado Hondureño con el aumento de la recaudación del ISV.** |

* 1. **Contexto**

La Administración Tributaria (AT) Hondureña está en proceso de modernización de su infraestructura administrativa, personal, tecnológica y física, teniendo como objetivo último mejorar los niveles de recaudación. El Banco viene apoyando esta modernización a través de un proyecto de inversión el cual está previsto comenzar en enero de 2016 con un periodo de 5 años de ejecución. Adicionalmente, el Banco está apoyando al Gobierno de Honduras a través de una operación de políticas, con el objetivo de mejorar el déficit fiscal del gobierno, el cual contempla diversas acciones de política entre las cuales se destaca el apoyo al establecimiento de las bases normativas para la implementación del uso de la factura electrónica.

La mencionada norma tributaria tiene como principal objetivo regular la emisión de los documentos fiscales, incluyendo la provisión a los contribuyentes del rango de numeración de las facturas del ISV a ser emitidas por parte de la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI), así como las reglas de utilización de las facturas, incluyendo las generadas de forma electrónica. La factura electrónica es una modalidad de emisión de documento fiscal dentro del régimen de facturación por la cual el fisco conoce de la transacción al momento que esta ocurre, permitiendo el registro y validaciones online, eliminando así los diversos errores que ocurren en un control ex-post basada en documentos en papel. La facturación electrónica es un instrumento fundamental para disminuir la evasión del ISV y obtener el control integral de este impuesto. La factura electrónica se convierte en la base central de información para los sistemas tributarios, generando aumentos de productividad y eficiencia, mayor capacidad de control fiscal y mayor alcance en la auditoría fiscal (CAPTAC-DR, 2015).

* 1. **La Problemática**

A partir de estudios llevados a cabo por la AT se identificó que un grupo considerable de contribuyentes solicita la emisión de facturas, recibe autorización de un rango de numeración específico, pero al final del año excede el número de facturas emitidas en relación al que fue autorizado. Adicionalmente, en muchos de los casos, estos contribuyentes solamente declaran los montos referentes a los rangos de numeración de facturas oficialmente autorizadas generando un considerable perjuicio para el fisco.

Otro problema detectado es el hecho de que las imprentas que emiten los pre-impresos no están activando en los controles de la DEI los rangos de facturas autorizados. Las facturas se dan al contribuyente pero la imprenta no las activa al no comunicar a la DEI la entrega de esas facturas. Esto afecta a 17.955 solicitudes que equivalen a 15.583.283 facturas que están siendo utilizadas pero que no están activas en los sistemas de la DEI. Adicionalmente, también se han detectado métodos de evasión a través de falsificaciones de facturas, incongruencias entre el documento físico y la base de datos, las cuales están en fase de investigación por la DEI.

La tabla a continuación presenta una muestra realizada por el estudio mencionado, tomando en consideración un universo de 65.535 contribuyentes (484 grandes, 648 medianos, 64.403 pequeños).

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Cuadro 1. Evidencia de las Irregularidades en el uso de facturas**  **Fuente DEI** | | | | |
| **Contribuyente** | **Cantidad de contribuyentes inscritos en el régimen de facturación (agosto 2015)** | **Cantidad facturas autorizadas para 2015** | **Cantidad de facturas con problemas encontrados** | **%** |
| Grandes | 484 | 201.142.070 | 3.327.750 | 1,6 |
| Medianos | 648 | 130.368.039 | 2.212.890 | 1,6 |
| Pequeños | 64.403 | 129.546.039 | 10.615.443 | 8,0 |
| Total | 65.535 | 461.056.148 | 16.156.083 |  |

Es importante mencionar que el estudio de irregularidades fue realizado de forma simplificada no contando con instrumentos efectivos para el cruce de información. Básicamente se trató de verificar las facturas emitidas sin autorización del fisco. Con una probabilidad alta se puede afirmar que los porcentajes de irregularidades existente hoy son substancialmente superiores a los identificados. Por lo tanto, para efectos del cálculo de ganancias se optó de forma conservadora por utilizar los porcentajes identificados.

* 1. **La solución**

La solución contemplada es la implantación de la factura electrónica que consiste en una comunicación de las transacciones comerciales en tiempo real que permitirá aplicar controles masivos más detallados y reducir las brechas de evasión.

Para el uso de la factura electrónica, la DEI está desarrollando una solución informática e implementando una estructura tecnológica que permitirá que los establecimientos, en el momento de la transacción y emisión de la factura, la puedan validar y registrar de forma inmediata en las bases de datos de la DEI. Para ello, la DEI hará disponible un canal de comunicación con sus servidores de datos que posibilitará la validación y registro de la transacción. Los contribuyentes que emiten facturas tendrán que instalar en sus sistemas una aplicación que posibilite esta comunicación con los servidores de datos de la DEI. Los dispositivos a ser instalados serán provistos a los contribuyentes por empresas de tecnología del sector privado o desarrollados por los propios usuarios, bajo especificaciones técnicas de la DEI. Esto tendrá un costo para los contribuyentes el cual está detallado en el Cuadro.

El sistema de registro y validación de las facturas, así como la infraestructura tecnológica de soporte de este sistema, está en fase de desarrollo e implantación por la DEI, con recursos propios y recursos provenientes de una Cooperación Técnica del Banco. Adicionalmente, la DEI comenzará campañas de comunicación con el objetivo de incentivar a la población a solicitar sus facturas electrónicas, las cuales contarán con insumos de experiencias exitosas ya implementadas en diversos países de América Latina.

* 1. **El cálculo del Beneficio**

En base a los porcentajes de irregularidades presentados en el Cuadro 1, se estimó de forma conservadora que la eliminación de estas irregularidades tendrá un impacto en la recaudación directamente proporcional al porcentaje de irregularidades presentadas en la facturas con problemas encontrados. En este sentido, se aplicó al impuesto pagado en 2014 por clase de contribuyente (Grande, Mediano y Pequeño) los porcentajes de irregularidades correspondientes del Cuadro 1.

