

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

HONDURAS

**FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Y OPERATIVO DE LA ADMINISTRACIÓN
TRIBUTARIA**

(HO-L1108)

PERFIL DE PROYECTO

Este documento fue preparado por el equipo compuesto por: Juan Ricardo Ortega (IFD/FMM), Jefe de Equipo; Mariano Lafuente (IFD/ICS); Belinda Pérez Rincón (FMM/CDR); Edna Armendariz (IFD/FMM); Juan Carlos Martell (FMP/CHO); Nalda Morales (FMP/CHO); Marcio Cracel (Consultor); Pilar Jimenez de Arechaga (LEG/SGO); y Marina Massini (IFD/FMM).

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

PERFIL DE PROYECTO

HONDURAS

I. DATOS BÁSICOS

Nombre del Proyecto:	Fortalecimiento Institucional y Operativo de la Administración Tributaria		
Número de Proyecto:	HO-L1108		
Equipo de Proyecto:	Juan Ricardo Ortega (IFD/FMM), Jefe de Equipo; Mariano Lafuente (IFD/ICS); Belinda Pérez Rincón (FMM/CDR); Edna Armendariz (IFD/FMM); Juan Carlos Martell (FMP/CHO); Nalda Morales (FMP/CHO); Marcio Cracel (Consultor); Pilar Jimenez de Arechaga (LEG/SGO); y Marina Massini (IFD/FMM).		
Prestatario:	Honduras		
Organismo Ejecutor:	Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI)		
Plan Financiero:	Capital Ordinario (CO):	US\$	24.000.000
	Fondo de Operaciones Especiales (FOE):	US\$	16.000.000
	Total:	US\$	40.000.000
Salvaguardias:	Clasificación:	Categoría C	

II. JUSTIFICACIÓN GENERAL

- 2.1 La situación fiscal de Honduras se ha debilitado y requiere generar más ingresos para cubrir las necesidades de gasto. El crecimiento del gasto primario, las pérdidas del sector eléctrico y un lento crecimiento económico han llevado el déficit del sector público combinado a un 7,5% del Producto Interno Bruto (PIB) en 2013 y alrededor del 5,5% en 2014. El endeudamiento público superó el 44% del PIB en 2014 versus el 19,3% del PIB en 2007. En este contexto, el aumento en los ingresos necesario para equilibrar las finanzas públicas no va a lograrse solo con crecimiento económico, ya que desde 2008 éste no supera el 3% y la economía crecería a un ritmo similar en 2014 (2,9%)¹. Por otro lado, el gasto público alcanzó 30% de PIB en 2014. Si bien el gobierno realiza un importante ajuste en la nómina de la empresa de energía y el direccionamiento de los subsidios, las inflexibilidades del gasto público limitan este frente de acción.
- 2.2 Una mejora en la administración de impuestos tendrá que ser la principal fuente de los nuevos recursos requeridos por el país. Sin embargo, la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI), a pesar de los esfuerzos, continúa siendo una de las administraciones tributarias más débiles de la región. Una sucesión de cortas y débiles administraciones, una inadecuada estructura organizacional, escasa inversión y una nómina de personal sin los perfiles adecuados dificultan el cumplimiento de las metas de la DEI. Aún después de los aumentos significativos en las tarifas, la penalización de la evasión y el renovado liderazgo de la DEI, la

¹ El crecimiento económico en 2014 se lograría a pesar del aumento en el Impuesto sobre Ventas, Producción y Consumo (ISV) de 12% al 15% a partir de enero y su impacto en el consumo de los hogares (Ley de Ordenamiento de las Finanzas Públicas).

presión fiscal continúa por debajo del 17% del PIB promedio observado en los años previos a la crisis internacional del 2008. En 2014, se recaudaron L67mm de una meta de L70 miles de millones (mm), incluyendo los importantes aumentos en tarifa, lo que llevaría la presión tributaria apenas al 16% del PIB. El recaudo del impuesto a la renta fue apenas de L21mm, el ISV² llegó a los L30mm³ y solo los impuestos a la propiedad sobre cumplieron lo esperado de los L0,6mm presupuestados (108%)⁴.

