



CR. 5577 HN

Tegucigalpa, 3 de noviembre de 2014

UNAGE-007-2014

Señor
JIM KIM
Presidente
Banco Mundial
Washington, D.C. E.U.A.

REF.: Honduras: Carta de Política de Desarrollo.
Programa de apoyo presupuestario, promoviendo la
estabilidad fiscal y la ayuda a los más vulnerables HN-DPC XXX

Señor Presidente:

Me dirijo a usted para manifestarle, en nombre del Gobierno de Honduras, la firme voluntad de hacerle frente a los grandes desafíos del país, con el propósito de lograr una vida mejor para los hondureños. Consistente con lo anterior, el gobierno ha diseñado un programa económico para promover la estabilidad fiscal y ayudar a los más vulnerables y ya se ha aprobado e implementado un conjunto de leyes y medidas orientadas a lograr una administración pública menos onerosa pero también más eficiente y transparente, que tenga efectos positivos en la reducción y mejora de la calidad del gasto público y que sea capaz de ejecutar un conjunto de programas que mejoren la calidad de vida de la población, especialmente de la más vulnerable, y que generen las condiciones apropiadas para lograr un crecimiento económico acelerado, incluyente y sostenible, como elementos esenciales para construir un país mejor.

Estabilidad Macroeconómica. Entre 2001 y 2008, la economía hondureña creció a un ritmo sostenido, que promedio 5% anual; sin embargo, las crisis de 2009 impactaron negativamente en la actividad económica, de forma tal que durante 2009 - 2013, la economía creció en promedio 2.3% anual. Por su parte, las finanzas públicas se han venido deteriorando en los últimos años, producto de una caída de las recaudaciones fiscales en términos del Producto Interno Bruto; durante 2004-2007, la presión tributaria promedio alcanzó un 15.2%, y en los últimos cuatro años, en línea con la desaceleración del crecimiento, ésta se redujo a un promedio de 14.6%. Los resultados macroeconómicos observados en los años postcrisis, implicaron la necesidad de reformular el marco macroeconómico y crear alternativas innovadoras de financiamiento para no desatender los programas sociales que se ejecutan en combate de la pobreza.

La actual administración a través de sus políticas tiene como compromiso alcanzar la estabilidad macroeconómica del país, apoyada, como elemento fundamental, en el saneamiento de las finanzas públicas y la disciplina fiscal, el crecimiento económico y la inversión en programas de

A large, stylized handwritten signature in black ink, located in the bottom right corner of the page.



reducción y alivio de la pobreza. Para lo anterior, se está implementando un programa económico de corto y mediano plazo que incorpora de manera integral los aspectos antes mencionados, así como la ejecución de reformas estructurales. El objetivo fiscal de este programa es asegurar que el país cuente con los recursos necesarios para financiar los gastos de inversión y sociales, definidos como prioritarios, y asimismo cumplir con las obligaciones derivadas de la deuda pública, asegurando que los recursos disponibles se inviertan de manera eficiente y transparente, garantizando la sostenibilidad fiscal.

Reforma Integral del Sistema Tributario. Tras la reforma tributaria realizada a finales de 2013, la actual administración se plantea no más incrementos a las tasas impositivas, y se enfocará en un mejor manejo de la administración tributaria. Para que en los próximos años haya una reducción gradual del déficit fiscal, se implementaran medidas que aseguren mantener la presión tributaria frente a pérdidas claras de ingresos. En una primera instancia se modernizará la legislación tributaria tomando en consideración los nuevos conceptos existentes a nivel internacional, debiendo al mismo tiempo mejorar la administración tributaria incrementando la productividad de los impuestos y por ende la elasticidad del sistema tributario. También en el orden administrativo se manejarán criterios diferenciados claros y objetivos; así como, se está incrementando el número de auditorías de grandes contribuyentes con personal mejor calificado y un manejo más eficiente y focalizado de estos contribuyentes; asimismo estamos mejorando la coordinación entre diferentes servicios de la Dirección Ejecutiva de Ingresos, y hemos iniciado la profundización de su profesionalización recaudadora.

Otro elemento principal de este programa es el combate a la evasión fiscal en todas sus formas, y la ampliación de la recaudación fiscal a través de medidas como: la lucha profunda contra el flagelo de la corrupción fiscal a todos los niveles y en todas sus modalidades, compartiendo funciones y responsabilidades con los grupos empresariales y la sociedad civil. En la administración tributaria ya hemos impulsado la completa reestructuración de la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI), la implementación de la Factura Electrónica y el Dictamen Fiscal, la instalación de una Fuerza de Auditoría Preventiva con presencia en todos los departamentos del País.