**Aumento de la recaudación en valores reales para 2015[[1]](#footnote-1).** Las estimaciones presentadas en el Cuadro 2. Se consideraron los siguientes parámetros:

Grandes contribuyentes = impuesto pagado en 2014 – inflación estimada para el periodo \* porcentaje de irregularidades presentadas en el Cuadro 1 = LP$ 5.933.364.304 \* 0.93% (descontado 7% de inflación) \* 1.6% = LP$ 88.288.460 = US$ 4.013.111

Medianos contribuyentes = impuesto pagado en 2014 – inflación estimada para el periodo \* porcentaje de irregularidades presentadas en el Cuadro 1 = LP$ 1.088.158.923\* 0.93% (descontado 7% de inflación) \* 1.6% = LP$ 16.251.519= US$ 735.991

Pequeños contribuyentes = impuesto pagado en 2014 – inflación estimada para el periodo \* porcentaje de irregularidades presentadas en el Cuadro 1 = LP$ 2.825.603.605 \* 0.93% (descontado 7% de inflación) \* 8.0% = LP$ 210.279.867 = US$ 9.555.678

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Cuadro 2. Cálculo del Beneficio** | | | | | |
| En caso de que la factura electrónica fuera implementada en el 100% de los contribuyentes | | | | | |
| **(LP$ valor real)** | | | | | |
| **Contribuyentes** | **Impuesto pagado en ISV en** | **Aumento de la recaudación para 2015** | | | |
| **2014** | **Descuento de la Inflación (7%)** | **% aumento (irregularidades eliminadas)** | **Beneficio Financiero (LP$)** | **Beneficio Financiero** |
|  | 1 US$ =22 LP$ |
| Grandes | 5.933.364.304 | 5.518.028.803 | 1,6 | 88.288.461 | 4.013.112 |
| Medianos | 1.088.158.923 | 1.011.987.798 | 1,6 | 16.191.805 | 735.991 |
| Pequeños | 2.825.603.605 | 2.627.811.353 | 8 | 210.224.908 | 9.555.678 |
| **Total** | **9.847.126.832** |  |  |  | **14.304.781** |

El Cuadro 3 presenta una estimación de la estrategia de implementación de la factura electrónica, empezando en 2017 con la implantación en el 20% de los contribuyentes y culminando en 2020 con el 60% de la implantación en los 3 tipos de contribuyentes.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Cuadro 3. Aumento Progresivo del Beneficio Facturas Electrónicas** | | | | | | | | | | | |
| **Contribuyentes** | **Beneficio Total 100%** | **2017** | **2018** | **2019** | **2020** | **2021** | **2022** | **2023** | **2024** | **2025** | **2026** |
| **20%** | **30%** | **40%** | **50%** |  |
| Grandes | 4.,013.112 | 802.622 | 1.203.934 | 1.605.245 | 2.006.556 | 2.006.556 | 2.006.556 | 2.006.556 | 2.006.556 | 2.006.556 | 2.006.556 |
| Medianos | 735.991 | 147.198 | 220.797 | 294.396 | 367.996 | 367.996 | 367.996 | 367.996 | 367.996 | 367.996 | 367.996 |
| Pequeños | 9.555.678 | 1.911.136 | 2.866.703 | 3.822.271 | 4.777.839 | 4.777.839 | 4.777.839 | 4.777.839 | 4.777.839 | 4.777.839 | 4.777.839 |
| Total | 14.304.781 | 2.860.956 | 4.291.434 | 5.721.912 | 7.152.391 | 7.152.391 | 7.152.391 | 7.152.391 | 7.152.391 | 7.152.391 | 7.152.391 |
| **Valor Real** |  | **2.660.689** | **3.991.034** | **5.321.378** | **6.651.724** | **6.651.724** | **6.651.724** | **6.651.724** | **6.651.724** | **6.651.724** | **6.651.724** |

* 1. **Conclusión**

Por medio del establecimiento de las bases normativas para la implementación de la factura electrónica se genera un control más efectivo del ISV, reduciendo la evasión fiscal. Esto genera un beneficio financiero al Estado Hondureño derivado del aumento de la recaudación del impuesto de US$ 2.660.689 (en valores reales) a partir del año 2017 considerando que el 20% de los contribuyentes usen la factura electrónica. El proceso culminaría en 2026 con un beneficio de US$ 4.777.839 (en valores reales) considerando que el 50% de los contribuyentes usen la factura electrónica.

* 1. **Costos Asociados a la implementación de la factura electrónica**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Cuadro 4 – Detalle delos costos** | | | |
| **Descripción** | **Calculo del Costo US$** | | |
| **Cantidad** | **Valor Unitario** | **Total** |
| 1. Implementación de la aplicación factura electrónica en 50% de los contribuyentes (1 computador, contratación del dispositivo de emisión de facturas y conexión internet US$ 300 cada) | 39.321 | 300 | 11.796.300 |
| 2. Implementación del sistema de validación de facturas | 1 | 5.000.000 | 5.000.000 |
| 3. Adaptación de la Infraestructura tecnológica para procesar y almacenar las facturas electrónicas | 1 | 3.000.000 | 3.000.000 |
| 4. Contratación de equipo de 10 especialistas para la modernización de Administración Tributaria por 5 años (salario medio US$ 2.000) | 5 años | 240.000 | 1.200.000 |
| **Total** |  |  | **20.996.300** |

