

PARA USO OFICIAL

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

Departamento de Finanzas Públicas



HONDURAS

BASES PARA LA EVALUACIÓN DE LOS GASTOS TRIBUTARIOS Y SUS BENEFICIOS

Ricardo Fenochietto, Edgar Morales y Miguel Pecho

Marzo de 2016

El presente informe contiene asesoramiento técnico brindado por los funcionarios del FMI a las autoridades de Honduras en respuesta a su solicitud de asistencia técnica (AT). El FMI podrá divulgar este informe (en su totalidad o en parte) o resúmenes del mismo a los directores ejecutivos del FMI y al personal de sus oficinas, así como a otros organismos o dependencias del beneficiario de la AT, y al personal técnico del Banco Mundial, otros proveedores de asistencia técnica y donantes con interés legítimo que lo soliciten, a menos que el beneficiario de la AT objete expresamente dicha divulgación (véanse las directrices operativas para la divulgación de información sobre asistencia técnica—

<http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/061013.pdf>). La divulgación de este informe (en su totalidad o en parte) o resúmenes del mismo a terceros ajenos al FMI que no sean organismos o dependencias del beneficiario de la asistencia técnica ni personal técnico del Banco Mundial, otros proveedores de AT y donantes con interés legítimo, requerirá el consentimiento explícito del beneficiario de la AT y del Departamento de Finanzas Públicas del FMI.

Índice	Página
Abreviaciones y Siglas	5
Prefacio.....	6
I. El Régimen Impositivo de Honduras y sus Gastos Tributarios.....	12
II. Revisión de Los Gastos Tributarios	16
A. Régimen Tributario Marco y Metodología	16
B. Merma de Recaudación y Evasión	17
C. Datos e Información	18
D. Exenciones e Impacto Redistributivo	18
E. Universalidad.....	19
F. Gasto Tributario Negativo	19
G. Micro y Macro Modelos.....	20
H. Transparencia del Régimen y de los Gastos Tributarios.....	20
III. Medición del Impacto de los Gastos Tributarios	27
A. Métodos Para la Evaluación de Impacto Sectorial	27
B. Análisis Macroeconómicos.....	29
C. Simulaciones y Calibraciones.....	30
D. Herramientas de Medición y de Obtención de Datos.....	31
E. Análisis de Costos y Beneficios.....	35
F. Evaluación en todos los Estadios	39
G. Evaluación ex ante del Proyecto de Inversión y su Seguimiento	39
IV. Seguimiento de los Incentivos Tributarios.....	43
A. Control en el Otorgamiento	43
B. Control Durante el Funcionamiento	45
C. Plataforma Administradora de Módulos de Exoneraciones de Honduras – PAMEH	46
D. Propuesta de Reforma al Código Tributario.....	48
E. Cooperación Regional.....	48
V. Incentivos Tributarios en el ISRPJ	51
A. Ventas al Territorio.....	52
B. Transferencia de Ingresos a Fiscos Extranjeros	53
C. Delimitación de Acuerdo a los Objetivos.....	53
D. Temporalidad	54
E. Incentivos Excesivos por Competitividad	54
F. La Eliminación o Sustitución de los Beneficios Tributarios.....	57
VI. Exenciones en el ISV, en el Impuesto Sobre Combustibles, y el ISRPN.....	59
A. Análisis Costo Beneficio en el ISV	59
B. Otros Problemas de las Exenciones en el ISV.....	62
C. Reducción de Tasa.....	63
D. Productividad y Eficiencia del ISV	63
E. Evaluación de las Exenciones en el APSCPV	67
F. Evaluación de las Exenciones en el ISRPN.....	70
Cuadros	
1. Gasto Tributario Comparado en Países de América Latina.....	12

2. Indicadores Tributarios: Honduras y Países de América Latina y OCDE	13
3. Método de Estimación del Gasto Tributario Utilizado en Países de la OCDE.....	20
4. Experiencia en Medición del Gasto Tributario en Países de Latinoamérica	23
5. Cantidad de Contribuyentes por Nivel de Ingreso.....	32
6. Empresas Beneficiadas que Declaran Utilidad Cero	33
7. Gasto Tributario en IRPJ, 2014	51
8. ¿Quién se Beneficia con las Exenciones del ISV?	60
9. Impacto en la Recaudación por la Eliminación de Exenciones en ITBIS.....	66
10. Honduras: Tasas de Impuestos, US\$ por Galón	68
11. Países de Centroamérica y República Dominicana: Carga Tributaria sobre Gasolina y Gasoil ..	69

Gráficos

1. Indicadores de Empleo y Exportaciones de las Empresas de ZOLI	38
2. Incentivos Tributarios por Región.....	56
3. Consumo Exento por Quintil con y sin Autoconsumo.....	60
4. República Dominicana: Productividad y Eficiencia del ITBIS	64
5. Eficiencia Comparada del IVA.....	64

Recuadros

1. Impuestos y Crecimiento.....	65
2. Herramientas Fiscales en Impuestos Ambientales	68

Apéndices

1. Honduras: Composición de la Recaudación Tributaria.....	71
2. OCDE: Recaudación; Tasas; e Incumplimiento del IVA	72
3. Metodología TIR para Evaluación ex ante de Proyectos de Inversión.....	73
4. Indicadores de efectividad de los gastos tributarios.....	78
Referencias.....	79

ABREVIACIONES Y SIGLAS

APSCPV	Aporte para la Atención de Programas Sociales y Conservación del Patrimonio Vial
BCH	Banco Central de Honduras
CT	Código Tributario
DEI	Dirección Ejecutiva de Ingresos
DGFA	Dirección General de Control de Franquicias Aduaneras
DARA	Dirección Adjunta de Rentas Aduaneras
DGCFA	Dirección General de Control de Franquicias Aduaneras
DGPT	Dirección General de Política Tributaria
DL	Decreto Legislativo
ENIGH	Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares
FAD	Departamento de Finanzas Públicas del FMI
FMI	Fondo Monetario Internacional
ISC	Impuestos Selectivos al Consumo
ISV	Impuesto sobre las Ventas
ISR	Impuesto sobre la Renta
ISRPJ	Impuesto a la Renta de las Personas Jurídicas
ISRPF	Impuesto a la Renta de las Personas Físicas
IVA	Impuesto al Valor Agregado
La Comisión	Comisión Especial para el Análisis y Control de las Exoneraciones, Exenciones y Franquicias Aduaneras
LRF	Ley de Responsabilidad Fiscal
LRF	Ley de Responsabilidad Fiscal
MEGC	Modelos de equilibrio general computable
OMC	Organización Mundial del Comercio
PAMEH	Plataforma Administradora de Módulos de Exoneraciones de Honduras
ODE	Sistema de Generación de Orden de Compra Exenta (OCE)
PPP	Paridad Poder de Compra
I&D	Investigación y desarrollo
PIB	Producto Interior Bruto
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
WEO	World Economic Outlook
RIT	Régimen de Importación Temporal
RTN	Registro tributario nacional
SDE	Secretaría de Desarrollo Económico
SEFIN	Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas
TET	Tasas efectivas de tributación
TIR	Tasa interna de retorno
VAN	Valor actual neto
ZIP	Zonas Industriales de Procesamiento
ZOLI	Zonas Libres
ZOLT	Zona Libre de Tributos

PREFACIO

En respuesta a una solicitud de las autoridades de Honduras, una misión de asistencia técnica del Departamento de Finanzas Públicas (FAD) del Fondo Monetario Internacional (FMI) visitó Tegucigalpa, del 29 de febrero al 12 de marzo del 2016, para analizar el gasto tributario de Honduras y alternativas para su reducción. La misión estuvo integrada por los Sres. Ricardo Fenochietto (de FAD y jefe de la misión), Edgar Morales y Miguel Pecho (asesores externos).

La misión se reunió con el Ministro de Hacienda, Lic. Wilfredo Cerrato y su equipo técnico; con la Ministra Miriam Guzman, de la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI), y su equipo técnico; con la Licenciada Rocío Tabora, Subsecretaria de Crédito e Inversión Pública; con la Dra. Maria del Carmen Jovel, Directora General de Política Tributaria; con la Ldas. Mariehla G. Saucedo, Gerente de Planeamiento y Desarrollo de la Secretaria de Turismo; Karla Enamorado, Jefa de División Sector Externo del Banco Central de Honduras (BCH); Laurinda Amaya, Jefa de Regímenes Especiales, Dirección Adjunta de Rentas Aduaneras; Emelinda Lara, Directora de Regímenes Especiales Secretaría de Desarrollo Económico (SDE); y Maria A Lopez Asesora Técnica del INE; con la Ab. Alejandra Chang, Directora General de Franquicias Aduaneras de Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas (SEFIN); con los Ldos. Gabriel Perdomo, Asesor Económico de la DEI; Joziel Fernandez, Jefe del Departamento de Inteligencia Fiscal de la DEI; David A. Alvarado, Subdirector General de Política Tributaria; y Horacio Lovo Gerente de Estudios del INE.

La misión también se reunió con el Dr. Hugo Noé Pino, Director del Instituto Centro Americano de Estudios Fiscales – Honduras y con el sr. Luis Larach, presidente del Consejo Hondureño de la Empresa Privada y con su junta directiva.

La misión agradece la ayuda brindada por las oficinas del FMI en Honduras y hospitalidad y por la amplia cooperación que le brindaron las autoridades y los equipos de la SEFIN y de la DEI. La misión desea expresar su profundo agradecimiento al Representante Residente del FMI, Mario Dehesa, y a los Lics. Maria del Carmen Jovel; Gabriel Perdomo; David Alvarado; y Alejandra Chang por su amplia colaboración en la coordinación de las reuniones e información suministrada para elaborar este informe.

Resumen Ejecutivo

La principal característica del régimen tributario de Honduras es el elevado nivel del gasto tributario (equivalente a 6.6 por ciento del PIB en 2014, cifra que podría ser aún mayor considerando la falta de información para medirlo). Una excesiva cantidad de exenciones y concesiones tributarias han erosionado las bases de los impuestos creando un régimen: **inequitativo** (la mayoría de los beneficios y exenciones benefician más a los sectores de altos ingresos y, a su vez, crean una brecha significativa entre quienes deben pagar cada vez más impuestos y quienes no deben: las tasas nominales de los impuestos en Honduras son las más altas de la región); **ineficiente** (se alteran los precios relativos de los factores y de los bienes y se crean múltiples alternativas que inducen a consumidores y productores a modificar sus decisiones iniciales, en principio óptimas); **poco suficiente** (para financiar el gasto público, especialmente social); y **complejo** (un régimen con tantas exenciones en el Impuesto sobre las Ventas (ISV) y en el impuesto a la renta (ISR) es muy difícil y casi imposible de controlar).

Honduras necesita para poder crecer un régimen tributario más equitativo y eficiente. Un régimen tributario es insostenible si la mitad de los contribuyentes están exentos y la otra mitad debe tributar: esto genera irritación en quienes contribuyen motivándolos al lobby y la evasión. El SEFIN y la DEI han hecho y están haciendo esfuerzos para reducir el gasto tributario y la evasión. El gobierno y el Congreso han establecido además el objetivo de aumentar el gasto social para disminuir la pobreza, parte del cual se financiará al menos con el 50 por ciento de lo producido por eliminación de exenciones. Sin embargo, resta aún mucho por hacer.

Honduras ha concedido amplios incentivos tributarios en el ISRPJ que erosionan la base de sus impuestos. El sistema se ha caracterizado por: (i) su generosidad: los incentivos son excesivos: el gasto tributario (incluyendo ISRPJ, Impuesto sobre Activos Netos y Aportación Solidaria) en este rubro representó en 2014 más del 2 por ciento del PIB¹; (ii) falta de control, transparencia y seguimiento de los beneficios y de evidencia de que la renuncia fiscal del país haya producido los frutos esperados. Las razones sostenidas para mantener los incentivos por quienes hacen un fuerte lobby para ello es que las inversiones no se realizarían en ausencia de dicho incentivo. Aún aceptándose que ello podría ser así en algunos casos, es difícil creer que la oferta de capital en algunos sectores sea tan elástica que ni siquiera sea posible establecer una tasa mínima del ISRPJ del 4 ciento a las actividades promovidas. Aunque limitados, hay avances en esta dirección en la región y el mundo presenta definitivamente un modelo diferente (de beneficios atados y evaluación anual).