- 2.3 El principal desafío para incrementar el nivel de ingresos es la debilidad institucional, operacional y organizacional de la administración tributaria. El deterioro institucional y operacional de la DEI se ve reflejado principalmente en: (i) deficiencias y obsolescencia de su infraestructura física y tecnológica; (ii) debilidades operacionales; y (iii) carencias en el perfil de competencias profesionales del personal, insuficiente inversión en el desarrollo de su personal e inadecuada gestión del mismo.
- 2.4 **Déficit y obsolescencia de la infraestructura física y tecnológica de la DEI.** Las principales debilidades observadas son: (i) una planta física deficiente e insuficiente en su cobertura territorial; (ii) tecnologías de comunicaciones e información inseguras y desactualizadas; (iii) carencia de controles en línea de la información reportada por el contribuyente; (iv) declaraciones electrónicas sin pago en línea, no van a cobro porque se concilia la información con los pagos en Bancos⁵; (v) falta de infraestructura para la segura recepción, almacenamiento y reparto de los documentos; y (vi) falta de infraestructura de vigilancia y control para garantizar la seguridad de los funcionarios y del público en general.
- 2.5 **Debilidades operacionales.** Las vulnerabilidades en sistemas de información, débil control de los actos administrativos y el incumplimiento de términos; minan la cultura tributaria y menoscaban la integridad de una administración de impuestos. Las principales debilidades observadas son: (i) la DEI no cuenta con un registro, o catastro de contribuyentes confiable o actualizado; (ii) el número de auditorías integrales equivale a una auditoría por contribuyente cada 11 años⁶; (iii) las normas de procedimiento permiten que pruebas importantes dentro de una auditoría no sean entregadas al inicio de la investigación, y que se usen ya

² En los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), los impuestos al consumo recaudan en promedio el 12% del PIB y los impuestos a la renta recaudan una cifra similar. En Honduras, el impuesto sobre las ventas representa el 46% del recaudo (7,3% del PIB) y los impuestos a la renta representan el 29% (4,6% del PIB).

³ El recaudo del ISV creció 30%, un menor ritmo que el 37,5% que podría haber crecido como consecuencia del 25% de aumento en la tarifa general y un 10% de crecimiento en el valor del consumo final.

⁴ El predial representa cerca del 1% del PIB en Honduras, en línea con el observado en América Latina y el Caribe. Sin embargo, la recaudación del predial en Honduras contrasta con Inglaterra o Canadá donde supera el 10% y el promedio en la OCDE del 5% (ver [enlace](#)).

⁵ La DEI maneja 676.535 declaraciones de las cuales solo 48.644 son en línea; 24.609 llegan por los portales de los Bancos; 357.424 en papel y otras 245.858 en soportes magnéticos.

⁶ Las tecnologías de información y los cruces de múltiples bases de datos a gran velocidad permiten aumentar el volumen de auditorías de forma exponencial en un sistema tributario con buenos procesos.

avanzado el proceso; y (iv) la debilidad de los sistemas de información y una dilución de responsabilidades como consecuencia de la estructura interna de la DEI⁷.

- 2.6 **Inadecuados perfiles de competencias del personal y políticas deficientes para una buena gestión del talento humano.** Las principales debilidades observadas son: (i) dificultades para conocer la verdadera nómina de la entidad; (ii) débil cultura organizacional del control y autocontrol⁸; (iii) bajo ratio entre funcionarios misionales y de soporte (de uno a dos) y bajas remuneraciones, que estaban entre 6.000 y 51.400 lempiras al mes en 2012 (o entre US\$300 y US\$2.600 mensuales) lo que dificulta la atracción y retención de los mejores profesionales y gerentes; (iv) la entidad no cuenta con manuales para los diferentes puestos de trabajo, ni con manuales de auditoría para la fiscalización; y (v) deficiencias en los perfiles de competencias de la planta de personal de la DEI para poder auditar precios de transferencia, normas contables internacionales, auditoría forense, y la operación y desarrollo de los aplicativos del negocio y sus bases de datos.