1. Supuesto 2 - modernización de las compras públicas

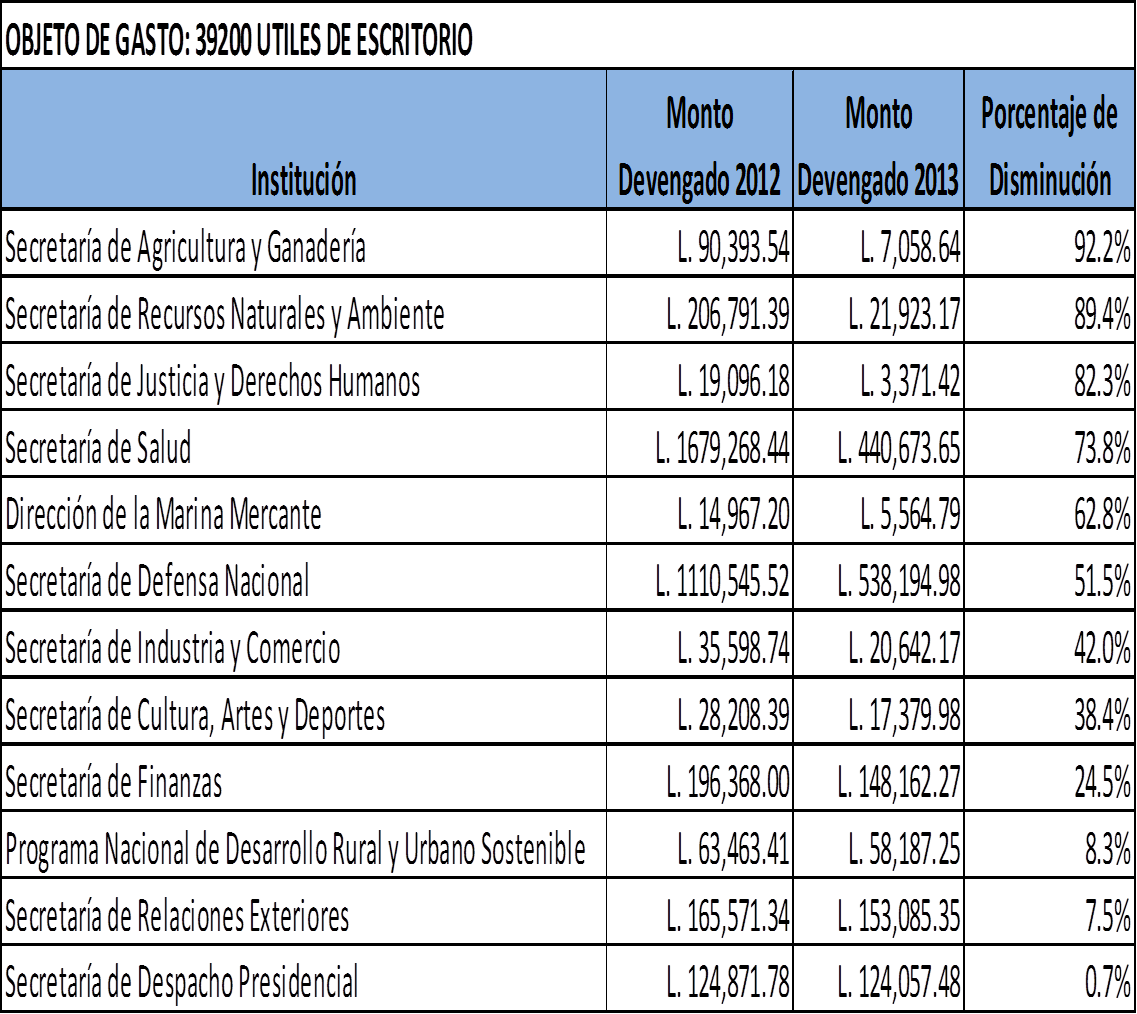
|  |
| --- |
| **Con la expansión del uso de Convenios Marco y de Catálogos Electrónicos para la realización de las compras del Gobierno de Honduras, se genera un ahorro en recursos, resultado de la estandarización de los precios de los ítems del presupuesto de suministros (bienes y servicios), el cual garantiza que todas las instituciones del Gobierno Central realicen adquisiciones de productos y servicios cuyos precios de mercado hayan sido previamente identificados por la Oficina Normativa de Contratación y Adquisiciones del Estado (ONCAE).** |

* 1. **Contexto**

La implementación del Catálogo Electrónico a todos los entes obligados arrancó en enero del año 2013, con un proceso de capacitación a las 44 unidades compradoras de las instituciones obligadas; de igual manera la agregación al uso del catálogo electrónico fue gradual, lográndose en octubre del 2013 el 100% de cumplimiento en el uso del mismo.

Los resultados iniciales del Catálogo Electrónico se presentan de forma diferenciada de las transacciones del piloto y la implementación en 2013. Según se muestra en el cuadro 1, especificando el monto comprado en Lempiras en el año 2012 y el comprado de enero a noviembre del 2013.

**Cuadro N° 1: Comparación de la ejecución del II Trimestre del 2012 versus el II Trimestre del 2013.**



* 1. **La Problemática**

El Banco Mundial a solicitud del Gobierno de la República de Honduras, desarrolló una Evaluación de Alto Nivel de las Compras Gubernamentales; en él se identifica que las adquisiciones de suministros (bienes y servicios) representan el 40% del Presupuesto General de la República.

Estas compras, en su mayoría, muestran patrones que se repiten en todas las Instituciones del Estado, y que inciden sobre manera en el gasto público como:

• Falta de consolidación de volúmenes

• Malas prácticas de compra

• Sobre-especificación de bienes

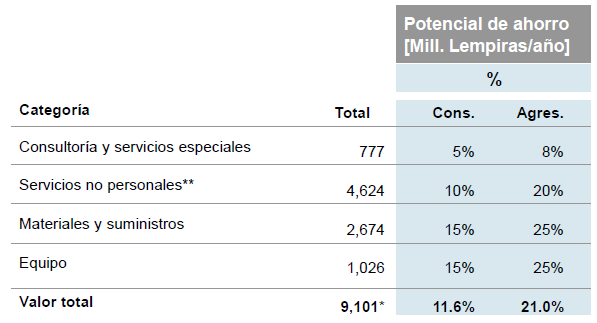
• Falta de estándares comparativos de compra de bienes y servicios

• Falta de transparencia

Por lo que la Evaluación de Alto Nivel de las Compras Gubernamentales dio pie a la presentación de la iniciativa “Quick Gains”, la cual propone la implementación de modelos conocidos en América Latina como una solución a la situación actual de las compras estatales. Estimando que es posible obtener ahorros considerables de entre un 5% a un 25% del total ejecutado en el Presupuesto General de la República, aplicando mecanismos de consolidación de las compras, incluyendo estándares y especificaciones de productos; así como transparentando las compras, lo que reduce las malas prácticas.