Control y racionalización del gasto público. Austeridad en el gasto. El Gobierno mantendrá el control estricto del gasto, especialmente la masa salarial, sin menoscabar la prestación de servicios sociales y la inversión en infraestructura básica. Para contribuir a aumentar la eficiencia y eficacia del gasto público se está implantando el enfoque de gestión por resultados en términos de entrega de servicios e impacto en la calidad de vida de la población. Para fortalecer la disciplina fiscal se han establecido los Techos Presupuestarios conforme a los Lineamientos de Política Presupuestaria que incluyen los objetivos, metas y prioridades, así como la definición de programas y proyectos prioritarios. Forman parte de ésta, la política de ingresos, gastos (personal y compras en bienes y servicios), inversión pública y de endeudamiento, entre otras. El gasto limitado a través de los techos presupuestarios servirá para: i) el fortalecimiento de las asignaciones del Gasto Público vinculado al desarrollo integral de la población, hacia los sectores sociales, la seguridad ciudadana, la capacitación laboral y la infraestructura productiva; ii) suprimir los gastos de consumo superfluo en el presupuesto, asegurando que los gastos reflejen las necesidades reales del país; iii) no se permitirá que se excedan las asignaciones presupuestarias aprobadas en el proceso de Ejecución del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la



República. Cualquier exceso sobre el presupuesto aprobado que pretendan incurrir las instituciones ejecutoras no será reconocido como deuda pública y tampoco registrado en el Sistema de Administración Financiera Integrada (SIAFI); y, iv) se racionalizará la contratación de endeudamiento de corto plazo y asegurará la solvencia de mediano plazo. El límite del nuevo endeudamiento público estará en consonancia con las cifras de la cuenta financiera pública contemplada en el programa económico y no excederá los techos de los indicadores de sostenibilidad establecidos como política, la que prevé mantener un saldo de la deuda pública con relación al PIB en un porcentaje hasta 50.7% hacia 2017 y posteriormente reducir dicho nivel relativo. Estas acotaciones forman parte de la *Política de Endeudamiento Público 2015-2018* recientemente aprobada por la Comisión de Crédito Público (Resolución No. 3, 13 de octubre de 2014) y publicada en el sitio electrónico de SEFIN así como remitida al Congreso Nacional (SEFIN, Oficio No. CP-GDR-338-2014, 22 de octubre 2014).

El objetivo fiscal de en que se enmarcan todas estas acciones es la consolidación hacia un nivel de déficit fiscal financiable y sostenible, asegurando que el país cuente con los recursos necesarios para financiar los gastos corrientes y de inversión de acuerdo al Programa de Gobierno y el cumplimiento de las obligaciones del servicio de la deuda pública.

En la racionalización del gasto primaran los siguientes principios:

Control de la masa salarial: Se está implementando una política salarial sostenible y uniforme para todos los empleados públicos. En la medida en que se eliminan las distorsiones de tratamiento y se implanten mecanismos de desempeño, las cláusulas económicas de los regímenes especiales de empleo perderán importancia. Asimismo, con mejores desempeños el número de empleados podrá controlarse.

Para estabilizar la Planilla del Sector Público se tomará como cifra máxima los niveles de empleo registrados en el 2014. Para ello, y como acción inmediata, se ha procedido, en primera instancia, a levantar un registro completo de los trabajadores en las distintas dependencias del gobierno; ello facilitará la identificación de trabajadores irregulares. Este es el primer paso en la creación de un sistema integrado de recursos humanos (SIREP) de acuerdo a la reforma de la administración pública en acato al Decreto Ejecutivo PCM-28-2014. Se completará a finales de 2014 el registro de personal de cinco instituciones (SEFIN, DEI, HONDUTEL, IHSS e INA) y los reportes de la base de datos del SIREP están disponibles en la página de SEFIN en la Red Mundial Electrónica. Posteriormente se realizarán análisis de cumplimiento de funciones y la optimización de la administración pública. Tal como está contemplado en el proyecto de presupuesto 2015, para 2015, la meta de la masa salarial de la Administración Central respecto al Producto Interno Bruto es 8.2% (Masa Salarial/PIB) como nivel máximo. Para años subsiguientes es: 7.7% para 2016, 7.1% para 2017 y 7% para 2018. Los ahorros por diferentes acciones de personal (cancelaciones, fusiones, vacantes transitorias, entrantes a escalas inferiores) no podrán emplearse para aumentos de sueldos, nombramiento de personal de emergencia, ni ser transferidas para ningún otro fin.