III. OBJETIVO, DESCRIPCIÓN Y RESULTADOS ESPERADOS

- 3.1 **Alineación.** El proyecto está alineado con las prioridades sectoriales de la Estrategia de País con Honduras 2015-2018 (GN-2796-1), a través de los pilares de consolidación fiscal, cuyo principal objetivo es fortalecer la recaudación de ingresos tributarios. También está alineado con la prioridad del Noveno Aumento General de Recursos del Banco Interamericano de Desarrollo (AB-2764) (GCI-9) asociada a las Instituciones para el crecimiento y el bienestar social y la prioridad de préstamo a países pequeños y vulnerables.
- 3.2 **Objetivos.** El objetivo del proyecto es mejorar la efectividad de la administración tributaria mediante: (i) las mejoras en la infraestructura; (ii) el desarrollo de los sistemas y procesos operacionales; y (iii) la adecuación del talento humano de la entidad⁹.
- 3.3 **Componente 1. Renovación de la identidad física de la DEI con base en una nueva estrategia de presencia en el territorio.** Este componente tiene como objetivo el fortalecimiento de la identidad institucional de la DEI, los servicios de atención al contribuyente y la construcción de una imagen corporativa. Las actividades incluyen: (i) diseñar la estrategia de presencia y ocupación territorial según las demandas existentes y las brechas en las diferentes regiones del país; y

⁷ Por ejemplo, el proceso de cobro no cuenta con un gerente de todo el proceso y el departamento legal termina con derecho a veto sobre la posibilidad de cobro de iniciar o no una acción coactiva. No se ha realizado un solo cobro coactivo desde 2010.

⁸ En la DEI existía la posibilidad de cobrar por asesorar contribuyentes (Capítulo XXII Conflicto de Intereses, Régimen especial laboral de la carrera administrativa tributaria y aduanera). En 2012, el Reglamento laboral de la carrera tributaria busca eliminar este problema (Acuerdo No. 1184, 7 de marzo de 2012, La Gaceta).

⁹ OCDE cuenta con un foro sobre administración tributaria. Ver el listado de [publicaciones](#) pertinentes.

(ii) edificar la planta física que permita garantizar la seguridad de los funcionarios, un mejor clima organizacional, la atención al contribuyente, el fortalecimiento del ambiente de control, la seguridad documental y la seguridad de los sistemas de información.

3.4 **Componente 2. Reingeniería de procesos y renovación de los principales sistemas de la DEI.** Este componente tiene como objetivo el fortalecimiento de los sistemas, las tecnologías y los canales para la atención al público de la DEI.

- a. **Desarrollo del sistema.** La implantación de nuevos sistemas incluirá: (i) los procesos vinculados a las gestiones de recaudo (formularios), la cuenta corriente (medios de pago o compensación), cobro, los requerimientos de información y arquitectura de las bases de datos de los reportes de transacciones con terceros y los catastros de contribuyentes, predios, vehículos y patrimonios; y (ii) herramientas para la gestión de los actos administrativos.
- b. **Definiciones tecnológicas.** El sistema informático satisfaría las siguientes premisas: (i) portabilidad, referida a la facilidad de adecuarse a diversas tecnologías; (ii) utilización eficiente de recursos de manera que los costos de operación y sostenibilidad sean reducidos; (iii) seguridad, que certifique que la información está resguardada; y (iv) marco regulatorio técnico-operativo en el que se definan los estándares tecnológicos para el funcionamiento de los sistemas administrativos y misionales.
- c. **Interoperabilidad con otros sistemas.** Las actividades incluirán definiciones de aspectos tecnológicos y funcionales de interoperabilidad, que permitan la integración e intercambio de información con otros aplicativos.
- d. **Gestión por procesos.** Se realizará la transición de una estructura funcional a una estructura por procesos mediante: (i) establecer con claridad los productos y servicios, tanto para los contribuyentes, como para los productos parciales a lo largo de cada cadena de valor; y (ii) implementar una estrategia para la gestión y comunicación del cambio.