Según se muestra en el cuadro N° 2 “Quick Gains” se agrupa en cuatro grandes categorías las Adquisiciones y Contrataciones Públicas, individualizando por categoría el porcentaje de ahorro estimado según su tipo al aplicar modelos de consolidación de compra, transparencia y tecnología.

**Cuadro N° 2: Potencial de Ahorro según categoría de contratación pública**



Como se puede apreciar en el cuadro N° 2, el mayor potencial de ahorro se evidencia al aplicar soluciones a las compras de productos agrupados en las categorías “Equipo” y “Materiales Suministros”; los cuales se estima pueden oscilar entre el 15% al 25%.

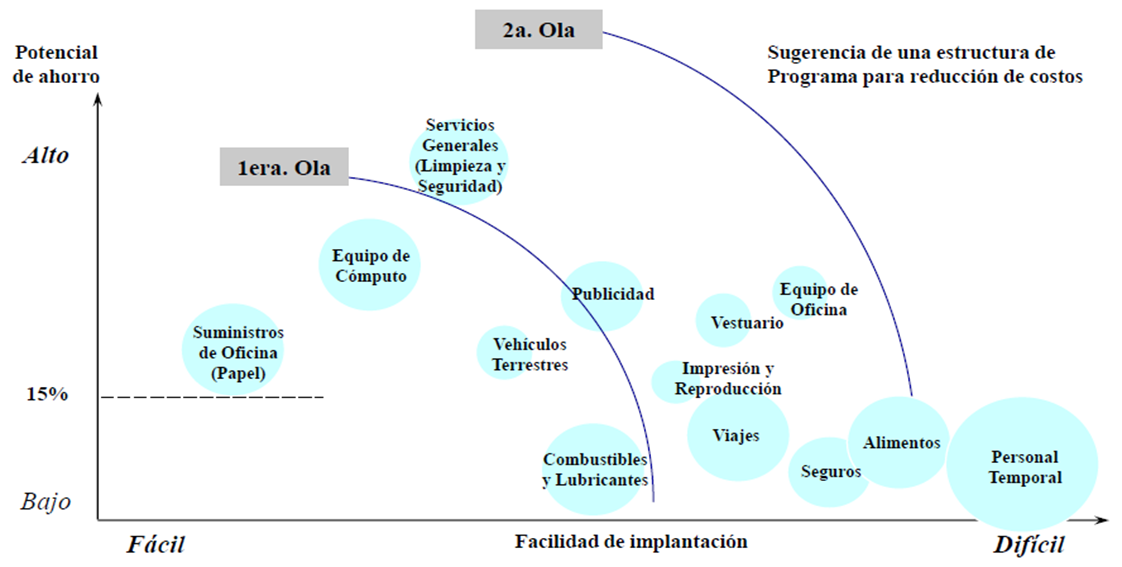
Tomando en consideración que la estandarización y consolidación de productos debe realizarse con un universo infinito de posibilidades según los requerimientos de las instituciones y de las opciones que el mercado ofrece, la iniciativa “Quick Gains” planteó como los siguientes criterios de selección para el inicio del proyecto:

• Lanzamiento de categorías consolidadas que sean fácilmente implementables.

• Estas categorías deben ser de consumo recurrente, de especificaciones estandarizables y que sean requeridas por un número significativo de instituciones.

La misma iniciativa “Quick Gains” concluye que estos criterios se cumplen en la categoría “Materiales y Suministros”, que a la vez representa la opción con mayor potencial de ahorro. Por lo que se recomienda realizar los procesos de consolidación mediante “olas” de productos, comenzando por los más sencillos y gradualmente aumentar el número de catálogos y productos según su complejidad.

**Gráfico N° 1: Secuencia en “olas de choque “para el lanzamiento de categorías comunes y altamente recurrentes**



* 1. **La solución**

Introducción del uso de Catálogos Electrónicos para todas las Instituciones sujetas a la aplicación de la Ley de Compras Eficientes y Transparentes a través de Medios Electrónicos y su Reglamento. Los rubros de productos a ser incluidos en Catálogos Electrónicos para los años 2014 (1), 2015 (5), 2016 (7), 2017 (10).

1.- Alimentos y Bebidas

2.- Consumibles de Impresión

3.- Papelería

4.- Útiles de Oficina- Catalogo Vigente

5.- Bienes Informáticos

6.- Impresoras

7.- Material de Limpieza y Aseo

8.- Llantas

9.- Aceites y Lubrificantes

10.- Vehículos

Para la selección de los nuevos rubros a ser incluidos en el Catálogo Electrónico se han tomado en consideración los siguientes criterios:

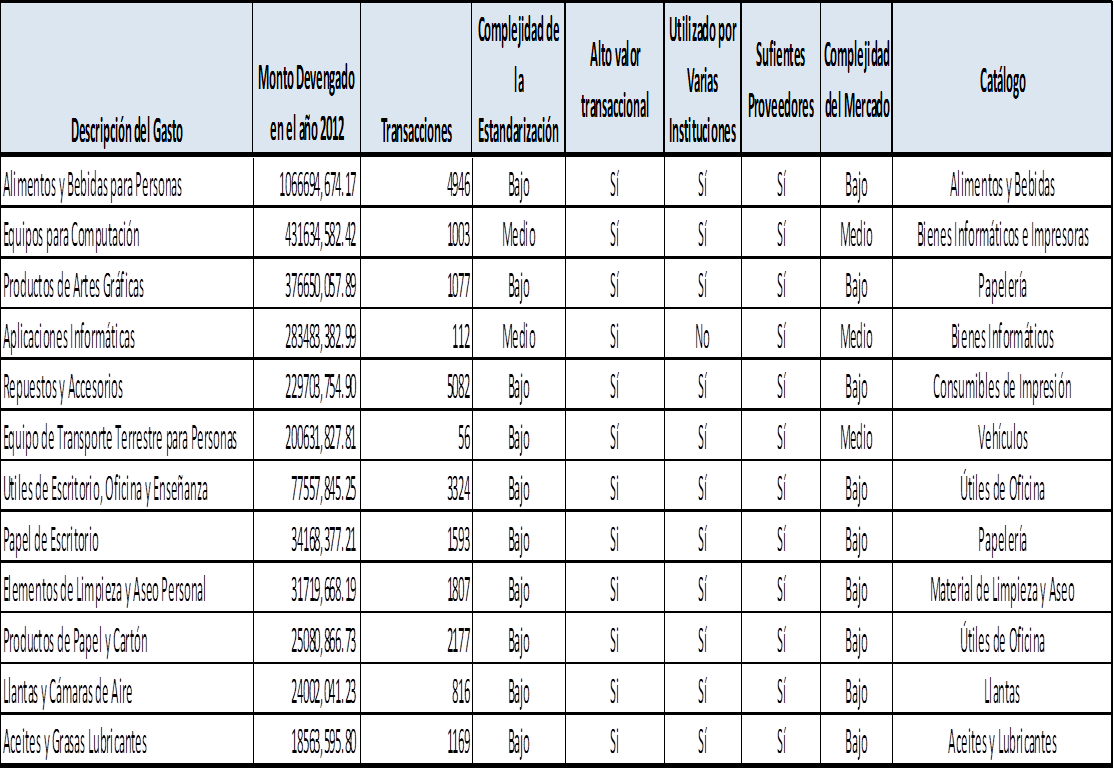
• Recomendaciones de la iniciativa “Quick Gains”, para la estandarización de productos comenzando desde los menos complejos y cuyo valor en transacciones sea importante.