La misión recomienda eliminarlos y, si ello no fuera posible, reducirlos paulatinamente, sustituyéndolos por incentivos atados al empleo, inversión (acelerada) o investigación

¹ Es probable que el gasto por incentivos tributarios sea superior, pues para su medición se utilizó la base de datos de declaraciones juradas de los tres mencionados impuestos (micro simulación) y no todos los beneficiados las presentan y muchos lo hacen con saldo cero.

desarrollo (combinados si fuera necesario con tasas diferenciales inferiores). Esto permitiría reducir las tasas nominales vigentes. La misión analizó con las autoridades distintos escenarios; por ejemplo, estimó que una contribución del 4 por ciento a las utilidades de empresas exentas permitiría reducir dos puntos porcentuales las contribuciones sociales o que la eliminación de las exenciones del ISV a productos consumidos mayoritariamente por personas en los 3 deciles superiores de ingreso y de productos con externalidades negativas permitiría subsidiar las contribuciones al Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS) las que pasarían de 11 puntos porcentuales a cero (su recaudación representó en 2015 el 1.5 por ciento del PIB).

Si los incentivos no pueden eliminarse, entonces hay que transparentarlos y controlarlos.

Medir el gasto tributario, publicarlo (al igual que la matriz de exenciones y el listado de beneficiados) y realizar estudios de costos y beneficios (y no otorgar incentivos a los proyectos que tengan una tasa interna de retorno luego de impuestos superior a la tasa de referencia que fije SEFIN todos los años y que represente el costo de oportunidad); al menos de aquéllos efectos directos presentados en este reporte y que comparan el gasto tributario por empresa beneficiada con los empleados contratados y el nivel de exportaciones. Los resultados obtenidos son alarmantes. Para controlar los incentivos es necesario implementar la plataforma PAMEH en SEFIN lo antes posible.

El gasto tributario en el ISV es exagerado (3.5 por ciento del PIB). Beneficia a las personas de elevados ingresos en mayor proporción (el quinto quintil recibe el 40.7 por ciento del beneficio y el primer decil el 7.3 por ciento). La lista de exenciones contiene alimentos e insumos del agro que generan externalidades negativas y necesariamente debe reverse. Eliminar todas las exenciones del ISV generaría un impacto positivo en la recaudación del 3.1 por ciento del PIB (y permitiría reducir la tasa del impuesto del 15 al 9 por ciento) y la reducción del 8 por ciento de impuesto para operaciones con tarjeta de crédito (notablemente regresiva) un 0.47 por ciento del PIB. Otros escenarios incluyen eliminar la exención de productos consumidos por las personas de altos ingresos y a los nocivos a la salud, que generaría 1.5 por ciento del PIB, y permitiría reducir 3 puntos porcentuales la tasa del ISV; u 8 puntos la del ISRPJ; o en su totalidad los aportes y contribuciones del IHSS².

Las exención al Bunker y el diésel para generación de energía del APSCPV y del ISC son costosas (0.56 por ciento del PIB) y nocivas para el medio ambiente. Su eliminación también debe considerarse (esto generaría importantes ganancias para el medio ambiente y la eficiencia). Hay margen también para aumentar el precio de la gasolina y más aún el del gasoil, que genera

² La misión también discutió con las autoridades otras alternativas, por ejemplo: mantener sólo la exención del ISV para productos del agro sin procesar (muchos países de Europa y Asia y otros de la región, siguen este camino). Esta medida presenta varias ventajas. Primero, los productos sin procesar son menos dañinos para la salud que muchos de los procesados; segundo, las personas de bajos ingresos consumen más productos sin procesar que las de mayores ingresos. Tercero, dado el nivel del umbral del ISV y el de autoconsumo, es de esperarse que esta medida no impacte significativamente en el ingreso de las personas de menores ingresos.

más contaminación (si bien sus precios están por arriba de la media de la región, se mantienen por debajo del precio correctivo óptimo y el precio de la gasolina ha disminuido el último año). Es conveniente reducir también las exenciones del ISRPN al decimotercer y decimocuarto salarios (0.18 por ciento del PIB), regresivas y sin fundamento teórico.

La misión participó de talleres y múltiples reuniones con las autoridades donde se analizaron las recomendaciones de este reporte (se incluyen en el siguiente cuadro). Su adopción mejoraría la equidad y eficiencia del régimen tributario de Honduras. Las mejores alternativas generarían alrededor de 6.7 por ciento del PIB, pues implican eliminar el gasto tributario (se podría tener un nivel de tasas impositivas 40 por ciento inferior a las actuales). Considerando las dificultades para aprobar reformas comprehensivas en el pasado, además de las alternativas más deseables, se presentan opciones de segundo mejor, más factibles de alcanzar y que generarían alrededor del 3.2 por ciento del PIB (ambos impactos serían aún mayores, pues para más de 40 recomendaciones no se ha podido determinar el impacto recaudatorio, y de ellas se espera un impacto positivo).

	Recomendación	% del PIB	
1	Establecer en el CT la obligación de: efectuar estimaciones anuales de gasto tributario, incluirlas en un boletín, y remitirlas al Congreso con el proyecto de presupuesto para su discusión.	+	+
2	Efectuar la estimación del gasto tributario neto de evasión para que refleje pérdida de recaudación y no recaudación bruta.	+	+
3	Introducir un capítulo especial en el CT para los incentivos tributarios; y disponer que sólo serán válidos los incentivos incluidos en el mismo y las exenciones establecidas en la ley del respectivo impuesto. Incluir en los estudios de medición del gastos tributarios a todas las exenciones que generan pérdida de recaudación y que no se incluyen actualmente; entre otros: contribuyentes con ingresos inferiores al umbral del	+	+
4	ISV; decimotercer y cuarto salarios en IRPN; exención impuesto del impuesto a los combustibles para Bunker usado en la generación de electricidad; y descuento del 8 por ciento del ISV pagado con tarjetas de crédito y/o débito.	+	+
5	Incluir en las estimaciones el gasto tributario negativo (como tasa del 18 por ciento del ISV).	+	+
6	Completar estudios de gastos tributarios con información complementaria sobre impacto e incidencia de las exenciones (por ejemplo, quien se beneficia con las exenciones de ISV o su tasa reducida).	+	+
7	Incluir en una lista anexa al art. 15 de la ley de ISV los bienes y servicios exentos de ISV, identificados según el sistema armonizado de designación y codificación de mercancías (como se identifican los productos de consumo básico del literal a) dicho artículo).		
8	Crear un equipo de trabajo que revise las leyes y finalice textos ordenados; o enviar nuevos textos al Congreso que incluyan al menos la legislación de los últimos años, disponiendo que se deroga toda norma no contenida o contradiga a las mismas.	+	+
9	Transparentar el régimen de exenciones publicando la matriz con todas exenciones, los objetivos de las leyes que las crean e individualizando a los beneficiarios y su beneficio cuando esto sea posible.	+	+
10	Establecer un grupo de trabajo con funcionarios de la DEI y el SEFIN para confeccionar la matriz de exenciones y medir de manera institucional el gasto tributario línea por línea incluyendo la matriz de beneficios (convocar al grupo a funcionarios del BDH e INE).	+	+
11	Fortalecer a la DGPT incrementando su presupuesto y personal técnico	+	+
12	Mejorar las bases para micro simulación.	+	+

	Recomendación	% del PIB	
13	Extender, en forma gradual, la obligatoriedad de presentar declaraciones juradas de manera electrónica (para mejorar la calidad de la información de las bases de datos).	+	+
14	Establecer la obligación de presentación electrónica para todo tipo de información (incluyendo declaraciones juradas) por contribuyentes beneficiados.	+	+
15	Analizar la factibilidad de realizar estudios de impacto de los incentivos tributarios.	+	+
16	Incluir entre los requisitos para acogerse a una ley de incentivos tributarios (en la Ley de Responsabilidad Fiscal) la obligación de presentar análisis financiero del proyecto que permita evaluar la inversión; no otorgar resolución de exención a contribuyentes que no cumplan con el trámite.	+	+
17	No otorgar resolución de exención a los contribuyentes que presenten un análisis financiero con TIR superior a tasa de inversión de referencia, en un escenario de pago de impuestos.	+	+
18	Delegar en SEFIN la facultad de regular el procedimiento de inscripción de los contribuyentes beneficiados.	+	+
19	Efectuar los controles pertinentes del proyecto de inversión y el seguimiento del mismo, durante su vigencia.	+	+
19	Requerir re-formulación de los proyectos que no cumplan con los beneficios sociales comprometidos (como nivel	+	+
20	Cancelar proyectos que no cumplen con los beneficios sociales comprometidos (como nivel de empleo).	+	+
21	Acelerar la implementación de la plataforma PAMEH, para el control de exoneraciones.	+	+
22	Establecer la tasa de financiamiento del PAHME.	+	+
23	Impulsar la aprobación del proyecto de Ley de Responsabilidad Fiscal en materia de registro y reinscripción de beneficiarios incentivos tributarios.	+	+
24	Facultar a SEFIN para reglamentar el proceso de inscripción de beneficiarios (formulario de inscripción y solicitud detallada y calendarizada de los bienes a importar o adquirir localmente para emisión de OCE).	+	+
25	Implementar por parte de DEI normas de precios de transferencia, al menos para transacciones entre empresas beneficiadas exentas del IR y empresas del territorio que deben tributarlo y efectuar auditorías cuando se necesario.	+	+
26	Extender la aplicación de normas de precios de transferencia a las transacciones de las empresas locales beneficiadas con las casas matrices.	+	+
27	Controlar (cruzar) el registro de beneficiarios con las bases de DEI (declaraciones juradas de IRPJ) y de la SDE.	+	+
28	Registrar las OCE en la base correspondiente y mantener actualizado el saldo disponible de ISV en la cuenta corriente de esta base (con acceso en línea de Aduanas y DEI)	+	+
29	Requerir con el re-empadronamiento anual obligatorio a todos los beneficiarios, presentación del proyecto de inversión inicial y por años de vida restante (cuando no fueran nuevos), incluyendo el sacrificio fiscal y beneficios (iniciales y restantes); salarios por categoría e inversión por tipo y actividad (toda la información necesaria para llegar a cabo análisis costo beneficio).	+	+
30	Establecer la información adicional que deben presentar los contribuyentes beneficiados (además de la declaración jurada de IRPJ): como el detalle de todo el personal dependiente (en la declaración jurada de retenciones IRPN incluso bajo mínimo no imponible); todo de manera electrónica.	+	+
31	Cruzar todos los años los campos totales del formulario de retención de IRPN con los importes declarados a la inscripción como beneficios en el rubro empleo.	+	+
32	Cancelar beneficios sino se cumple con tramite de re-empadronamiento todos los años ni con los compromisos de inversión y empleo.	+	+
33	Intimar (DEI) a los contribuyentes que presentan declaración jurada sin la correspondiente resolución de exención, y sin pagar el IRPJ a regularizar su situación (conseguir el certificado o pagar el tributo adeudado).	+	+
34	Buscar alternativas de cooperación regional para reducir conjuntamente beneficios tributarios, o al menos, intercambiar información al respecto.	+	+
	Óptimo: minimizar paulatinamente los incentivos tributarios reduciendo al mismo tiempo las tasas de los regímenes tributarios generales. Si no fuera posible se recomienda:	2.0	
35	- Eliminar la posibilidad de ventas al territorio por empresas de ZOLI, o permitirlo sólo en un grupo reducido de zonas hasta que se mejoren los controles.	+	0.3
36	- Establecer que la exención en el IRPJ no aplica si el país de residencia no permite cómputo de impuesto como crédito.	+	+