3.5 **Componente 3. Modernización de los perfiles de competencias del talento humano.** El objetivo es dotar a la DEI de las nuevas competencias que la globalización impone a los procesos de servicio al contribuyente, auditoría y cobro. Las actividades incluirían: (i) modernizar el perfil de competencias del talento humano; (ii) fortalecer el control sobre la nómina de los funcionarios; (iii) fortalecer la planificación del recurso humano y una gestión integral del empleo, incluyendo el diseño de la escala salarial, la organización del trabajo, y otros aspectos relacionados a una gestión del talento humano moderna¹⁰; (iv) la

¹⁰ En base a una metodología del Banco aplicada en 2004 y 2011-2013 en 16 países de la región, Honduras fue el país con peor desempeño en gestión del talento humano (12 puntos sobre un total de 100). Fuente: BID (2014), Al servicio del ciudadano: una década de reformas del servicio civil (2004-2013), Washington.

puesta en marcha del estatuto laboral de la carrera administrativa tributaria¹¹; y (v) el plan para facilitar el retiro voluntario del personal menos calificado.

- 3.6 **Resultados.** Algunos de los resultados que se esperan son: (i) un aumento en la presión tributaria de al menos 2% del PIB; (ii) un crecimiento de más del 100% en número de auditorías a los grandes contribuyentes; y (iii) cobro coactivo de la 100% de la cartera de gran cuantía.

IV. ASPECTOS DE DISEÑO Y CONOCIMIENTO DEL SECTOR

- 4.1 El Banco tienen una amplia experiencia en proyectos de fortalecimiento de la administración tributaria. Un aspecto que se tendrá en cuenta durante el diseño es que en base a esta experiencia, la modernización de los sistemas de información *in-house* – con disponibilidad limitada de profesionales especializados - puede demorar los cambios de procesos, presionar los costos, y generar aún más vulnerabilidad en la operación. Asimismo, las mejores prácticas advierten la necesidad de contar con auditoría, especializada y de certificada calidad, que garantice que el proceso de implantación, pruebas, programación de los parámetros del sistema y la administración de roles administrativos. El desarrollo de sistemas *in-house* presenta desventajas para cumplir con esta cualidad en la materia. Como uno de los aspectos del diseño de la operación, se reconocerán gastos previos elegibles, realizados por el prestatario, desde el momento de la aprobación de este Perfil de Proyecto.

V. FILTRO DE SALVAGUARDIAS Y FIDUCIARIO

- 5.1 La operación apoyará el desarrollo de sistemas y fortalecimiento institucional y no se prevé riesgos socio-ambientales. Basado en el *Safeguards Policy Filter Report*, se recomienda que esta operación, se clasifique como categoría C.

VI. RECURSOS Y CRONOGRAMA

- 6.1 El Anexo V detalla el cronograma de preparación, las etapas de diseño, los recursos para financiar las misiones y el apoyo técnico requerido (US\$97.520). Se prevé la distribución de la Propuesta para el Desarrollo de la Operación (POD) al Comité de Revisión y Riesgo (QRR) el 6 de abril de 2015, la distribución del Borrador de Propuesta de Préstamo (DLP) al Comité de Políticas Operativas (OPC) el 5 de mayo de 2015, y la presentación de la operación al Directorio Ejecutivo el 10 de junio de 2015.

¹¹ El Acuerdo No. 1184, 7 de marzo de 2012, La Gaceta determina el marco legal del régimen especial laboral de la carrera administrativa tributaria y aduanera.

CONFIDENCIAL

¹ La información contenida en este Anexo es de carácter deliberativo, y por lo tanto confidencial, de conformidad con la excepción relativa a “Información Deliberativa” contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la “Política de Acceso al Información” del Banco (Documento GN-1831-28).