• Monto transaccional de los rubros según el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAFI) 2014.

• Adicionalmente se ha tomado en consideración la complejidad del mercado hondureño para estos productos.

Para determinar el monto transaccional de los rubros se seleccionó según su orden de ejecución, los objetos del gasto con mayor monto en transacciones durante el año 2012. Una vez identificados estos objetos se realizó un análisis acerca de los rubros que pueden ser agrupados y las variables conocidas del mercado, tal como se muestra en el cuadro N°3.

**Cuadro N° 3: Objetos del Gasto a ser incluidos en Catálogo Electrónico y su valor en transacciones**



Una vez identificados estos productos, con base a los datos conocidos según el SIAFI, se procedió a determinar el porcentaje del gasto por objeto que sería cubierto conforme a la estandarización y agrupación de productos tal como se muestra a continuación:

**Cuadro N° 4: Agrupación de los productos según sus características y objetos del gasto en diez (10) catálogos electrónicos:**



* 1. **El cálculo del Beneficio**
     1. **Calculo del Ahorro en las Compras**

**Cuadro N° 5: Ahorros en precio estimados para los cuatro catálogos a ser activados en 2015:**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Gasto** | **Consolidado en el Catálogo** | **% del Objeto a ser consolidado a través de catálogo** | **Transacciones estimadas año 2015** | **% de Ahorro esperado en precios** | **Valor del ahorro esperado en precios** |
| Alimento y bebidas para personas | 1. Alimentos y bebidas | 0,75 | 9.261.243 | 15 | 1.389.186 |
| Repuestos y accesorios | 2. Consumibles de impresión | 20,00 | 53.182.161 | 15 | 7.977.324 |
| Productos de arte gráficas y Papel de Escritorio | 3. Papelería | 15,00 | 71.336.053 | 15 | 10.700.408 |
| Útiles de escritorio oficina y enseñanza y productos de papel y cartón | 4. Útiles de Oficina | 50,00 | 59.408.569 | 15 | 8.911.285 |
| **Ahorro de precio esperado** | | | | | **28.978.204** |

**Cuadro N° 6: Ahorros en precio estimados para siete catálogos a ser activados en 2016:**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Gasto** | **Consolidado en el Catálogo** | **% del Objeto a ser consolidado a través de catálogo** | **Transacciones estimadas año 2015** | **% de Ahorro esperado en precios** | **Valor del ahorro esperado en precios** |
| Alimento y bebidas para personas | 1. Alimentos y bebidas | 0,75 | 9.724.305 | 15 | 1.458.646 |
| Repuestos y accesorios | 2. Consumibles de impresión | 20,00 | 55.841.269 | 15 | 8.376.190 |
| Productos de arte gráficas y Papel de Escritorio | 3. Papelería | 15,00 | 74.902.856 | 15 | 11.235.428 |
| Útiles de escritorio oficina y enseñanza y productos de papel y cartón | 4. Útiles de Oficina | 50,00 | 62.378.997 | 15 | 9.356.850 |
| Aplicaciones informaticas y equipo de computo | 5. Bienes informáticos | 13,00 | 112.999.946 | 15 | 16.949.992 |
|  | 6. Impresoras | 1,00 | 8.692.303 | 15 | 1.303.845 |
| Elementos de limpieza y aseo personal | 7. Material de limpieza y aseo | 50,00 | 19.277.727 | 15 | 2.891.659 |
| **Ahorro de precio esperado** | | | | | **51.572.610** |

* + 1. **Cálculo de Ahorros en reducción del gasto público al controlar las compras**

La experiencia del año 2013 evidencia que el impacto del Catálogo Electrónico va más allá de la reducción de costos, ya que los valores reportados en SIAFI reflejan una considerable disminución del gasto público. Por lo tanto, es de esperar que los montos que el Estado de Honduras ahorrará con la ampliación de productos y catálogos sean mucho mayores. El cuadro N° 7 muestra el potencial de reducción en el gasto público al aplicar un 0.7% de reducción, según el valor más bajo ahorrado por una institución en la implementación del año 2013.