37	- No permitir el ingreso al régimen de ZOLI a empresas proveedoras de bienes y servicios a empresas beneficiadas con dicho régimen	+	+
38	- Avanzar con proyecto de Ley de la Superintendencia de Sociedades Mercantiles, con el objeto de que la información de dicha entidad, que depende de SEFIN, se incorpore al PAMEH.	+	+
39	- Extender la limitación a socios mayoritarios en cuanto no puedan acogerse a otro Régimen Fiscal Especial al finalizar el período de tiempo por el cual el Estado le otorgó tales beneficios	+	+
40	- Buscar oportunidades de disminución de incentivos, al menos gradualmente, para mejorar la calidad del sistema tributario.	+	+
41	- Pasar del modelo de incentivos general (tax holiday) a uno atado a la inversión y al I&D (considerar si fuera necesario combinarlos con tasas reducidas de IRPJ).	+	+
42	- Gravar con una contribución del 4 por ciento las utilidades de empresas beneficiadas y reducir al mismo tiempo las contribuciones sociales en 2 puntos porcentuales de todas las empresas del país, incluso las beneficiadas (con impacto recaudatorio neutral).	+	+
43	- No autorizar a nuevas empresas a funcionar como zonas libres fuera de los parques.	+	+
44	- Analizar la factibilidad de reemplazar determinados incentivos por gastos directos (como infraestructura).	+	+
45	- Reducir el plazo máximo de otorgamiento de incentivos a 5 años y renovar únicamente a las empresas que cumplieron compromisos de inversión y empleo.	+	+
46	Analizar la factibilidad de eliminar todos los bienes exentos de ISV reduciendo la tasa general del gravamen; sino fuera posible al menos reducir los bienes exentos, manteniendo el beneficio sólo para bienes consumidos por personas de menores ingresos y no dañinos para la salud (genera al menos 1.5 por ciento del PIB)	3.2	1.5
47	Gravar consumos de electricidad iguales o superiores a 250 KW.		
48	Eliminar la devolución del 8 por ciento de ISV a pagos con tarjeta de débito y/o crédito; mientras no se elimina, incluir en la estimación de gastos tributarios de ISV dicha devolución (0.47 del PIB).	0.5	0.5
49	Gravar los combustibles con el ISV para evitar el efecto cascada en vez del APSCV.		
50	Alinear mejor los impuestos al combustible existentes con las estimaciones de daños ambientales: analizar la factibilidad de incrementar el ISC sobre gasolinas y diésel, 10 y 15 por ciento.	0.2	0.2
51	Eliminar las exenciones para los APSCV combustibles, incluso para generación de electricidad; si fuera necesario subsidiar sólo a viviendas con consumos inferiores a 250 KW (0.55 por ciento del PIB).	0.6	0.5
52	Gravar el decimotercer y cuarto salario (0.20 por ciento del PIB).	0.2	0.2
Total		6.6	3.1

I. EL RÉGIMEN IMPOSITIVO DE HONDURAS Y SUS GASTOS TRIBUTARIOS

1. **La recaudación impositiva de Honduras alcanzó el 18.2 por ciento del PIB en 2015** (Apéndice 1). Como la mayoría de los regímenes impositivos modernos, el de Honduras descansa en tres pilares: el ISV (el principal impuesto: su recaudación representó el 7.4 por ciento del PIB en 2015); el ISR (5.7 por ciento); e impuestos selectivos al consumo (ISC) de determinados bienes (3.7 por ciento). La principal característica del régimen es el elevado nivel del gasto tributario (pérdida de recaudación debido a las exenciones): en 2014 alcanzó un importe equivalente al 36 por ciento de la recaudación, 6.6 por ciento del PIB: uno de los más altos América Latina (Cuadro 1)³.

Cuadro 1. Gasto Tributario Comparado en Países de América Latina

País	Año	Gasto Tributario como Porcentaje del PIB						Recaudación como % PIB	Gasto Trib % Recaudación
		Total	IVA	Impuesto a la Renta			Otros		
				IRPJ	Resto	Total			
Bolivia	2013	1.3	1.0	0.1	0.0	0.1	0.2	24.8	5.2
Paraguay	2014	1.9	1.4	0.2	0.1	0.4	0.2	12.6	15.3
Panamá	2012	2.0	2.0	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	11.8	17.4
Perú	2014	2.2	1.5	0.2	0.2	0.4	0.2	16.6	13.1
Guatemala	2014	2.5	1.6	n.d.	n.d.	0.8	0.1	10.7	23.7
Argentina	2014	2.5	1.2	0.2	0.4	0.6	0.7	27.0	9.4
México	2014	2.9	1.3	0.5	0.8	1.3	0.3	10.4	27.7
El Salvador	2010	3.4	2.0	n.d.	n.d.	1.4	n.d.	13.5	25.1
Nicaragua	2010	3.9	3.5	n.d.	n.d.	0.2	0.2	14.1	27.9
Ecuador	2014	4.1	2.1	1.3	0.7	1.9	0.1	14.7	28.1
Chile	2014	4.3	0.8	0.8	2.6	3.4	0.0	16.9	25.6
Brasil	2014	4.6	1.3	0.9	0.8	1.6	1.6	19.9	23.1
Costa Rica	2014	5.1	2.9	0.8	1.1	1.9	0.3	13.1	39.0
Uruguay	2013	6.1	3.0	1.4	0.5	1.9	1.2	14.8	41.2
Honduras	2014	6.6	3.5	2.0	0.3	2.4	0.7	18.2	36.0
Rep. Dominicana	2014	6.8	3.5	0.7	0.1	0.8	2.6	14.1	48.7
Promedio Simple		3.8	2.0	0.8	0.6	1.3	0.6	15.8	23.8
Centro América sin Honduras		3.4	2.4	0.8	1.1	1.9	0.3	12.6	26.6

Fuente: Administraciones Tributarias y Ministerios de Finanzas

³ La comparación del gasto tributario se ve afectada, principalmente, por el uso de diferentes metodologías y distinta definición del marco tributario base; sin embargo, como muestra el Cuadro 1, la diferencia entre Honduras y muchos otros países es suficientemente significativa como para que el uso de diferente metodologías altere las conclusiones que puedan extraerse del mismo. Diferencias en los regímenes tributarios también afectan la comparación; por ejemplo, hay países sin ISRPN y no incluyen en las estimaciones de gasto tributario importe alguno por este gravamen, porque definen el marco tributario de referencia, como la ley aplicable a la mayoría de los contribuyentes.

2. **Las tasas de los impuestos son elevadas para compensar al elevado nivel de gastos tributarios** (Cuadro 2). Más altas que los promedios de Centro América y el resto de América Latina. La recaudación se concentra cada vez más en los sectores que deben tributar. Un claro ejemplo de ello fue la reforma introducida por el Decreto Ley (DL) 278 -2013 que, entre otras medidas, elevó las tasas del ISV al 15 y 18 por ciento y las específicas al petróleo y sus derivados; e introdujo el impuesto mínimo a la renta (1.5 por ciento sobre ventas), contribuciones especiales (como retenciones a pagos del Estado), una retención al pago de dividendos y la Aportación Solidaria (implica para empresas con más de 30,000 dólares de renta neta aumento de tasa del ISRPJ del 25 al 30 por ciento). Se creó así un régimen tributario distorsivo (con productos y factores exentos y otros gravados a altas tasas), inequitativo y complejo y, en consecuencia, difícil de controlar. Quienes deben tributar a altas tasas buscan entonces vías para no hacerlo: presionando para obtener los mismos beneficios de quienes no tributan, migrando hacia la zona o actividad exenta, o incumpliendo.

Cuadro 2. Indicadores Tributarios Comparados

Ingresos en Porcentaje del PIB

	Honduras	América Central sin Honduras	América Latina sin Honduras	OCDE /1
Ingresos Tributarios	21.3	17.2	19.3	34.2
Impuestos Sobre Ingresos	5.7	4.7	5.4	11.5
IRPN	1.1	1.4	1.3	8.8
IRPJ	4.6	3.3	4.1	2.7
ISV- IVA	7.4	5.1	6.6	6.8
ISC	3.7	2.3	1.6	4.1
Impuestos Sobre la Propiedad	0.1	0.4	0.7	1.9
Impuestos sobre el Comercio Internacional	0.8	0.7	0.9	0.2
Contribuciones sociales	3.1	3.8	3.7	9.1
Otros	0.5	0.3	0.5	0.6
Tasa general IVA	15.0	12.5	14.9	18.5
Tasa máxima IRPN	25.0	23.7	26.8	35.4
Tasa mínima IRPN	15.0	11.7	8.9	11.0
Tasa IRPJ	30.0	28.1	27.1	23.9
Incumplimiento IVA	-	33.5	26.0	17.9
Gasto Tributario	6.6	5.5	3.4	-

Fuente: preparado por la misión con datos BID, CEPAL, CIAT y OCDE. Año 2015 para Honduras 2013 para el resto.

1/ Ver Apéndice II.

3. **El gasto tributario es elevado en relación a la recaudación de Honduras y, aunque las comparaciones deben efectuarse con cautela, en relación al nivel de otros países.** Pese a los intentos del gobierno por reducirlo y transparentarlo a través del Decreto (DL) 278-2013, el gasto tributario ha aumentado a través de distintas normas anteriores y/o posteriores al mismo; entre ellas: el Decreto 90-12 que estableció la exención del ISV y a impuestos a la importación para equipos y otros insumos y en el ISRPJ durante el tiempo que se opere en la ZOLI para Centros de Atención de Llamadas (*call center*) y Centros de Tercerización de Servicios Empresariales; el DL 135/11 que modificó el inc. e) del art 15 de la Ley de ISV y amplió las exenciones de este gravamen; el DL 113-2011 que estableció la devolución del 8 por ciento del ISV cuando se pague con tarjeta de débito o crédito; y el Acuerdo Ministerial 05-2014 que

restituyó la lista de 244 productos exentos (fracciones arancelarias) incluidos el Anexo I de la ley del ISV, cuando el DL 278-2013 la había reducido a 72 productos.

4. **Esta tendencia creciente ha sido una de las características del gasto tributario en Honduras desde que se establecieron las primeras exenciones e incentivos.** Por ejemplo, ZOLI (i) era un beneficio regional que se limitaba a las empresas instaladas en la Zona Libre de Puerto Cortés y que (ii) aplicaba exclusivamente a empresas 100 por ciento exportadoras. Sin embargo, el DL 131-1998 extendió los beneficios a todo el territorio nacional y el DL 113-2011 permitió que las empresas beneficiarias vendieran hasta el 5 por ciento de su producción en el mercado interno, pagando los impuestos correspondientes (límite que fue extendido por el DL 124-2013 al 50 por ciento).

5. **Las merma de recaudación, las distorsiones y las inequidades no son las únicas consecuencias negativas de las exenciones en Honduras.** El régimen se caracteriza por su desorden, falta de transparencia y control. Ello quedó claramente plasmado en el informe de la Comisión Especial para el Análisis y Control de las Exoneraciones, Exenciones y Franquicias Aduaneras ('La Comisión') que destacó la gran proliferación y el desorden en el régimen de exoneraciones y una alta debilidad de las instituciones encargadas de su control y evaluación⁴. Se hizo hincapié en:

- El escaso nivel de coordinación entre las instituciones que conceden y controlan las exenciones.
- El alto sacrificio fiscal que promueve prácticas de evasión fiscal.
- El desconocimiento del impacto económico y social de las exoneraciones.
- La carencia de sistemas de evaluación que impiden conocer los beneficiarios de los beneficios.
- La ocurrencia de prácticas ilícitas en algunos regímenes de exoneración fiscal (como el de combustibles).
- Desvío de mercancías violando el principio de 'exenciones personales'.
- Inclusión de bienes suntuarios en la canasta básica.
- Ausencia de presupuestos para actividades de control y evaluación de las exoneraciones: personal de la DEI responsable del control de las exenciones, exoneraciones y franquicias aduaneras insuficiente.

6. **Para revertir tal situación 'La Comisión' recomendó:** (i) adoptar criterios esenciales para otorgar estos incentivos en una nueva ley de ordenamiento, armonización, control y evaluación de exoneraciones, armonizar el inventario de leyes de exoneración; (ii) elaborar

⁴ La comisión fue creada por el DL 220-2013 y estuvo conformada por 14 representantes de diferentes sectores económicos y sociales del país.

(SEFIN) un presupuesto de gasto tributario; (iii) potenciar a las instituciones encargadas del control y evaluación del desempeño de todos los regímenes de exoneración fiscal; y (iv) adoptar buenas prácticas regionales en materia de regulación de estos regímenes.