SAFEGUARD POLICY FILTER REPORT

PROJECT DETAILS	
IDB Sector	Reform / Modernization of the State
Type of Operation	Investment Loan
Additional Operation Details	Fiscal Policy for Sustainability and Growth
Investment Checklist	Institutional Development Investment
Team Leader	Juan Ricardo Ortega
Project Title	Tax Administration Operational and Institutional Strengthening
Project Number	HO-L1108
Safeguard Screening Assessor(s)	Ortega, Juan Ricardo (JRORTEGA@iadb.org)
Assessment Date	2015-01-20

SAFEGUARD POLICY FILTER RESULTS		
Type of Operation	[Not Set]	
Safeguard Policy Items Identified (Yes)	Activities to be financed by the project are in a geographical area and sector exposed to natural hazards* (Type 1 Disaster Risk Scenario).	(B.01) Disaster Risk Management Policy– OP-704
	Type of operation for which disaster risk is most likely to be low .	(B.01) Disaster Risk Management Policy– OP-704
	Does this project offer opportunities to promote gender equality or women's empowerment through its project components?	(B.01) Gender Equality Policy– OP-761
	The operation is in compliance with environmental, specific women's rights, gender, and indigenous laws and regulations of the country where the operation is being implemented (including national obligations established under ratified Multilateral Environmental Agreements).	(B.02)
	The operation (including associated facilities) is screened and classified according to their potential environmental impacts.	(B.03)
	The Bank will monitor the executing agency/borrower's compliance with all safeguard requirements stipulated in the	(B.07)

	loan agreement and project operating or credit regulations.	
	Suitable safeguard provisions for procurement of goods and services in Bank financed projects may be incorporated into project-specific loan agreements, operating regulations and bidding documents, as appropriate, to ensure environmentally responsible procurement.	(B.17)
Potential Safeguard Policy Items(?)	No potential issues identified	
Recommended Action:	Operation has triggered 1 or more Policy Directives; please refer to appropriate Directive(s). Complete Project Classification Tool. Submit Safeguard Policy Filter Report, PP (or equivalent) and Safeguard Screening Form to ESR.	
Additional Comments:		

ASSESSOR DETAILS	
Name of person who completed screening:	Ortega, Juan Ricardo (JRORTEGA@iadb.org)
Title:	
Date:	2015-01-20

COMMENTS
No Comments

SAFEGUARD SCREENING FORM

PROJECT DETAILS	
IDB Sector	Reform / Modernization of the State
Type of Operation	Investment Loan
Additional Operation Details	Fiscal Policy for Sustainability and Growth
Country	Honduras
Project Status	Pipeline
Investment Checklist	Institutional Development Investment
Team Leader	Juan Ricardo Ortega
Project Title	Tax Administration Operational and Institutional Strengthening
Project Number	HO-L1108
Safeguard Screening Assessor(s)	Ortega, Juan Ricardo (JRORTEGA@iadb.org)
Assessment Date	2015-01-20

PROJECT CLASSIFICATION SUMMARY		
Project Category: C	Override Rating:	Override Justification:
		Comments:
Conditions/ Recommendations	<ul style="list-style-type: none"> • No environmental assessment studies or consultations are required for Category "C" operations. • Some Category "C" operations may require specific safeguard or monitoring requirements (Policy Directive B.3). Where relevant, these operations will establish safeguard, or monitoring requirements to address environmental and other risks (social, disaster, cultural, health and safety etc.). • The Project Team must send the PP (or equivalent) containing the Environmental and Social Strategy (the requirements for an ESS are described in the Environment Policy Guideline: Directive B.3) as well as the Safeguard Policy Filter and Safeguard Screening Form Reports. 	

SUMMARY OF IMPACTS/RISKS AND POTENTIAL SOLUTIONS	
Identified Impacts/Risks	Potential Solutions