**Cuadro N° 7: Ahorros en reducción del gasto público al controlar la compra en objetos del gasto determinados, con el escenario más conservador de una reducción del gasto del 0.7%:**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Gasto** | **0.7% de Reducción del gasto público al controlar y transparentar compras de 2015** | **0.7% de Reducción del gasto público al controlar y transparentar compras de 2016** | **0.7% de Reducción del gasto público al controlar y transparentar compras de 2017** |
| Alimentos y bebidas | 8.643.826 | 9.076.018 | 9.529.819 |
| Repuestos y accesorios | 1.861.375 | 1.954.444 | 2.052.166 |
| Productos de arte gráfica y papel de escritorio | 3.329.015 | 3.495.466 | 3.670.239 |
| Útiles de escritorio, enseñanza, y productos de papel y cartón | 831.719 | 873.305 | 916.971 |
| Aplicaciones informática y equipo de cómputo |  | 6.084.612 | 6.388.843 |
| Elementos de limpieza y aseo personal |  | 269.888 | 283.382 |
| Llantas y cámaras de aire |  |  | 214.433 |
| Aceites grasas y lubrificante |  |  | 165.846 |
| Equipos de transporte terrestre para personas |  |  | 1.792.438 |
| Ahorro estimado por año | 14.665.938 | 21.753.736 | 25.014.141 |

* 1. **Conclusión**

Con la expansión del uso de Convenios Marco y de Catálogos Electrónicos para la realización de las compras del Gobierno de Honduras, se genera una economía de recursos de US$1.844.957 a partir de 2017 (ver Cuadro 8). Esto es resultado de la estandarización de los precios de los ítems del presupuesto de suministros (bienes y servicios), el cual garantiza que todas las instituciones del Gobierno Central realicen adquisiciones de productos y servicios cuyos precios de mercado fueron previamente identificados por la ONCAE.

**Cuadro N° 8: Ahorros Totales por año: Valores Reales**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Indicador de Ahorro (LP$)** | **2017** | **2018** | **2019** |
| Reducción del gasto por control de las compras (Cuadro 7) | 14.665.938 | 21.753.736 | 25.014.141 |
| Ahorro en el Precio de Compras (Cuadro 5 y 6) | 28.978.204 | 51.572.611 | 71.378.265 |
| Ahorro por Año en LP$ | 43.644.142 | 73.326.347 | 96.392.406 |
| Ahorro por Año en 1 US$ = 22 LP$ | 1.983.825 | 3.333.016 | 4.381.473 |
| **Ahorro en Valores Reales** | **1.844.957** | **3.099.705** | **4.074.770** |

* 1. **Evidencia del % utilizado (15%) para el cálculo del beneficio.**

En enero de 2015, se iniciaron estudios sobre el comportamiento de ciertos bienes y servicios, y de la frecuente en el uso por la Administración Pública. Posteriormente comenzaron los procesos de licitación pública para seleccionar los proveedores que formarán parte de los catálogos electrónicos resultantes. A la fecha se han recibido ofertas para los siguientes catálogos electrónicos:

1. Útiles de Oficina

2. Equipos y Consumibles de Impresión

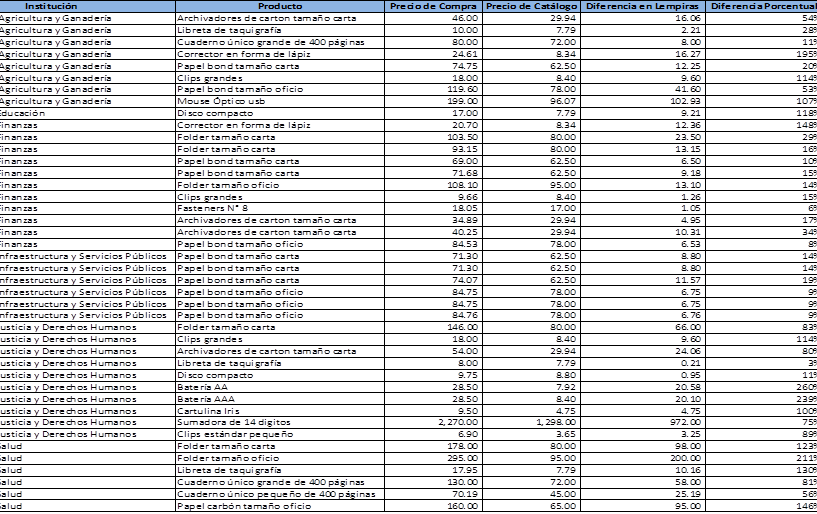
3. Alimentos y Bebidas

4. Servicios de Impresión y Reproducción

5. Bienes Informáticos

Los precios recibidos en las aperturas de ofertas, permiten estimar los porcentajes de ahorro que el Gobierno de Honduras puede obtener en la implementación de los Convenios Marco.

**Cuadro N° 9: Comparativo de Precios:**



Con los precios unitarios identificados, se puede apreciar claramente una tendencia menor al 30% de incremento en los precios de compra con respecto a Catálogos Electrónicos de las Secretarías de Infraestructura y Servicios Públicos y la Secretaría de Finanzas.

Sin embargo en el resto de instituciones comparadas, la diferencia de sus precios de compra, con respecto a los valores disponibles para catálogo, supera el 70%, tal como establece en el cuadro n° 9.

**Cuadro N° 10: “Diferencia promedio de los precios de compra de las instituciones monitoreadas, sobre el precio del catálogo electrónico”**

|  |  |
| --- | --- |
| **INSTITUCIÓN** | **DIFERENCIA PROMEDIO DEL PRECIO DE COMPRA DE LA INSTITUCIÓN SOBRE EL PRECIO DEL CATÁLOGO ELECTRÓNICO** |
| Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos | 12% |
| Secretaría de Finanzas | 28% |
| Secretaría de Agricultura y Ganadería | 73% |
| Secretaría de Justicia y Derechos Humanos | 105% |
| Secretaría de Educación | 118% |
| Secretaría de Salud | 124% |
| **Promedio Simple** | 77% |

* 1. **Costos asociados a la modernización de las compras públicas**

|  |  |
| --- | --- |
| **Costos (US$)** | **Monto** |
| 1. Equipo técnico del Gobierno compuesto de 10 especialistas que viene participando desde 2005 en el proceso de modernización de las compras públicas (10 especialistas \* US$ 24.000 anuales \* 10 años) | US$ 2.400.000 |
| 2. Adquisición de sistemas e infraestructura tecnológica para su implementación | US$ 5.000.000 |
| 3. Contratación de consultorías externas para el apoyo de la modernización | US$ 1.000.000 |
| **Total** | **US$ 8.400.000** |

1. Supuesto 3 – Optimización de la Nómina del Gobierno Central

|  |
| --- |
| **Con la implementación del plan de acción de las auditorias de nómina realizadas a las cinco instituciones que abarcan el mayor presupuesto de sueldos y salarios del estado de Honduras se generará un beneficio financiero como resultado de la disminución de la masa salarial proveniente de la eliminación de funcionarios fantasma y funcionarios sin asignación específica.** |