Servicios sociales e infraestructura básica: La prestación de servicios sociales y la inversión en infraestructura básica continuarán presionando las finanzas públicas. El gobierno ha iniciado un



proceso para definir con claridad el papel directo del gobierno, haciendo un trabajo para la suficiente preparación y consenso respecto a la participación de agentes privados en algunos sectores, mientras tanto éstos se limitarán a velar por la eficiencia y efectividad.

Transferencias al Sector Privado: se está realizando un programa de fusiones de las transferencias monetarias al Sector Privado, coordinado por un gabinete de política sectorial, que permita generar eficiencias y economías en todos los entes que ejecutan gastos y que impactan sobre objetivos sectoriales comunes.

Neutralidad Fiscal: Se debe buscar la neutralidad fiscal en lo relacionado con los incrementos en las transferencias a las Municipalidades, de tal manera que simultáneo al aumento en las transferencias municipales se dé un aumento en las responsabilidades de las diferentes municipalidades.

Subsidios: Ya se ha empezado a eliminar aquellos subsidios que provoquen distorsión en el sistema de precios y en cuanto a los subsidios sociales se consolidaran en uno sólo.

Proyectos Financiados con Préstamos Externos: al inicio del ejercicio fiscal 2014 se estableció un límite a la contratación y ejecución de proyectos financiados con préstamos externos, a fin de poder tener un mayor control sobre el nivel de déficit fiscal.

Para el control del gasto no salarial se han tomado medidas para asegurar que los programas y proyectos en ejecución cuenten con Planes Anuales de Adquisiciones y Contrataciones, además para promover la transparencia, ahorro y eficiencia del sistema de compras se profundizará las compras que se realicen de un listado aprobado y mediante los mecanismos incluidos en recién promulgada y reglamentada ley de compras electrónicas.

En cuanto al financiamiento no tributario, se racionalizará la contratación de endeudamiento de corto plazo en aras de asegurar la solvencia de mediano plazo. Se gestionará financiamiento únicamente para aquellos programas y proyectos priorizados que resulten coherentes y consistentes con las metas de gasto público y de endeudamiento. De todas formas, los nuevos programas y proyectos propuestos, independientemente de su fuente de financiamiento, serán sometidos para su análisis de viabilidad técnica, económica, financiera, de impacto social, ambiental y de riesgos.

Para el control de riesgos y contingencias fiscales, la Secretaría de Finanzas participará en todo el proceso del ciclo previo al rechazo o aprobación de los proyectos que se concesionen bajo esquemas asociaciones público privado (APP) para asegurar la consistencia financiera y revisar el costo-beneficio y, en casos especiales, la capacidad de pago del Estado.

Para el fortalecimiento de los fondos públicos de pensiones, estamos trabajando en mejorar su gobernabilidad y las políticas de inversión para salvaguardar sus recursos y lograr rendimientos adecuados. En el corto y mediano plazo, en el caso de INPREMA, INJUPEMP e IPM la Concesión

A large, stylized handwritten signature or mark in the bottom right corner of the page.



Neta de Préstamos será cero, es decir el otorgamiento de préstamos será igual al monto de recuperación de los mismos.

En el caso de Instituciones Descentralizadas, Empresas Públicas y de Pensiones: La política de precios, tarifas y cobros por bienes y servicios prestados es racionalizar el sistema tarifario con el objetivo de cubrir como mínimo los costos marginales de prestación de servicios y los ingresos corrientes se estimarán en función de precios, tasas y tarifas autorizadas, por revisión y actualización de los cobros.

Reforma y Modernización del Estado. Con base a la recién emitida Ley para Optimizar la Administración Pública, Mejorar los Servicios a la Ciudadanía y Fortalecimiento de la Transparencia en el Gobierno (Decreto No. 266-2013, La Gaceta No 33,336, 23 de enero 2013) se están tomando medidas para transformar el Estado y lograr un Gobierno moderno, sencillo y eficiente, eliminar la duplicación en el accionar de las instituciones del Estado, rediseñar los procesos de servicio bajo la figura de facilitación administrativa reducir la discrecionalidad del funcionario público e incorporar la gestión pública al gobierno abierto, transparente y electrónico. Para hacer operativos dichos objetivos se integró una Comisión para la Reformar la Administración Pública Centralizada y Descentralizada (Artículo 1, Decreto Ejecutivo PCM-28-2014 con fecha 9 de junio de 2014, La Gaceta No. 33,455, 17 de junio de 2014); la Comisión está impulsando reformas que permitan dinamizar y mejorar la eficiencia de la gestión pública a través de una estructura orgánica funcional y de recursos humanos, basada en la racionalización de las finanzas públicas, previo los estudios de factibilidad económicos-administrativos realizados en cada institución del gobierno. En cuanto a la reducción del gasto público en materia de Recursos Humanos, la Comisión emitió el documento *Lineamientos Generales para el Proceso de Reforma de la Administración Pública Centralizada y Descentralizada en Materia de Recursos Humanos*, que ha dado lugar al desarrollado del Sistema de Registro y Control de Empleados (SIREP) en la Secretaría de Finanzas. Adicionalmente, está en proceso de implementación la ley de compras electrónicas (Decreto Legislativo No. 36-2013) con su respectivo reglamento; en la implementación de estos mecanismos se utilizaran servicios de tecnología de la información para lo cual SEFIN y la unidad ejecutora (Dirección Presidencial de Transparencia, Modernización y Reforma del Estado) firmaron un convenio de servicios compartidos para la plataforma de *Honducompras*.