7. **Honduras necesita reducir y racionalizar los beneficios tributarios.** Eliminar o reducir los más distorsivos e inequitativos, y ordenar, controlar y transparentar los que no puedan eliminarse. Es el camino que ha tomado el gobierno (aunque poco se ha avanzado): el DL 278-2013 (art 44) al menos estableció que para el financiamiento del Fondo del Plan para la Promoción Solidaria y del Auxilio (destinado a financiar los beneficios que se derivan del Plan PRO-SOLIDAR) se destinará un aporte del Estado conformado por el valor resultante de aplicar un 50 por ciento sobre la totalidad de nuevos ingresos que se produzcan al presupuesto nacional, producto de la cancelación o disminución de las exoneraciones fiscales (esto ha sido ratificado por el DL 56-2015, art. 44.2). El proyecto de ley de Responsabilidad Fiscal pretende introducir también más racionalidad, estableciendo, entre otras disposiciones, la obligación de medir el gasto tributario y la norma de no simultaneidad (las empresas que gozan de los beneficios y derechos que otorgan los regímenes especiales no podrán acogerse simultáneamente a dos o más Leyes de Fomento a las Exportaciones o Regímenes Suspensivos).

8. **Este reporte describe las mejores prácticas en materia de estimación y seguimiento de gastos tributarios y sus beneficios.** Además del trabajo de 'La Comisión' existen otros que describen los problemas de las exenciones en Honduras o tratan de medir sus gastos tributarios⁵. Como es usual en reportes de esta naturaleza se omitirá repetir lo que estos informes dicen. Se enunciarán distintos escenarios de primero mejor (eliminación total de exenciones) y alternativas segundo mejor por si las primeras no pudieran alcanzarse.

⁵ Ver al respecto Pecho y Sabaini, 2011, y DEI, 2013.

II. REVISIÓN DE LOS GASTOS TRIBUTARIOS

9. **Este capítulo del informe presenta aspectos puntuales para abordar la revisión de los gastos tributarios y su medición.** El principal objetivo de la revisión de los gastos tributarios no es obtener un número (el cual incluso variará según la metodología, definición, y calidad de los datos) sino conocerlo e investigarlo (su impacto y beneficiarios, como se genera y qué consecuencias acarrea a la economía) y hacerlo público (transparente), con el objeto de que los ciudadanos de un país conozcan cuánto más deben pagar de impuestos como consecuencia de los beneficios que reciben otros miembros de la sociedad.

10. **Los gastos tributarios son disposiciones normativas que implican un beneficio tributario para un grupo determinado de contribuyentes.** Constituyen transferencias que el Estado realiza a determinadas personas a través de beneficios que se traducen en un menor impuesto a pagar, en lugar de concretarlas por medio del gasto público directo (en educación, salud, transferencias directas, etc.). Dichos beneficios se otorgan por actividad, sujeto o región, y pueden consistir en exenciones, deducciones, créditos de impuesto, reducciones de tasa o diferimiento de tributos.

A. Régimen Tributario Marco y Metodología

11. **Para estimar los gastos tributarios es necesario definir previamente un sistema tributario marco o de referencia:** todo beneficio para el contribuyente otorgado más allá de dicho sistema tributario de referencia constituirá un gasto tributario. La definición de dicho sistema marco o de referencia es de vital importancia. Algunos países (como Japón) consideran gastos tributarios los beneficios que se alejan de los principios de tributación o de un sistema tributario óptimo⁶. Otros países en cambio usan el criterio de la legislación tributaria aplicable a la mayoría de los contribuyentes (los desvíos de ella que implican menor ingreso de impuestos representan un gasto tributario). La mayoría de los países de Latinoamérica (entre ellos Argentina, Brasil, Colombia, Guatemala, Ecuador, Perú, República Dominicana y Uruguay) utilizan este último mecanismo⁷.

⁶ Así, no deberían considerarse como gasto tributario gravar con el IVA a tasa cero a las exportaciones, pues tal tratamiento responde a la naturaleza de este impuesto, ya que permite a los bienes producidos en distintos países competir en los mercados internacionales de manera más neutral, libres de impuestos al consumo, y acuerdo con las normas internacionales de comercio. A su vez, en el IRPN no debería considerarse gasto tributario la aplicación del mínimo no imponible o de tasas inferiores a la máxima, pues ello es propio de la naturaleza redistributiva de este gravamen. De la misma forma, la pérdida de recaudación de derechos de importación como consecuencia de tratados de libre comercio o integración no debería considerarse como gasto tributario.

⁷ Pecho (2011) y DEI (2013) incluyen un análisis detallado de las distintas alternativas para definir el marco tributario de referencia.

(continued...)

12. **Existen tres métodos para medir el gasto tributario**⁸:

- *Método de reducción inicial de ingresos.* Estima el ingreso que el Estado deja de recibir como consecuencia del gasto tributario sin considerar cambios en la conducta del contribuyente.
- *Método de la reducción final de ingresos.* Consiste en ajustar la estimación anterior de acuerdo a la reacción del consumidor (o beneficiario), es decir, considerando la menor o mayor demanda del bien (o servicio) y la de los bienes y servicios sustitutos.
- *Método de gasto equivalente.* Se mide el costo de un programa de ayuda directa a través del cual se obtendría el mismo o similar resultado que el obtenido a través del beneficio tributario.

13. **Dos temas son importantes.** Primero, describir claramente la metodología utilizada en el documento de estimación. Segundo, tratar de utilizar la misma metodología todos los años para no afectar la comparabilidad. Si se cambiara, debe estar claro en el documento, así como el impacto del cambio (cuánto se modifica el total del gasto tributario como consecuencia de dicho cambio). Esto es de suma importancia debido a que no sólo el cambio de metodología afecta la comparabilidad, también la incorporación de nuevos datos que permiten medir un determinado gasto tributario que antes no se estimaba. Hay países (Guatemala por ejemplo) que muestran cifras significativamente menores de gasto tributario y es debido al cambio en la metodología, y no a reducción real del mismo.

B. Merma de Recaudación y Evasión

14. **Los gastos tributarios están necesariamente asociados a reducción de recaudación.** Sin embargo, no toda reducción de recaudación o bajo nivel comparado de recaudación implica un gasto tributario. Un país puede recaudar un bajo nivel de ISRPN y tener un gasto tributario también bajo, debido (y frecuentemente ocurre) a la definición del marco tributario: por ejemplo, a que el mínimo exento aplicable a todos los contribuyentes es elevado (sucede claramente con Corea del Sur entre los países de la OCDE y con países como Ecuador en América Latina, que presentan bajos niveles de recaudación del ISRPN y de gastos tributarios).

15. **La estimación de los gastos tributarios puede además ser bruta o neta (de evasión).** Es más correcto efectuarla de forma neta, pues ésta refleja un nivel más cercano a la pérdida de recaudación. Esto es de vital importancia en países como Honduras donde algunos estudios presentan parte del gasto tributario medido de manera bruta (utilizando el consumo agregado de las cuentas nacionales para medir el gasto tributario del ISV) y otra parte neta (utilizando las declaraciones de los contribuyentes para medir el gasto tributario del ISRPN y del ISRPJ). Es más, usando declaraciones juradas de los contribuyentes, los valores pueden estar subvaluados, lo que aumenta la distancia aún más (de acuerdo a información aportada en reuniones con

⁸ Ver también B. Anderson, 2008, y OECD, 2010.

funcionarios de DEI no todos los contribuyentes exentos del ISRPJ presentan declaración jurada y si bien la cantidad que no lo hace se desconoce, podría llegar un 40 por ciento).

C. Datos e Información

16. **La calidad de los datos es crucial en todo estudio económico.** El de los gastos tributarios no es una excepción. No importa cuán aceptada académicamente sea la metodología utilizada, por mejor que sea, los resultados obtenidos serán tan confiables como los datos utilizados para obtenerlos⁹. Todo tipo de datos se utilizan para estimar el gasto tributario y sus beneficios (análisis costo beneficio) siendo los más importantes la información de las declaraciones juradas de los contribuyentes y las cuentas nacionales. Esto no implica dejar de lado otras fuentes, desde boletines del Banco Central como de otros ministerios y organizaciones privadas representantes de beneficiarios (que por ejemplo pueden contener información de cantidad de empleados contratados o valor agregado generado por empresas promovidas).

17. **Las bases de declaraciones juradas de los contribuyentes son muy utilizadas para estudios de gasto tributario.** Esta herramienta se ha utilizado y utiliza para medir parte del gasto tributario en los estudios realizados en Honduras, y puede seguir utilizándose en el futuro. Pero requiere: (i) que todos los contribuyentes presenten declaración jurada (incluso los que realizan actividades totalmente exentas del ISRPJ o ventas totalmente exentas del ISV); (ii) que la información de las declaraciones juradas presentadas por los sujetos beneficiados sea veraz; y (iii) que no existan errores en el proceso de carga (ver al respecto siguiente capítulo, análisis de la sección de micro simulaciones).

D. Exenciones e Impacto Redistributivo

18. **No toda exención implica gasto tributario.** En el caso del ISR cuando un determinado tipo de renta no se encuentra gravada, estamos ante un gasto tributario. En el caso del ISV las ventas exentas generan un gasto tributario cuando se aplican a venta de bienes y servicios a consumidores finales, a productores de bienes y servicios exentos, y a contribuyentes de los regímenes simplificados. En estos casos, es decir de consumos intermedios, no hay pérdida de recaudación, sino aumento por efecto acumulación. En el caso de los regímenes simplificados debe considerarse el efecto neto: sus ventas están exentas (por ende generan gastos tributarios), pero sus compras están gravadas (y por lo tanto el ISV que pagan en las mismas debería reducirse del ISV que sus ventas deberían generar).

19. **Los estudios de gastos tributarios deben contener información complementaria que ayude a comprender sus consecuencias.** Por ejemplo, (i) el Cuadro 2 de este reporte muestra el alto gasto tributario comparado de Honduras y la consecuencia de ello: las altas tasas tributarias nominales; y (ii) los impactos redistributivos de las exenciones, en general regresivo. Este reporte

⁹ 'The researcher should always keep in mind that the results of research are only as good as the quality of data'. Gujarati. Basis Econometric, 2004, page 31.

muestra en el último de los capítulos como las exenciones en el ISV benefician a las personas de mayores ingresos en mucha mayor proporción que a los pobres, y ese estudio debería incluirse en los trabajos de gasto tributario. Similar análisis debe realizarse con otras exenciones notoriamente regresivas, como la del decimotercer salario y la reducción de tasa de ISV para compras con tarjeta de débito y/o crédito.

E. Universalidad

20. **Los estudios de gastos tributarios deben incluir todas las exenciones y tratamientos preferenciales.** Incluso aquéllos de menor cuantía o sobre los cuales no puede estimarse el impacto (porque se carece de información) o porque se asume que no puede disminuirse (como la exención en el ISRPN). Por ello se recomienda incluir la matriz de exenciones (listado de exenciones y sus leyes como punto de partida). Esto también brinda una idea de la magnitud de los gastos tributarios. En los estudios sobre Honduras deberían incluirse, entre otros conceptos no incluidos en algunos reportes, los siguientes (sólo ellos representan cerca de 1.5 por ciento del PIB, además, excepto la primera, son todas regresivas): contribuyentes con ingresos inferiores al umbral de ISV; exención del decimotercer y cuarto salarios del ISRPN; exención del impuesto a los combustibles para Bunker usado en la generación de electricidad; y descuento del 8 por ciento del ISV pagado con tarjetas de crédito y/o débito.

F. Gasto Tributario Negativo

21. **La mayoría de los países no consideran gasto tributario negativo la recaudación por tasas superiores a las generales.** Como es el caso de la tasa del 18 por ciento del ISV. Esto puede ser correcto cuando se define al sistema tributario de referencia como la ley aplicable a la mayoría de los contribuyentes (cualquiera sea el marco tributario adoptado). Si bien la mayoría de los países de la región no estiman el gasto tributario negativo, muchos países de la OCDE ya lo incluyen, al menos cuando miden manera conjunta (como debería hacerse) el gap de incumplimiento y el de política en el IVA (ISV). Medir el impacto en la recaudación como consecuencia de tasas superiores a la general (en impuestos como el ISV en ventas a consumidor final), contribuye a mostrar y explicar de mejor manera la recaudación y el gasto tributario (cuanto se deja de recaudar por las exenciones).