DISASTER RISK SUMMARY
Disaster Risk Category: Moderate

<p>Disaster/ Recommendations</p>	<ul style="list-style-type: none"> • The reports of the Safeguard Screening Form (i.e., of the Safeguards Policy Filter and the Safeguard Classification) constitute the Disaster Risk Profile to be included in the Environmental and Social Strategy (ESS). The Project Team must send the PP (or equivalent) containing the ESS to the ESR. • The Borrower prepares a Disaster Risk Management Summary, based on pertinent information, focusing on the specific moderate disaster and climate risks associated with the project and the proposed risk management measures. Operations classified to involve moderate disaster risk do not require a full Disaster Risk Assessment (see Directive A-2 of the DRM Policy OP-704). • The Project Team examines and adopts the DRM summary. The team remits the project risk reduction proposals from the DRMP to the engineering review by the sector expert or the independent engineer during project analysis or due diligence, and the financial protection proposals to the insurance review (if this is performed). The potential exacerbation of risks for the environment and population and the proposed risk preparedness or mitigation measures are included in the Environmental and Social Management Report (ESMR), and are reviewed by the ESG expert or environmental consultant. The results of these analyses are reflected in the general risk analysis for the project. Regarding the project implementation, monitoring and evaluation phases, the project team identifies and supervises the DRM approaches being applied by the project executing agency. • Climate change adaptation specialists in INE/CCS may be consulted for information regarding the influence of climate change on existing and new natural hazard risks. If the project requires modification or adjustments to increase its resilience to climate change, consider (i) the possibility of classification as an adaptation project and (ii) additional financing options. Please consult the INE/CCS adaptation group for guidance.
---	--

<p>SUMMARY OF DISASTER IMPACTS/RISKS AND POTENTIAL SOLUTIONS</p>	
<p>Identified Impacts/Risks</p> <p>Earthquakes from various sources are prevalent in the project area and the likely severity of impacts is moderate.</p>	<p>Potential Solutions</p> <p>The Disaster Risk Management Plan should secure a design for the project at an acceptable level of seismic risk for the project and address potential exacerbated risks for people and the environment during construction and operation. Appropriate measures to reduce the risks (predominantly engineering), to prepare for impact (predominantly environmental and social safeguards) and to include financial protection will need to be included.</p>

ASSESSOR DETAILS	
Name of person who completed screening:	Ortega, Juan Ricardo (JRORTEGA@iadb.org)
Title:	
Date:	2015-01-20

COMMENTS
No Comments

ESTRATEGIA AMBIENTAL Y SOCIAL (EAS)

- 1.1 De acuerdo a los criterios establecidos en el *Sustainable Finance Toolkit* del Bancoel proyecto es clasificado como C, lo que es consistente con la evaluación del equipo de proyecto por tratarse de una operación de modernización institucional y operacional de una Administración de Impuestos. Consecuentemente, no es necesaria la preparación de una estrategia ambiental.

ÍNDICE DE TRABAJOS SECTORIALES

Estudios	Descripción	Información esperada	Referencias electrónicas
Asistencia Técnica a la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI) de Honduras	Diagnóstico (confidencial al público)	Concluido	Informe I
	Marco Conceptual (confidencial al público)	Concluido	Informe II
	Mapeo de problemas, soluciones y resultados.	En proceso	
Mecanismo de ejecución y cuestiones fiduciaria y de control	Arreglo institucional y mecanismo de ejecución	Misión de Análisis	
Plan de Acción y de Inversión (PAI) del Proyecto	Versión preliminar detallada de los Productos, Metas, Líneas de Base y Presupuesto del Proyecto.	En proceso	
Análisis Económico	Realización de un análisis económico para cuantificar los beneficios	Misión de Análisis	
Análisis de Riesgo	Aplicación de la metodología del análisis de riesgo por el equipo de la Representación.	Misión de Análisis	
Marco de Resultados del Proyecto	Detalle de los resultados esperados relativos a los productos seleccionados y a las respectivas líneas de base.	Misión de Análisis	
Sistema de Monitoreo, Evaluación y Tabla de Indicadores	Elaboración del SM/A y definición del cuadro de indicadores que permitirá el monitoreo de la línea de base del Marco de Resultados.	Misión de Análisis	
Actores claves y cuestiones políticas	Preparación de minutas de convenios para viabilizar la participación de otros poderes y/o niveles de gobierno.	Misión de Análisis	
Reconocimiento de gastos anticipados	Presentación de la relación de gastos anticipados de la contrapartida y del financiamiento.	Misión de Análisis	

CONFIDENCIAL

¹ La información contenida en este Anexo es de carácter deliberativo, y por lo tanto confidencial, de conformidad con la excepción relativa a “Información Deliberativa” contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la “Política de Acceso al Información” del Banco (Documento GN-1831-28).