También se avanza en la descentralización, participación comunitaria, fortalecimiento de los gobiernos municipales, en la búsqueda del desarrollo local y reducción de costos y mayor calidad en las inversiones del Estado; asimismo se trabaja en crear un sistema de gestión por resultado que permita focalizar el accionar del gobierno y la instalación de procesos de concertación que permitan alcanzar un pacto social y un pacto fiscal con elementos de responsabilidad fiscal.

En la actualidad el Gobierno de Honduras ha dado pasos significativos para alcanzar los objetivos trazados en materia de modernización del Estado; sin embargo, estas son metas de mediano plazo que requieren de procesos orientados a lograr amplios consensos y compromisos entre todos los sectores de la vida nacional.



Mejorando el desempeño de la Gestión de las Finanzas Públicas

Fortalecimiento, transparencia y descentralización. El gobierno está subordinando las finanzas públicas al desarrollo y bienestar de la población, por lo que esta administración está comprometida a que los servicios tienen que ser de calidad y centrarse en una mejor atención al usuario. Ante la realidad nacional de recursos escasos hay que hacer más con menos. Para ello, el gobierno fortalece la planificación y gestión plurianual del presupuesto, ligándolos claramente a resultados de desarrollo, a políticas de gasto y no únicamente a procesos de gasto.

En materia técnica, particularmente en relación con la gestión financiera pública, una de las tareas más importantes ya emprendidas es el fortalecimiento de la función macro-fiscal en la Secretaría de Finanzas, que le permita ejercer el liderazgo en materia fiscal, mediante el fortalecimiento de actividades como el seguimiento, la formulación y la evaluación de políticas, las proyecciones macro-fiscales y el análisis de riesgos fiscales (que faciliten anticiparlos y mitigarlos).

La transparencia y rendición de cuentas se mejorará aumentando el acceso público a la información disponible y desarrollando plenamente las atribuciones, desempeño y credibilidad de las instancias contraloras y sus productos. El país se ha adherido a los principios de la Alianza de Gobierno Abierto y para hacer operativos esos principios aprobarán y ejecutarán planes de acciones. La descentralización del gasto debe profundizarse pero resolviendo previamente el fortalecimiento de controles y transparencia y asegurándose que todas las transacciones se realizan de acuerdo a ley.

Para fortalecer la gestión pública, se incrementará la cobertura del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAFI) a las instituciones descentralizadas, y municipalidades (SAMI) con el objetivo de fomentar la transparencia presupuestaria y contar con información oportuna para la toma de decisiones.

La Secretaría de Finanzas se encuentra en la actualidad implementando un programa de seguimiento continuo a la evolución de las finanzas públicas, el cual contiene mecanismos de alerta temprana, a fin de poder tomar las medidas necesarias para enfrentar situaciones adversas en el ámbito que demande acción de las finanzas públicas, desde luego sin afectar a los sectores más vulnerables de nuestra sociedad.

En virtud de lo anterior, el gobierno está comprometido en impulsar toda una estrategia de reformas, con la cual concuerden los diferentes agentes económicos y sociales de la nación (partidos políticos, poderes del Estado, organizaciones sociales y empresariales), por lo que es apropiado un Pacto de Responsabilidad Fiscal para el Desarrollo. La base de estas reformas es una sólida conciencia nacional sobre la función de las finanzas públicas para el desarrollo, donde prevalezca la probidad y eficacia en el uso de los recursos públicos y la responsabilidad tributaria todo ello acompañado de la sanción social y penal para aquellos que abusen de los medios de las finanzas públicas.