22. **Distinto es el caso de los impuestos selectivos al consumo (ISC) o las tasas reducidas en ISV en etapas intermedias.** Los ISC que gravan bienes que generan externalidades negativas (como combustibles, alcohol y tabaco) no deben formar parte del gasto tributario (además aplican a la generalidad de los contribuyentes). Debe considerarse también que, en determinadas situaciones, exenciones y tasas reducidas no necesariamente implican reducción de recaudación. En consecuencia, no deberían ser considerados como gasto tributario. Un claro ejemplo son exenciones y tasas reducidas del IVA en etapas intermedias, las que, al generar acumulación del gravamen, producen un impacto positivo en la recaudación.

G. Micro y Macro Modelos

23. **Los métodos utilizados pueden clasificarse en micro y macro modelos.** Los últimos usan agregados económicos (como el PIB o el consumo privado, incluso expandiendo las encuestas de hogares) para medir la pérdida de recaudación de un gasto tributario. Los modelos micro utilizan, en general, muestras de contribuyentes para estimar dicha pérdida. Es conveniente usar todo tipo de fuente, incluso las generadas por el sector privado. El cuadro 3 sintetiza el método utilizado por los países de la OCDE incluidos en el mismo.

Cuadro 3. Método de Estimación del Gasto Tributario en Países de la OCDE

País	Método
Alemania	Diferentes micro y macro análisis en función de la información utilizada (tanto del sector público como privado).
Canadá	Microanálisis - muestra de contribuyentes
España	Si bien se utilizan varios métodos se destaca el microanálisis - muestra de contribuyentes.
Estados Unidos	Para el ISR se utiliza una definición amplia (definición de Haig-Simons) y lo que se aparte de ella se considera gasto tributario. Microanálisis - muestra de contribuyentes introduciendo supuestos de comportamiento.
Francia	Microanálisis - muestra de contribuyentes.
Holanda	Microanálisis - muestra de contribuyentes y otros no muy significativos.
Japón	Macro métodos utilizando datos de las cuentas nacionales; microanálisis - muestra de contribuyentes; y encuestas a muestras de trabajadores, consumidores y contribuyentes.
Suecia	Para el ISR utilizan una definición amplia (definición de Haig-Simons) y lo que se aparte es gasto tributario. Microanálisis - muestra de contribuyentes.

Fuente: Tax Expenditures in OECD Countries, OECD 2010.

H. Transparencia del Régimen y de los Gastos Tributarios

Necesidad de leyes tributarias en textos ordenados

24. **La reforma introducida a través del DL 278-2013 implicó sentar las bases para introducir mejoras en materia de transparencia.** Se procuró incluir en un sólo texto normativo a los beneficios tributarios (art. 24); y se dispuso que 'toda exención o beneficio fiscal se otorgará conforme el Código Tributario y la Ley Especial que otorgó el beneficio' (art 22). Sin embargo, es conveniente que el nuevo código tributario sea más específico en este aspecto (i) incluyendo un título para los incentivos tributarios; (ii) disponiendo que sólo estarán vigentes los incluidos en dicho título; y (iii) disponiendo que se derogan aquéllos no expresamente incluidos en el mismo. Debe además disponerse que sólo serán válidas las exenciones de cada impuesto incluidas en la ley de los mismos y no en leyes especiales.

25. **El régimen tributario de Honduras es poco transparente.** No sólo no hay publicaciones de gastos tributarios, sino además, no hay textos ordenados de la legislación tributaria, que se encuentra dispersa en las leyes de cada impuesto, sus modificaciones, y

legislación específica (como de turismo) que legisla en materia tributaria. Esto dificulta y hasta imposibilita la comprensión del régimen. Es imperiosamente necesario dictar textos ordenados de cada impuesto. Si bien el SEFIN avanzó y prácticamente completó el texto ordenado del ISV y de otros impuestos, la recolección de normativa aprobada durante décadas y en leyes especiales demanda mucho tiempo. La ventaja de textos ordenados perfectos (que incluyan exactamente todas las normas aprobadas no derogadas) es que no requiere ir al Congreso. Sin embargo, por razones de economicidad y ante la necesidad de contar con leyes claras a la brevedad, la misión recomienda aprobar los textos ordenados cuando se esté seguro que comprenden toda la legislación aprobada en su oportunidad o enviar nuevos textos al congreso que garanticen al menos la legislación de los últimos años, disponiendo que se deroga toda norma no contenida en las mismas.

26. **El artículo 15 de la Ley de ISV establece las principales exenciones del ISV.** Mezcla las exenciones por destino y por productos; además, las exenciones por productos son enunciados indicativos dificultando su implementación. Sólo el literal a) incluye como anexo una lista específica por código arancelario del sistema armonizado de productos exentos. Es necesario que los demás literales de este artículo sigan la misma práctica del literal a).

Necesidad de transparentar el gasto tributario

27. **Varias razones justifican medir el gasto tributario.** Dos son las más importantes: i) facilita la eliminación de exenciones (lo cual aumenta la eficiencia y equidad de los regímenes tributarios) y (ii) aumenta la transparencia de los sistemas tributarios. Como parte del proceso presupuestario los congresos todos los años analizan línea por línea los gastos públicos (directos) sugeridos por los poderes ejecutivos (en defensa, educación, salud, seguridad, subsidios, etc.) para aprobarlos o modificarlos. Sin embargo, no sucede lo mismo con el gasto tributario (exenciones) lo cual hace al sistema menos transparente. Así, los gastos tributarios pueden quedar ocultos dentro de las estimaciones de recaudación y no están sujetos a escrutinio, análisis y discusión por los parlamentos como lo están los gastos directos: una tasa de ISR PJ inferior a la general para cierto sector concedida hace treinta años pasa inadvertida subsumida por una recaudación menor.

28. **Los parlamentos aprueban así niveles de recaudación en los presupuestos sin conocer a veces el costo o pérdida por beneficios tributarios.** Para incrementar la transparencia de sus regímenes tributarios, muchos países miden y publican sus gastos tributarios, incluyendo estas estimaciones en un capítulo especial del Marco Macro Fiscal de Mediano Plazo y del proyecto de ley de presupuesto (Perú, Chile, Guatemala y Brasil, entre otros, presentan incluso proyecciones de gasto tributario); el objetivo fiscal es hacer tan visibles los gastos tributarios (indirectos) como los gastos directos.

29. **Los objetivos de las exenciones así como la merma de recaudación que generan deben ser públicos.** Esto implica de fácil acceso para los ciudadanos (e inversores). La transparencia debe ser comprensiva y por ende darse en todos los ámbitos:

- **Objetivo.** Los objetivos de los incentivos y las exenciones como los objetivos de la política económica deben publicarse claramente para que sean entendibles para los ciudadanos (en particular cuando se trata de incentivos sectoriales o regionales).
- **Legal.** Los tratos preferenciales deben surgir de una ley; debe evitarse todo tipo de discreción administrativa. Los criterios de elegibilidad deben estar incluidos en la ley.
- Los gastos tributarios sólo deben estar vigentes si se incluyen en la ley del respectivo impuesto y, en el caso de los incentivos tributarios, si se incorporan en un capítulo especial del código tributario que incluya todos los incentivos vigentes. Cuando las exenciones (y los incentivos tributarios, en particular) son previstos por Decreto o en leyes especiales (por ejemplo, ley de promoción de la construcción, de actividades deportivas, etc.) suelen pasar desapercibidos para el público. Hay países donde determinados incentivos (por ejemplo, a construcción de estadios de fútbol o reproducción de caballos de carrera) se concedieron hace más de 40 años y son desconocidos para el público y sus representantes. Incluir todas las exenciones de un impuesto en el cuerpo de la ley que establece ese impuesto es claro y transparente y permite conocer rápidamente los beneficios respecto de ese gravamen (la ley de IVA Perú es un claro ejemplo de ello).
- **Administrativo,** no debería haber discreción administrativa alguna en la calificación de empresas o personas para el acceso a exenciones o incentivos tributarios; una vez que los mismos son aprobados por ley, deben ser usufructuados por las empresas o personas que cumplan los requisitos y condiciones previstas en la misma (esto obviamente no limita las facultades de verificación para confirmar que las personas cumplen estos requisitos).
- **Económico,** en cuanto debe conocerse el costo que implican a la sociedad y los beneficios que ésta recibe (este análisis costo beneficio debe efectuarse antes, durante y después de otorgar el beneficio). Además de los gastos tributarios, es necesario publicar la lista de los sujetos beneficiados con su RTN y monto del beneficio (la lista debe incluir sociedades y sus socios)¹⁰.
- También debe publicarse a los beneficiados de los gastos tributarios, cuando pueda identificárselos (como con los incentivos tributarios) incluyendo la magnitud del beneficio recibido. Es común en varios países que un grupo reducido de empresas reciban la mayor parte de los beneficios; la información debe contener asimismo las actividades y regiones beneficiadas.
- La ley, el código tributario, debe establecer la obligación de efectuar las publicaciones (en línea) y estimaciones de gastos anteriores (las leyes; su texto ordenado; el inventario de beneficios; etc.).

¹⁰ Según la Ley de Transparencia de Acceso a la Información Pública puede publicarse esta información, a menos que de gravámenes contemplados en la ley de defensa y seguridad (comprende el ITB y otros menores, pero no ISR o ISV).

- Debe publicarse en línea un inventario de todos los incentivos y normas que los establecen.
- Los cambios propuestos a exenciones e incentivos al igual que las leyes que los establecen deben publicarse con anticipación para su discusión.
- Las disposiciones legales y administrativas que regulan los impuestos y todo tipo de exenciones deben publicarse en el diario de publicaciones legales (La Gaceta) con anterioridad a su vigencia o a partir ella y estar disponibles online (sin costo para su acceso). Cuando el número de modificaciones o su complejidad lo justifiquen, deben confeccionarse y publicarse de la misma forma textos ordenados (en La Gaceta y en línea). Además de estar en español es útil que las principales normas estén disponibles en inglés.
- Toda ley que entienda de exenciones (y de impuestos en general) debe ser revisada por SEFIN antes de su envío al Congreso.

30. **La medición del gasto tributario ha recibido la atención de la mayoría de los países** (tanto de la OCDE como los que están en vías de desarrollo). No sólo por su aumento, sino también debido al incremento de los déficits fiscales durante la crisis financiera internacional de 2008 y 2009 y a las inequidades que generan (en definitiva las personas de más altos ingresos son quienes más deben pagar impuestos, al menos en términos absolutos, y quienes más se benefician con los gastos tributarios). La mayoría de los países de Latinoamérica tienen una amplia experiencia en la medición del gasto tributario. Cinco países al menos han establecido la obligación legal de hacerlo (Cuadro 4).

Cuadro 4. Experiencia en Medición del Gasto Tributario

País	Años de Experiencia	Obligación legal
Brasil	27	Si
Argentina	17	No
Chile	15	Si
Guatemala	14	Si
Méjico	14	Si
Perú	14	Si
Colombia	14	Si
Ecuador	8	Si
Rep Dominicana	8	Si
Uruguay	8	No
Costa Rica	6	No
Nicaragua	4	No
Bolivia	3	No
El Salvador	3	No
Paraguay	1	Si

Fuente: CIAT y Autoridades Tributarias.

31. **Honduras ha comenzado a realizar las primeras estimaciones de gastos tributarios.** Éstas corresponden a los años 2010 y 2011 y se han incluido en un documento (DEI, 2013), pero no se han enviado al Congreso ni se encuentran accesibles en línea. Esto es común que suceda, y

ha sucedido en la mayoría de los países incluidos en el Cuadro 4. Los primeros análisis son parciales pues no comprenden todas las exenciones, sea porque la matriz no está completa o faltan de datos. Las subsiguientes estimaciones mejoran una a una, y han sido de utilidad: muchos de los países incluidos en el mencionado Cuadro 4 han eliminado incentivos y exenciones, y los estudios de gastos tributarios han sido útiles para ello. Honduras debe avanzar en medición de gasto tributario de manera institucional; hasta ahora las consultorías han reemplazado el trabajo de medición que debe hacer el Gobierno de Honduras y esto no debería ser así. Las consultorías han realizado excelentes trabajos y deben continuar, pero para revisar, evaluar y ayudar a mejorar el trabajo que institucionalmente realicen el SEFIN y la DEI.