* 1. **Contexto**

El actual Gobierno de Honduras procura el establecimiento de un estado moderno, sencillo, responsable y competitivo, que además de proyectar la eficiencia en la actividad administrativa, genera ahorros importantes en el gasto público, contribuyendo a alcanzar un déficit fiscal sostenible. Para ello se crea la Comisión de Reforma de la Administración Pública Centralizada y Descentralizada para proponer el orden y la progresividad de las instituciones con que dará inicio el proceso de reforma. Se reactiva el convenio de préstamo P10059 “Proyecto de Mejoramiento del Desempeño del Sector Publico” para invertir recursos en el control de gasto de personal y el incremento gradual de profesionalización del servicio público en instituciones seleccionadas. Adicionalmente el estado lleva un registro de empleados públicos de las 88 instituciones del Poder Ejecutivo.

En diciembre de 2014, Honduras logró un acuerdo Stand-By con el Fondo Monetario Internacional (FMI), con metas fiscales hasta 2017. El acuerdo apoya el Programa Económico del gobierno con vistas a incrementar los ingresos tributarios a 17,5% del PIB, así como reducir progresivamente el gasto corriente a 22,7% del PIB al final del 2017, especialmente disminuir el gasto en la nómina del Gobierno Central en relación al PIB de 9,1% del PIB en 2014 a 8,6% en 2016. Se espera que las medidas permitan reducir el déficit del sector público consolidado a 1,8% del PIB en 2019. La consolidación de las cuentas fiscales permitirá crear las condiciones para invertir más y mejor en áreas sociales que beneficien a la población más vulnerable.

* 1. **La Problemática**

El gasto en personal es elevado derivado 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 ENEE, HONDUTEL y SANAA que contribuían fuertemente al déficit fiscal del sector público consolidado. Si bien el decreto PCM-028-2014 creó una Comisión de Reforma de la Administración Central y Descentralizada, resta implementar medidas concretas para lograr una masa salarial más eficiente y transparente.

Estudios realizados a nivel regional indican que la gestión de recursos humanos del Gobierno de Honduras ha sido influenciada por el clientelismo político, provocando que dicha gestión sea una de las áreas más débiles que ocasiona desbalances presupuestarios y un deterioro en la calidad de los servicios entregados por parte del Estado a la ciudadanía. Asimismo informes revelan que la rigidez del presupuesto del país es ocasionado mayormente por el pago de remuneración e interés de la deuda, representando en su conjunto alrededor del 85% de los gastos anuales, situación que limita la creación del espacio fiscal requerido para la incorporación de inversión pública o programas sociales destinados a mejorar las condiciones de los sectores más pobres y vulnerables de la población. El deterioro de la posición fiscal se explica principalmente por el creciente gasto corriente. Se desconocía la cantidad de irregularidades de los empleados públicos producto de una carencia de política de gestión homogénea de RRHH. Por ello, se seleccionaron cinco instituciones para analizar los problemas procedimentales y determinar las irregularidades de los empleados públicos.

El Cuadro 1 presenta las inconsistencias detectadas en el registro de la nómina referentes a funcionarios fantasma, así como funcionarios que estaban registrados en la nómina pero no estaban asignados a ninguna unidad o tarea específica.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Cuadro 1 - Inconsistencias Encontradas** | | | | |
| **institución** | **Cantidad empleados** | **Cantidad muestra** | **Cantidad de inconsistencias** | **Total Anual** |
| **US$** |
| Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI) | 2.886 | 1.500 | 469 | 2.290.210 |
| Secretaria de Educación (no docentes) | 8.200 | 200 | 61 | 2.500.000 |
| Secretaria de Salud | 23.465 | 4.507 | 949 | 6.308.575 |
| Secretaria de Seguridad (administrativos) | 533 | 109 | 0 | 0 |
| Secretaria de Infraestructura y Servicios Públicos | 5.526 | 1.712 | 88 | 551.536 |
| **Total** | **40.610** | **8.028** | **1.567** | **11.650.321** |

* 1. **La solución**

Implementar los planes de acción propuesto en los informes de auditoría de nómina que consisten en la homologación de la normativa legal, cambio en los modelos transaccionales, elaboración de manuales de gestión y de contratación de personal, revisión de procesos de contratación, y desvinculación del personal que presentó irregularidades.

Se espera lograr la depuración de las instituciones con el despido de los funcionarios identificados con irregularidades permitiendo a las instituciones alcanzar un tamaño óptimo y mejorar su desempeño.

Las medidas de política asociadas a estas acciones son: 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 5 entidades, y la supresión de puestos por irregularidades detectadas en las auditorías.

* 1. **El cálculo del beneficio**

Para el cálculo del beneficio se tiene en consideración que las instituciones no contraten nuevo personal para cubrir esas plaza vacantes, hasta el final del acuerdo con el Stand-by agreement del FMI, sino que las cancelen según establece la ley.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Cuadro 2 - Cálculo del Beneficio - Nómina** | | | | |
| **Contribuyentes** | **US$** | **Economía a ser generada Valores Reales** | | |
| **Monto anual por irregularidades** | **2017** | **2018** | **2019** |
| Dirección Ejecutiva de Ingresos | 2.290.210 | 2.129.895 | 1.980.803 | 1.842.146 |
| Secretaria de Educación | 2.500.000 | 2.325.000 | 2.162.250 | 2.010.893 |
| Secretaria de Salud | 6.308.575 | 5.866.975 | 5.456.287 | 5.074.346 |
| Secretaria de Seguridad | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Secretaria de Infraestructura y Servicios Públicos | 551.536 | 512.928 | 477.023 | 443.632 |
| Total | 11.650.321 | 10.834.799 | 10.076.363 | 9.371.017 |
| **Valores Reales** |  | **10.076.363** | **9.371.017** | **8.715.046** |

* 1. **Conclusión**

Con la implementación del plan de acción de las auditorias de nómina realizada a las cinco instituciones que abarcan el mayor presupuesto de sueldos y salarios del estado de Honduras se generará un beneficio financiero de US$ 10.076.363 (en valores reales) a partir de 2017. Esto es resultado de la disminución de la masa salarial proveniente de la eliminación de funcionarios fantasma y funcionarios sin asignación específica.