En el caso de la ENEE, con base al Decreto Ejecutivo PCM-70-2014 (La Gaceta No. 33,562, 23 de octubre de 2014), se declaró de interés nacional la adopción de medidas para reestructuración de dicha Empresa; específicamente, se están tomando medidas para asegurar su sostenibilidad



financiera y reducción de su déficit global, mediante la racionalización del personal, reducción de ineficiencias operativas incluyendo pérdidas técnicas y no técnicas (medidas que comprenden, entre otros, un sistema integrado de gestión y tecnología inteligente en la medición de consumo entre grandes consumidores), renegociación de contratos de compra-venta de energía, así como la revisión y actualización de los cargos a los consumidores mediante precios que recuperen costos. Otra de las medidas tomadas es la racionalización y focalización del subsidio a consumidores de más bajos ingresos y vulnerables; el subsidio se otorgará a aquellos cuyo consumo mensual no excede 75 kWh, habiéndose reducido así el umbral de subsidio que anteriormente era de 150 kWh/mes (Artículo No.32, Decreto No. 278-2013, de fecha 21 de diciembre 2013, La Gaceta No. 33,316, 30 de diciembre de 2013).

Subsector eléctrico. Se han tomado algunas medidas para reformar el subsector eléctrico en aras de lograr mayor eficiencia y reducción de pérdidas. El pasado 20 de enero 2014 fue aprobada y posteriormente publicada para su vigencia la Ley General de la Industria Eléctrica (Decreto No. 404-2013, La Gaceta No. 33,431, 20 de mayo de 2014, que reemplaza el marco legal del sector que estuvo vigente desde 1994), la cual abre el mercado a la competencia y participación de agentes privados en las diferentes etapas de la industria eléctrica (transmisión, distribución, comercialización y, desde hace varios años atrás, la generación). La Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE) está en un proceso para escindirse en empresas de generación, transmisión y operación del sistema y al menos una de distribución; las autoridades de la ENEE aprobaron la nueva estructura organizativa y han abierto un concurso competitivo para el reclutamiento del recurso humano en las posiciones superiores de la nueva estructura en respuesta al Acuerdo No. 01-JD-EX11-2014. Este proceso de estructuración, además, es apoyado por unidades especializadas del sector privado y se espera que el sector privado maneje e invierta recursos frescos en las nuevas unidades de negociaciones; para esta estructuración se conformaron tres fideicomisos mercantiles que buscan vincular operadores privados para los segmentos de distribución, transmisión, centro de despacho, y alumbrado público. El subsector será regulado por un ente técnicamente calificado e independiente (Comisión Reguladora de Energía Eléctricas – CREE) el cual está en proceso de constitución y organización y tiene, entre otras funciones, la definición de la metodología para el cálculo de las tarifas de transmisión y distribución, así como aprobar, difundir y poner en vigencia las tarifas resultantes.

Sistemas de protección social. La incidencia de la pobreza ha mostrado ser persistente y elevada. Por ello el programa de gobierno para una vida mejor busca apoyar a los más vulnerables de una manera mejor focalizada, más integral y fomentar condiciones de inclusión en el crecimiento y desarrollo. En la racionalización del gasto público se busca crear espacio fiscal para aumentar el gasto social pero de una manera más eficiente y efectiva. El gasto se centrará en mejorar la focalización de participantes de los programas sociales para asegurar que estén apropiadamente dirigidos por lo que se ha aprobado una nueva fórmula de focalización de participantes (Acuerdo Ministerial SEDIS-079-2014), en el perfeccionamiento de la conformación y entrega de dichos



programas y proyectos, incluyendo su gestión y mejor identificación de participantes que responderá a un registro único de participantes.

Para una mejor gestión por resultados de desarrollo y el monitoreo y seguimiento de este programa antes expuesto nos hemos comprometido a fortalecer nuestro sistema de estadísticas económicas y sociales. Ello nos permitirá contar y compartir con nuestros socios para el desarrollo información oportuna y adecuada para la conducción del programa y evaluar sus impactos.

Finalmente, deseo reiterar que el apoyo del Banco, como socio clave para el desarrollo es determinante para lograr la ejecución de este Programa y, además, el Banco puede desempeñar una función catalizadora entre la comunidad de cooperantes para Honduras en torno a esta agenda ambiciosa para promover la estabilidad fiscal, apuntalar el crecimiento y ayudar a los más vulnerables. Estamos conscientes que hemos iniciado un sendero que trascenderá este gobierno y que requerirá la firme determinación de las autoridades y el acompañamiento financiero y técnico de los cooperantes en diversas facetas de nuestro programa en el mediano plazo.

Me suscribo reiterando el compromiso de la Administración del Presidente Hernández con las acciones de política propuestas en este programa.

Con alta consideración y estima, le saluda

Atentamente,

MBA Wilfredo Cerrato
Secretario de Estado en el Despacho de Finanzas