32. **Medir y publicar el gasto tributario hará al sistema tributario de Honduras más transparente.** Permitirá a la sociedad conocer el costo y sacrificio que realiza para que determinados sujetos se beneficien con ellas. Es conveniente a tal fin, conformar un grupo de trabajo con personal de SEFIN y DEI para confeccionar la matriz de exenciones y medir de manera institucional el gasto tributario línea por línea. Es conveniente convocar a participar en dicho grupo también a funcionarios del BCH y del INE, instituciones con información útil y conocimiento sobre la misma.

33. **Ambas instituciones mostraron interés en ser la responsables de la medición.** En algunos países de la región la responsabilidad recae en el departamento de estudios de la administración tributaria, que cuenta con más recursos. En los países emergentes (Argentina y Brasil, por ejemplo) y en los desarrollados la responsabilidad está a cargo de los ministerios de finanzas, ésta es una mejor práctica pues la política tributaria debe estar a cargo de los ministerios y no de los organismos de recaudación y control.

34. **Un argumento esgrimido frecuentemente a favor de que las administraciones tributarias realicen el estudio, es que cuentan con información para hacerlo** (declaraciones juradas). Sin embargo, este argumento no es sólido: (i) el BCH y el INE también cuentan con más información para ello (PIB, consumo agregado, encuestas de hogares, etc.) y no por ello deben ser los responsables de la medición; (ii) ni DEI, INE o BCH son 'dueñas' de la información de procesan, sostenerlo no es institucional; (iii) finalmente, si el argumento para que la institución que procesa o posee información es la obligación de mantener sigilo (sea el secreto impositivo o el estadístico), la solución pasa por que DEI no comparta la información sujeta sigilo (bastaría con que comparta las bases de datos sin RTN ni nombre de los contribuyentes).

35. **Lo anterior no implica demeritar la importancia de la participación de DEI en la medición y en el grupo.** Ha contratado la última consultoría para medir el GT de 2011 y está trabajando actualmente con otra para medir el de 2014 y 2015. Esta experiencia no debería desaprovecharse, como así tampoco el deseo e impulso demostrado por sus funcionarios para realizar la medición y controlar a los sujetos exentos (no contratados aún). Por su parte, la nueva Dirección de Política Tributaria (DPT) de la SEFIN cuenta con personal técnico capacitado para realizar tal medición. Por ende, lo mejor que pueden hacer ambas instituciones es trabajar coordinadamente. La DPT podría liderar los aspectos técnicos de la medición (uno de sus

miembros a cargo de la secretaria académica del grupo) y la DEI podría coordinar la reuniones, la periodicidad y manera en que se recibirá la información, etc.).

36. **Algunas de la funciones del grupo de medición del gasto tributario podrían ser:** a) identificar y actualizar todos las normas legales y administrativas que den lugar a los gastos tributarios; b) diseñar una metodología para el cómputo de cada uno de ellos; c) establecer la periodicidad con que los organismos deben actualizar la información utilizada y criterios de presentación; d) preparar un informe anual conteniendo los resultados obtenidos; y e) elevar el mismo a las autoridades de la SEFIN y de la DEI para su posterior inclusión en el Mensaje de Ley del Presupuesto Anual. Una vez medido el gasto tributario, la siguiente etapa consiste en completar el estudio mediante la medición de los beneficios (ver siguiente capítulo).

Dirección General de Política Tributaria

37. **La SEFIN ha creado recientemente la Dirección General de Política Tributaria (DGPT).** Ha sido decisión una decisión correcta, más aun considerando las deficiencias del régimen tributario de HND y su elevado nivel de GT. Los países de OCDE y muchos de la región han ya establecidos direcciones de esta naturaleza, incluso con rango superior (vice ministerios). Además de algunas funciones descritas en este reporte que son primordiales y muy necesarias (participar del grupo de medición del gasto tributario y terminar textos ordinados) , la DGPT deberá realizar otras funciones (como diseñar la política tributaria de HND, medir el impacto de posibles cambios a sus régimen tributario, el incumplimiento, etc.). Si bien no ha sido el objeto de la misión analizar la funciones de la DGPT ni la cantidad de personal necesario para que cumpla sus funciones, es necesario destacar que se necesita fortalecerla a través de un mayor presupuesto y contratando el personal especializado que necesita para ello.

Recomendaciones

- Establecer en el CT la obligación de: efectuar estimaciones anuales de gasto tributario, incluirlas en un boletín, y remitirlas al Congreso con el proyecto de presupuesto para su discusión.
- Efectuar la estimación del gasto tributario neto de evasión para que refleje pérdida de recaudación y no recaudación bruta.
- Introducir un capítulo especial en el código tributario para los incentivos tributarios; y disponer que sólo serán validos los incentivos incluidos en el mismo y las exenciones establecidas en la ley del respectivo impuesto.
- Incluir en los estudios de medición del gastos tributarios a todas las exenciones que generan pérdida de recaudación y que no se incluyen actualmente; entre otros: contribuyentes con ingresos inferiores al umbral del ISV; decimotercer y cuarto salarios en ISRPN; exención impuesto del impuesto a los combustibles para Bunker usado en la generación de electricidad; y descuento del 8 por ciento del ISV pagado con tarjetas de crédito y/o débito.

- Incluir en las estimaciones el gasto tributario negativo (como tasa del 18 por ciento del ISV).
- Completar estudios de gastos tributarios con información complementaria sobre impacto e incidencia de las exenciones (por ejemplo, quien se beneficia con las exenciones de ISV o su tasa reducida).
- Incluir en una lista anexa al art. 15 de la ley de ISV y de manera específica los bienes y servicios exentos de ISV, identificados según el sistema armonizado de designación y codificación de mercancías (como se identifican los productos de consumo básico del literal a) dicho artículo).
- Crear (SEFIN) un equipo de trabajo que revise las leyes y finalice textos ordenados para aprobar en una sola norma, todas las disposiciones legales de cada uno de los impuestos; o enviar nuevos textos al Congreso que incluyan al menos la legislación de los últimos años, disponiendo que se deroga toda norma no contenida o contradiga a las mismas.
- Transparentar el régimen de exenciones publicando la matriz con todas exenciones, los objetivos de las leyes que las crean e individualizando a los beneficiarios y su beneficio cuando esto sea posible.
- Establecer un grupo de trabajo con funcionarios de la DEI y el SEFIN para confeccionar la matriz de exenciones y medir de manera institucional el gasto tributario línea por línea incluyendo la matriz de beneficios (convocar al grupo a funcionarios del BDH e INE).
- Fortalecer a la DGPT incrementando su presupuesto y personal técnico.

III. MEDICIÓN DEL IMPACTO DE LOS GASTOS TRIBUTARIOS

38. **Este capítulo describe distintas herramientas utilizadas para medir los gastos tributarios, los beneficios derivados de los mismos y su impacto.** En primer lugar, se analizan los modelos más difundidos para evaluar el impacto de los incentivos en la economía (grupos de tratamiento y control y análisis macroeconómico, incluyendo datos de panel o estudios de caso país); luego dos herramientas muy utilizadas también (y en Honduras): una para medir los gastos tributarios, la micro simulación, y otra, para obtener datos, las encuestas. Finalmente, se describe el análisis de costos y beneficios y el modelo de la tasa interna de retorno, usada para evaluar de manera individual cada proyecto de inversión (el modelo también es útil para el seguimiento y control de los proyectos autorizados).

A. Métodos Para la Evaluación de Impacto Sectorial

39. **Estos experimentos comparan la tasa de retorno de un de grupo de control (o testigo) con la de un grupo de tratamiento.** Se toma una muestra (o se trabaja con el universo) de los contribuyentes beneficiados y se compara su rentabilidad con la de un grupo similar (mismo tamaño, sector, inicio de actividades, etc.) de empresas que no recibieron los beneficios. Se proyectan los flujos de caja (ingresos menos egresos) de una inversión sin impuestos (se asume que las empresas utilizan todos los incentivos disponibles) y se los compara con los flujo de caja de una inversión similar donde se tributa por el régimen general.

40. **Estas comparaciones pueden realizarse a través de distintos mecanismos.** Los tradicionales de coincidencias comparan cada componente del grupo beneficiado con uno del grupo no beneficiado e interpretan la diferencia como el efecto de beneficio tributario. Sin embargo, esta metodología presenta al menos dos problemas de muy difícil solución para Honduras:

- Primero, la carencia de datos disponibles, aún en países desarrollados. No es simple encontrar dos grupos de empresas de similares (o de idénticas características, en actividad, tamaño, ubicación, etc.) una de las cuales elige desarrollar su actividad con beneficios tributarios y la otra no. Estos modelos son menos comunes en países en vías de desarrollo donde hay aún menos disponibilidad de datos, los beneficios son amplios (100 por ciento en ISR, tipo *tax holiday*) y alcanzan al universo de empresas. Por ejemplo, en el caso de Honduras, los beneficios a la exportación alcanzan a todas las empresas y no a las ubicadas en una región determinada; en consecuencia es imposible encontrar en Honduras un grupo de tratamiento (de empresas que no recibieron el beneficio). Tampoco es posible encontrar un grupo similar de empresas fuera de Honduras para construir el grupo de tratamiento (además de tener que encontrar un país de similares características, es difícil que provea la información).
- El segundo problema es el sesgo de auto-selección (*selection bias*). Aún encontrándose dos grupos de empresas similares, unas de las cuales optó por los beneficios y las otras no, ambos grupos no serán idénticos ni similares, pues aún subsiste una diferencia importante

entre las empresas de ambos grupos: unas optaron (o pudieron optar) por el beneficio y las otras no; y esta opción está generalmente asociada al resultado (que efecto tienen los incentivos sobre la inversión).

- Algunos de estos estudios no han podido resolver otros problemas como los movimientos de empresas del sector beneficiado al no beneficiado y viceversa y las diferentes características de los grupos utilizados (las empresas beneficiadas fueron de mayor porte).

41. **Existen diferentes técnicas econométricas que tratan de resolver el segundo de los problemas** (sesgo de auto-selección). Pero requieren de información adicional (datos con información detallada de programas antes y después de los impuestos) que en general no está disponible en los países en vías de desarrollo, como Honduras. Entre los métodos más utilizados están el de *propensity score matching* (Rubin) y el de corrección en dos etapas (Heckman) usando, por ejemplo, una variable *probit* en la primera etapa. Este último método, por ejemplo, consiste en regresar una variable *dummy* contra una serie de variables (Z) explicativas de la decisión de optar por acceder a los beneficios (estas variables podrían ser actividad, ubicación geográfica, tamaño de la empresa, etc.); sin embargo, para una correcta identificación se necesita que una variable sea exógena al resultado o *outcome* (nivel de inversión o gasto en investigación y desarrollo, I&D). Es decir, el resultado se controla por varios factores y se determina luego la diferencia del mismo entre el grupo de tratamiento y el de control usando uno de los anteriores métodos para controlar por auto-selección.

42. **En los países en vías de desarrollo estos estudios son escasos debido a la falta de datos y sus conclusiones dependen de supuestos débiles.** Cuando se realizó un análisis de estas características en República Dominicana, si bien se concluyó que las empresas que habían optado por los incentivos tenían un tasa interna de retorno superior a la de aquéllas que no habían optado por los mismos (lo cual demostraba que los incentivos eran redundantes e innecesarios), la diferencia entre ambos grupos era significativa y los hacía incomparables. Entre ellas, las empresas que habían optado por los incentivos eran significativamente más grandes que las que no lo habían hecho y éste fue un sesgo muy significativo: la rentabilidad aumenta con el tamaño de las empresas. El segundo problema es la fuente de los datos utilizados (y también es significativo): las declaraciones juradas del ISR y si el control sobre contribuyentes gravados y exentos no es muy bueno (como sucede en los países en vías de desarrollo), la información contenida en dichas declaraciones no es, en general, veraz. Es de esperarse así que las empresas beneficiadas declaren todos sus ingresos y utilidades (pues no tienen incentivos para evadir) y las del territorio, que deben pagar sus impuestos, no lo hagan.