* 1. **Costos Asociados a la optimización de las Nóminas del Gobierno Central**

|  |  |
| --- | --- |
| **Costos (US$)** | **Monto** |
| 1. Equipo técnico del Gobierno compuesto de 10 especialistas que viene participando desde 2010 en el proceso de optimización de la nómina del Gobierno central (10 especialistas \* US$ 24.000 anuales \* 5 años) | US$ 1.400.000 |
| 2. Realización del censo y de 5 Consultorías de auditoria de la nómina | US$ 2.000.000 |
| 3. Contratación de consultorías externas para el apoyo de la modernización | US$ 1.000.000 |
| **Total** | **US$ 4.400.000** |

1. Cálculo de la Tasa Interna de Retorno (TIR) y del Valor Presente Neto (VPN). 
   1. Se realizó un análisis comparativo entre los costos y beneficios económicos/financieros del programa. 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; (ii) la economía de recursos proveniente de la auditoría y optimización del registro de la nómina del Gobierno Central, con la eliminación definitiva de funcionarios fantasma y funcionarios sin funciones específicas; y (iii) la economía de recursos como resultado de la utilización de convenios marco y catálogos electrónicos para la realización de la compras públicas, la cual posibilitará una mejor planificación y estandarización de precios para las entidades del Gobierno Central.
   2. Como se trata de un programa de políticas, para efectos del cálculo del beneficio, se consideraron inversiones realizadas por el Gobierno de Honduras con recursos propios y préstamos de inversión, relacionados con las tres medidas, los cuales ascendieron a US$33,7 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) del 51% al final de 2025, con un Valor Presente Neto (VPN) de US$44,6 millones. Las medidas consideradas son compatibles con las metas acordadas entre el Gobierno de Honduras y el Fondo Monetario Internacional bajo el programa Stand-By.



* 1. En vista de los resultados de la evaluación financiera realizada, se recomienda el apoyo financiero y técnico del Banco mediante el Programa de Apoyo a la Consolidación Fiscal (HO-L1103).

1. Análisis de Sensibilidad
   1. Se consideran tres posibles escenarios para verificar la robustez de los beneficios:
      1. Escenario 1 - La Administración Tributaria (AT) no logre la meta de que el 50% de los contribuyentes adopten la factura electrónica en el plazo planificado, ocurriendo un retraso de 2 años para el alcance de la meta. El beneficio empezaría en 2019 (en lugar de 2017), y solamente en 2022 se alcanzaría el 50% de los contribuyentes utilizando la factura electrónica. Este retraso podría ocurrir como resultado del complicado proceso de migración de la DEI a la nueva organización, SAR, el cual requiere la implantación de un significativo número de actividades con alto grado de dificultad, que a pesar de la minuciosa planificación que llevada a cabo por el Gobierno y por el Banco, podrían influir negativamente en el alcance de la implementación de la factura electrónica.
      2. Escenario 2 - El Gobierno de Honduras decide que parte de la economía lograda con los recursos financieros provenientes de la implantación de las medidas recomendadas por las auditorías en la nómina del Gobierno Central (funcionarios fantasma y sin asignación específica), sea utilizada para la contratación del 50% de las plazas eliminadas. Esto podría ocurrir como resultado de presiones políticas (e.g. Sindicatos), así como de acciones en contra del gobierno llevadas a cabo por los funcionarios que por no tener asignación específica fueron despedidos.
      3. Escenario 3 - La ocurrencia de las dos escenarios al mismo tiempo.
   2. **Escenario 1 - Retrasos de 2 años en el inicio de la implementación de la Factura Electrónica.** El beneficio empezaría en 2019 en lugar de en 2017.



* 1. Conforme el cuadro presentado a continuación, utilizando una tasa de descuento de 12%, en un periodo de 10 años, se estima que el proyecto generará una TIR del 33% al final de 2025, con un VPN de US$34,7 millones.



* 1. **Escenario 2 - 50% del ahorro logrado con la implementación de las auditorías en la Nómina, con la eliminación de funcionarios fantasma y sin asignación específica, sean utilizadas para nuevas contrataciones, empezando en 2018.**



* 1. Conforme el cuadro presentado a continuación, utilizando una tasa de descuento de 12%, en un periodo de 10 años, se estima que el proyecto generará una TIR del 30% al final de 2025, con un Valor Presente Neto (VPN) de US$32,4 millones.



* 1. **Escenario 3 – Ocurrencia de ambos escenarios: (i) Retrasos de 2 años en el inicio de la implementación de la Factura Electrónica; y (ii) 50% del ahorro logrado con la implementación de las auditorías en la nómina, con la eliminación de funcionarios fantasma y sin asignación específica, sean utilizadas para nuevas contrataciones, empezando en 2018.**



* 1. Conforme el cuadro a continuación, utilizando una tasa de descuento de 12%, en un periodo de 10 años, se estima que el proyecto generará una TIR del 9% al final de 2025, con un VPN de US$22,5 millones.
  2. **Conclusión:** De acuerdo con el cuadro resumen a continuación, en el peor de los escenarios (3) el Programa sigue presentando una TIR positiva de 9%, así como un VPN de US$ 44,6 millones, lo que justifica las inversiones que apoyan las medidas de política contempladas en esta operación.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Análisis de Sensibilidad**  **Resumen** | | | | |
| **Senarios** | **Base** | **Escenario 1**  Retrasos de 2 años en el inicio de la implementación de la Factura Electrónica. | **Escenario 2**  50% de la economía lograda con la implementación de las auditorías en la Nómina sean utilizadas para nuevas contrataciones, empezando en 2018. | **Escenario 3**  Ocurrencia de ambos escenarios: |
| **TIR** (%) | 51 | 33 | 30 | 9% |
| **VPN** (millones US$) | 44,6 | 34,7 | 32,4 | 24,5 |

1. En el caso de que la factura electrónica fuera implementada en el 100% de los contribuyentes [↑](#footnote-ref-1)