43. **En los países desarrollados hay más fuentes de información** (como las encuestas a empresarios). Esto permite prescindir del uso de información sesgada de declaraciones juradas y provee información para construcción de variables control (ver por ejemplo, Kobayashi, 2011, quien utiliza información de la encuesta de pequeñas y medianas empresas realizada por el

Ministerio de Economía, Industria y Comercio de Japón y corrige el sesgo de auto-selección por *propensity score matching* para concluir que los créditos impositivos para I&D influyen positivamente la decisión de las pequeñas y medianas empresas de invertir en este tipo de gasto.

B. Análisis Macroeconómicos

44. **Los análisis econométricos son frecuentemente utilizados en países en desarrollo, en general, para estimar la respuesta del gasto en I&D a los incentivos tributarios.** Los modelos regresan el gasto en este rubro contra los beneficios recibidos por I&D y una serie de variables de control (como tamaño de la empresa, nivel de utilidad y actividad). La mayoría de los estudios concluyen que, en general, el crédito por I&D tiene un impacto significativo y positivo en el gasto en este rubro (Bloom, Griffith and Van Reenen (2002), por ejemplo, quienes realizan el análisis para un grupo de países de la OCDE).

Datos de panel

45. **Varios estudios empíricos demuestran que los incentivos tributarios han sido efectivos para atraer inversiones** (De Mooij and Ederveen, 2008). Sin embargo, hay poca evidencia que muestre el costo que esto implicó para la sociedad. Además, estos estudios concluyen que los incentivos amplios (exención total o reducción de tasa del ISR):

- Han sido en general más efectivos en los países desarrollados que en los países en vías de desarrollo (James and Van Parys, 2009; Abbas and Klemm, 2013). Esto se debe a que (i) los países en vías de desarrollo ofrecen menores atractivos extra tributarios para los negocios (infraestructura, seguridad, garantía jurídica, etc.) que son un factor más importante a la hora de decidir dónde invertir y (ii) a que en los países desarrollados los incentivos tributarios están, en general, condicionados a la inversión o aumentar el empleo (ver siguiente capítulo).
- Que si bien han sido efectivos para atraer inversiones directas externas, no lo han sido para impulsar la formación de capital o el crecimiento económico de los países (Klemm and Van Parys, 2009). Este trabajo incluye 40 países en vías de desarrollo, entre los que se encuentra Honduras. Con el uso de datos de panel dinámico controla por simultaneidad y efectos fijos: concluyendo que la política tributaria influye sobre el nivel de crecimiento y no viceversa. A pesar de la importancia de este tipo de estudios, sus conclusiones son aplicables en general a los países incluidos en el análisis, pero no a cada uno de ellos en particular pues no controlan los parámetros por heterogeneidad.

Un solo país

46. **No son comunes los análisis que incluyen un sólo país.** Para poder regresar el crecimiento, las inversiones extranjeras, u otras variables es necesario controlar por endogeneidad (en particular, si los impuestos e incentivos son causa o efecto del crecimiento). El crecimiento puede depender de otros factores que son difíciles de controlar o capturar en el análisis. Podría realizarse un experimento natural analizando qué sucede con las variables a

explicar (crecimiento por ejemplo) antes y después de determinado incentivo (que debe ser significativo), como fue la creación de las ZOLI 40 años atrás. Sin embargo, el análisis presenta varios problemas, que si no son resueltos, pondrían en duda la veracidad de los resultados obtenidos:

- Primero, el régimen de incentivos no ha permanecido invariable (el propio régimen de ZOLI soportó cambios importantes como su extensión a todo el territorio en 2000 y/o la autorización de efectuar ventas al mercado interno) y es difícil reflejar estos cambios en un análisis de esta naturaleza (no pueden crearse múltiples *dummies*).
- Segundo, para resolver el problema de endogeneidad algunos estudios utilizan variables instrumentales: no es simple en el caso de Honduras encontrar una variable correlacionada con la concesión de beneficios y no con el PIB para usar como instrumento. Otros estudios (como los experimentos naturales) elijen grupos testigos o de control (empresas que no recibieron los beneficios ZOLI en Honduras o en otro país) para compararlo con un grupo a experimentar (empresas dentro o beneficiadas con ZOLI). Sin embargo, como se explicó, por falta de datos estos estudios no son fáciles de aplicar en Honduras.

C. Simulaciones y Calibraciones

47. **Los modelos de equilibrio general computable (MEGC) se utilizan también para cuantificar los efectos de las políticas económicas.** Por ejemplo, para analizar la incidencia de las exenciones en impuestos al consumo o el efecto de los incentivos tributarios en el nivel de inversión. Los MEGC tratan de replicar la economía de un país (o parte de ella) a través de funciones que representan las relaciones entre los distintos sectores de la economía (familia, productores, Estado). Los MEGC son modelos desagregados que se basan en el comportamiento optimizador de los agentes intervinientes en la economía a través de su interacción en los mercados. Los pasos iniciales de un MEGC son un caso base observado y un conjunto de estimaciones independientes de elasticidades de oferta y demanda.

48. **Los MEGC son también más frecuentes en economías de países desarrollados donde hay más información y estudios disponibles** (como de elasticidades). Esto evita realizar innumerables supuestos. Sin embargo, aún los MEGC que buscan representar economías de países desarrollados dependen de supuestos y, logran incorporar sólo una pequeña cantidad de cambios que modifican los parámetros del modelo (en otras palabras, la economía de un país cambia continuamente y un modelo no puede reproducir estos cambios en tiempo real). Considerando la complejidad de los MEGC, es conveniente el uso de modelos más simples en Honduras, y cuyos resultados sean sensibles a los resultados obtenidos (alcanzaría con que quienes están beneficiados cambien algunos supuestos para que los resultados cambien completamente).

D. Herramientas de Medición y de Obtención de Datos

49. **Las micro simulaciones son frecuentes en los países desarrollados.** Usan muestras de declaraciones juradas para estimar el gasto tributario, proyectar recaudación y estimar el impacto en la recaudación de posibles cambios al régimen tributario. Mientras los modelos macro persiguen medir el impacto de los incentivos en toda la economía (o un aparte de ella, por ejemplo para las empresas que utilizan el crédito por gastos en I&D), los modelos micro usualmente se focalizan en un impuesto o una medida particular y producen información con más detalle y con más precisión (si la información de declaraciones juradas es veraz) y permiten medir, en algunos impuestos como el ISRPN, el efecto distributivo de una medida. El más común es el del ISRPN debido a que es el impuesto más importante en los países desarrollados. Por ejemplo, un modelo de esta naturaleza podría ser de utilidad para analizar el impacto redistributivo de la exención del decimotercer y decimocuarto salario en Honduras (en general regresiva); o para medir el impacto recaudatorio y redistributivo de cambios de tasas¹¹.

50. **La principal ventaja de las micro simulaciones es que permiten usar información de declaraciones juradas evitando realizar los supuestos comúnmente frecuentes en los modelos macroeconómicos.** Las micro simulaciones pueden complementarse con micro y macro modelos para reflejar efectos multiplicadores (por ejemplo, la eliminación de una exención trae aparejada más recaudación su efecto y menos consumo o ahorro en pensionados). Las micro simulaciones en el ISRPJ también son usados para estimar el gasto tributario y el impacto en la recaudación determinados cambios de política tributaria. Por ejemplo, en las tasas de depreciación y en determinadas deducciones o créditos, y más importantes en subsidios focalizados (como créditos por I&D).

Selección de muestras

51. **La mayoría de los países desarrollados trabajan con muestras de la base de declaraciones juradas.** Esto se debe a que hay miles (y hasta millones) de contribuyentes. En los países en vías de desarrollo, las bases son más pequeñas. Por ejemplo, en Honduras la base del ISRPJ de 2014 incluye 19,760 contribuyentes. Aún siendo este número notoriamente inferior al de los países desarrollados, es útil trabajar con una muestra, pues los procesos se realizan en un lapso más corto de tiempo. El mecanismo para seleccionar la muestra es un país como Honduras es simple y comprende las siguientes etapas:

- Aunque existen mecanismos de criterios múltiples de selección de muestra (o estratificación), muchos países aplican un sólo criterio. El más común considera dos criterios: tamaño y actividad. Respecto del primero de los criterios, el nivel de ingresos brutos es el mejor y más utilizado criterio (pues los ingresos netos pueden no ser un indicativo del tamaño de las empresas: hasta las más grandes pueden tener perdidas). En un país como Honduras deben

¹¹ Para mejorar los modelos del ISRPN es conveniente que quienes se encuentran debajo del umbral exento presente declaración jurada, al menos aquellos contribuyentes con un ingreso cercano a dicho umbral.

incluirse todos los grandes contribuyentes (como en la mayoría de los países la recaudación está altamente concentrada en un grupo pequeño de grandes empresas).

- Confección de dos archivos: 'archivo con población total' y 'archivo con muestra'.
- Una vez corrido los primeros procesos con la muestra, deben volverse a correrse incluyendo la población total para corroborar los resultados obtenidos que la muestra y confirmar se ha sido bien seleccionada (si hubiera diferencia es conveniente aumentar el tamaño de la muestra).
- La distribución de los contribuyentes por tamaño en el ISRPJ es Honduras justifica el uso de una muestra: 4.8 por ciento de los contribuyentes (944) concentran el 82.3 por ciento de los ingresos; los siguientes 3,076 un 13.5 por ciento ambos (ambos grupos casi el 96 por ciento de los ingresos). La muestra podría con un grupo de 200 contribuyentes más pequeños seleccionados al azar; incluso podría reducirse escogiendo un grupo al azar de los 3,076 contribuyentes 'medianos'.

Cuadro 5. Honduras: ISRPJ, Cantidad de Contribuyentes por Nivel de Ingreso

Ingresos Gravables, Miles de L\$		Contribuyentes		Monto Acumulado	
Más de	Hasta	Cantidad	%	En Lempiras	%
100,000		944	4.8	607,770,234.1	82.3
10,000	100,000	3,076	15.6	100,032,606.2	13.5
1,000	10,000	7,315	37.0	28,050,968.9	3.8
100	1,000	5,321	26.9	2,455,796.2	0.3
10	100	1,030	5.2	55,393.5	0.0
	Menos de 10	238	1.2	830.6	0.0
	Cero	139	0.7	0.0	0.0
	Vacío	1,697	8.6		
Total		19,760	100.0	738,365,829.5	100.0

Preparado por la misión con datos DEI.

- Frecuencia de la selección de la muestra. En el caso de Honduras, dado el número pequeño de contribuyentes y considerando el trabajo que la DEI realiza para incrementar el número de presentaciones electrónicas y mejorar las bases, es conveniente efectuar la selección todos los años (además, el proceso es simple y rápido); ello evita actualizar la muestras (por crecimiento, crecimiento sectorial, inflación, etc.).

Calidad de la información

52. **La micro simulación ha sido utilizada en los estudios de gastos tributarios realizados y puede seguir utilizándose, pero requiere mejorar las bases.** Tres requisitos básicos deben observarse:

- **Todos los contribuyentes deben presentar declaración jurada.** Incluso quienes efectúan ventas u obtienen ingresos exentos (en el caso del ISRPJ al menos quienes tengan ingresos

cercanos al umbral exento). Esto es importante en particular para quienes obtienen la totalidad de sus ingresos exentos del ISR o para quienes efectúan todas sus ventas exentas de ISV, de lo contrario el gasto tributario del ISV o la proyección de ingresos estarán subvaluadas. Además, razones de control justifican la presentación de declaración jurada por parte de sujetos con operaciones exentas, al menos en el ISRPJ, por el uso de precios de transferencia entre contribuyentes beneficiados y sus relacionados que tributan impuestos (ver Capítulo IV de este informe). En el caso del ISRPJ, si no existe obligación, hay modelos, como reducción de umbral de tasa cero, que no podrán correrse (a efectos de la estimación, en este caso las declaraciones juradas podrían reemplazarse por encuestas de hogares).

- **La información de las declaraciones juradas debe ser veraz, incluso aquéllas presentadas por sujetos que obtienen ingresos exentos.** Para ello deben realizarse los controles administrativos respectivos (algunos contribuyentes pueden ser auditados por sus transacciones con relacionadas del territorio o por el proceso mismo de control al que deberían estar sujetos estos contribuyentes y aun otros podrían ser seleccionadas bajo distintos criterios de riesgo para verificar los datos de sus declaraciones juradas). Requiere control (auditorías) como al resto de los contribuyentes considerando sus particularidades y solucionar los 'centros de costos': empresas beneficiadas que declaran utilidad cero por considerar que sus establecimientos en Honduras no tienen personalidad jurídica distinta de persona del exterior que las controlan (Cuadro 6). La aplicación de las normas de precios de transferencia debe extenderse a las transacciones de las empresas locales beneficiadas con las casas matrices.

Cuadro 6. Empresas Beneficiadas que Declaran Utilidad Cero

Contribuyentes en base ISRPJ en regímenes especiales	1,342
- Con utilidad neta imponible vacío, cero o pérdidas	488
- Con pérdidas	335
- Vacío o cero	153

Preparado por la misión con datos DEI.

- **El proceso de carga no debe contener errores.** Una forma de garantizar este requisito es mediante la presentación electrónica de declaraciones juradas. En 2014 aún el 53 por ciento de las declaraciones tributarias se presentaban en soporte en papel. Éste ha sido y es un problema difícil de solucionar en muchos países: los contribuyentes saben que si no presentan electrónicamente sus declaraciones juradas tardan en ser incorporadas a bases para hacer cruces de información o proceso de selección para verificar y auditar; por ello la misión de FAD de 2014 recomendó definir un programa para extender, en forma gradual, la presentación obligatoria de declaraciones tributarias en forma electrónica a todos los contribuyentes¹². Las bases en Honduras aun contienen errores o información que no es

¹² FAD, 2014: Perez, A. y otros: Elementos estructurales para el fortalecimiento de la DEI.

clara. Hay espacios en blanco o completamente vacíos: de los 19,760 contribuyentes incluidos en la base de ISRPJ, 1,070 tienen todos los datos (filas y columnas de ingresos o gastos) vacíos y/o en blanco y es necesario determinar por qué.

Tasas Efectivas de Tributación

53. **Las tasas nominales del ISR no son buenos indicadores del gravamen que en definitiva tributan las empresas.** El impuesto pagado no es producto solamente de la tasa nominal (denominada también legal por ser la establecida en el texto legal) sino de la amplitud de la base del ISR y del cumplimiento tributario. La amplitud de la base depende de la cantidad y alcance de las deducciones y de las exenciones. Las tasas efectivas de tributación (TET) son mejores indicadores del impuesto pagado.

54. **Como su nombre lo indica, las TET persiguen determinar cuánto realmente se paga sobre el retorno de una inversión determinada.** Además del valor presente neto de un proyecto de inversión representativo deben conocerse el resto de los factores de los que depende el impuesto pagado (la tasa del ISRPJ, las de depreciación, las deducciones permitidas y los incentivos que cada régimen tributario incluye). Existen varios tipos de TET, dos las más utilizadas:

- La tasa efectiva marginal (TEM de sus siglas en inglés). Es $= (RG-r) / RG$ donde RG es la tasa de retorno bruta de una inversión determinada (antes de impuesto y neta de depreciación) y r es la tasa mínima (normal) de retorno requerida por los inversores (en consecuencia se estima luego de impuestos). Mide cuanto varía la rentabilidad (antes de impuestos) de un proyecto como consecuencia de los impuestos.
- La tasa efectiva promedio de tributación (TEP) se calcula usualmente como el valor presente descontado del CIT pagado dividido por el valor presente (antes de impuesto) del ingreso neto obtenido. Las TEP miden la carga tributaria de una inversión y son utilizadas para comparar la carga tributaria de distintas alternativas de inversión (en particular por las multinacionales para determinar donde y cuando invertir).
- Los gastos tributarios serán útiles si los beneficios que generan a la sociedad los superan y si, además, la relación entre dichos beneficios y gastos es preferible a otras alternativas públicas (por ejemplo, como eliminar la exención y aumentar el gasto en infraestructura, educación o salud). Por ejemplo:
 - En el caso de ISV, si las exenciones persiguen mejorar la distribución del ingreso, el gasto tributario será útil si las personas de menores ingresos se benefician con dichas exenciones en mayor medida que las de más altos ingresos.
 - En el caso del ISRPJ, una exención o un incentivo tributario será efectivo si los gastos que genera (entre ellos y no los únicos, la pérdida de recaudación) son menores a los beneficios que genera a terceros (principalmente en empleo y valor agregado). Debe especialmente considerarse en este caso que si la inversión es lo suficientemente

rentable como para que se lleve a cabo aún sin la exención tributaria, entonces los costos serán mayores a los beneficios, pues estos últimos serán equivalentes a cero.

Encuestas

55. **Las encuestas proveen información a través de respuestas directas que se incorporan a análisis econométricos o para reportar estadísticas descriptivas.** Por ejemplo, las encuestas a empresarios corroboran trabajos en cuanto concluyen que los impuestos no son el factor más importante a la hora de decidir dónde invertir. Un buen clima de negocios (reglas transparentes, seguridad jurídica, buenas relaciones laborales, disponibilidad de energía, transporte y comunicaciones) juega un papel más importante que las exenciones tributarias.¹³ Las encuestas han encontrado también que los incentivos tributarios pueden ser redundantes para atraer inversiones; es decir, que la inversión se llevaría a cabo de todos modos aún sin el incentivo tributario: según encuestas a inversores, los coeficientes de redundancia alcanzan al 37 por ciento en El Salvador y al 15 por ciento en Nicaragua (James, 2014).

56. **La principal ventaja de las encuestas es que proveen información de manera directa evitando supuestos.** Su principal desventaja es que las respuestas pueden no ser objetivas: por ejemplo, los empresarios pueden exagerar la forma en que los incentivos tributarios favorecen la inversión o en la que un crédito impulsa el gasto en I&D porque saben que de su respuesta podrá depender la continuación del crédito¹⁴. Sin embargo, esta desventaja puede hasta apreciar las respuestas dadas a las encuestas mencionadas en el párrafo anterior, cuando los empresarios destacan la importancia de otros factores distintos a los impuestos, a la hora de invertir.

E. Análisis de Costos y Beneficios

57. **Un estudio de costos y beneficios de incentivos tributarios debe incluir tanto los beneficios como los costos.** Entre los primeros, deben considerarse al menos los siguientes:

- *Aumento de la inversión neta generada por el incentivo:* La inversión bruta (o realizada por el inversor beneficiado) debe corregirse por efectos redundantes: (i) restarse las inversiones que se hubieran hecho de todos modos aún cuando el incentivo no hubiera existido y el (ii)

¹³ Entre estos estudios pueden mencionarse, por ejemplo: *New Horizons: Multinational Company Investment in Developing Countries*, San Francisco: McKinsey Global Institute, Octubre 2003; Ana Cebreiro, *Tax Incentives and FDI Performance*, Meeting of Working Group 3 (Tax Policy for Investment) of the MENA-OCDE Investment Programme, Cairo: Junio 2007; *Corporate Tax Incentives for Foreign Direct Investment*, OCDE Tax Policy Studies No. 4, París: 2001; y Avi Nov, "Tax Incentives for Foreign Direct Investment: The Drawbacks" en *Tax Notes International* 18 Abril 2005. Más recientemente, en 2010, un estudio de la *United Nations Industrial Development Organization* llevó a cabo una encuesta a 7,000 compañías en 19 países del sub-Saharan African concluyendo que los incentivos tributarios son el factor decimoprimeros en importancia (entre doce); otros, como la transparencia se ubica en el 5to lugar.

¹⁴ En una encuesta realizada en 1997 por el Ministerio de Finance de Canadá¹⁴ los empresarios concluyeron que el crédito por I&D impulsó el gasto en este rubro un 32 por ciento.

desplazamiento de inversión existente (por ejemplo, una empresa que se instala puede desplazar a otra del mercado o inversión extranjera adquirir una empresa existente, *takeover*); y (ii) sumarse la inversión en otras empresas (por ejemplo, proveedoras de MP).

- *Efecto neto del empleo*: deben considerarse sólo los nuevos trabajos que aumenten el empleo neto de los que lo reduzcan; en tal sentido, empleo que implique desplazamiento de trabajos ya existentes, no debería considerarse. Adicionalmente, debe sumarse el aumento de productividad (por ejemplo, comparando ingreso de los asalariados contratados por las empresas beneficiadas con el promedio de la actividad). En general, puede esperarse que, si hay desplazamiento, haya aumento de salarios. En países en vías de desarrollo, con desempleo e importante sector informal, una forma simple de medir con cierto grado de aproximación este impacto es considerando la diferencia de salarios pagados con el salario en el sector informal (se asume que los emprendimientos serán formales en materia de seguridad social y que hay desplazamiento y ninguna disminución de tasa de desempleo). La diferencia entre salario formal e informal implica considerar también otros factores como mayor capacitación y productividad del sector formal.
- *Efecto derrame o multiplicador en el resto de la economía* (cuánto aumenta la producción del resto de las empresas por la nueva inversión). También es de esperarse que nuevas inversiones, sobre todo inversión directa externa, implique transferencia de nuevas tecnologías y aumento de productividad; lo cual implica que, aun con desplazamiento exista un efecto positivo en el producto.

58. **Los costos sociales de los incentivos incluyen:**

- *Pérdidas netas de recaudación*. La pérdida por conceder el incentivo, más la de los abusos (con las Órdenes de Compra, precios de transferencia, etc. ver Capítulo IV de este reporte), menos el de nuevas empresas creadas. Los estudios de gasto tributario como los que se han realizado en Honduras, incluyen solamente el primer concepto, no así el segundo ni el tercero, excepto en el caso de Pecho 2012, que incluye parte de los posibles abusos; es necesario considerar los tres rubros.
- *Costos administrativos: de otorgamiento, cumplimiento, evaluación y control*, que pueden aumentar debido a los incentivos fiscales, especialmente cuando son complejos o crean oportunidades de corrupción o de búsqueda de rentas. Estos costos comprenden los de otorgamiento (como los de SEFIN- PHAME y otras entidades gubernamentales encargadas de certificaciones técnicas) y los incrementales de control DEI.

Para el caso de Honduras esta estimación no sería compleja: debe incluir el presupuesto de PHAME, más los de certificaciones técnicas de otras dependencias y del SEFIN (como la del grupo de evaluación). En el caso de DEI, incluiría los de la unidad encargada de medir los gastos tributarios y toda erogación incremental en el control de los sujetos beneficiados si los hubiera. Sin embargo, ellos podrían ser cubiertos por una tasa de servicios; si fuera así no deberían considerarse.

Respecto de los costos de cumplimiento, éstos varían con el monto del proyecto, esperándose que sean decrecientes¹⁵.

- *La escasez de fondos públicos (costo marginal del gasto público)*. Una Lempira de ingresos fiscales tiene en general un valor social superior a una Lempira de ingresos privados y dicho valor debería ser incluido en estos estudios. Esto se debe a diferentes motivos. Primero, la utilidad marginal de los recursos es decreciente, y en consecuencia una L en gasto social bien focalizado (en personas de menores ingresos incluidas en el primer decil de distribución) tendrá un retorno social superior al que tendría si esta L es recibida por, por ejemplo, los dueños de empresas promovidas o trabajadores formales.

Segundo, es usual que para afrontar el gasto público deseado, en vez de reducción de gasto, se incrementen los restantes impuestos lo que genera de por sí carga excedente (por ejemplo, si los incentivos tributarios no existieran en Honduras, las tasas del ISR podrían ser menores, al igual las distorsiones introducidas por este gravamen en trabajo-ocio y ahorro-consumo).

- *Asignación de recursos distorsionada*. La discriminación en favor de cierta inversión, y en contra de otra, puede reducir el retorno promedio de las inversiones y la renta per cápita¹⁶.

Efectos directos únicamente

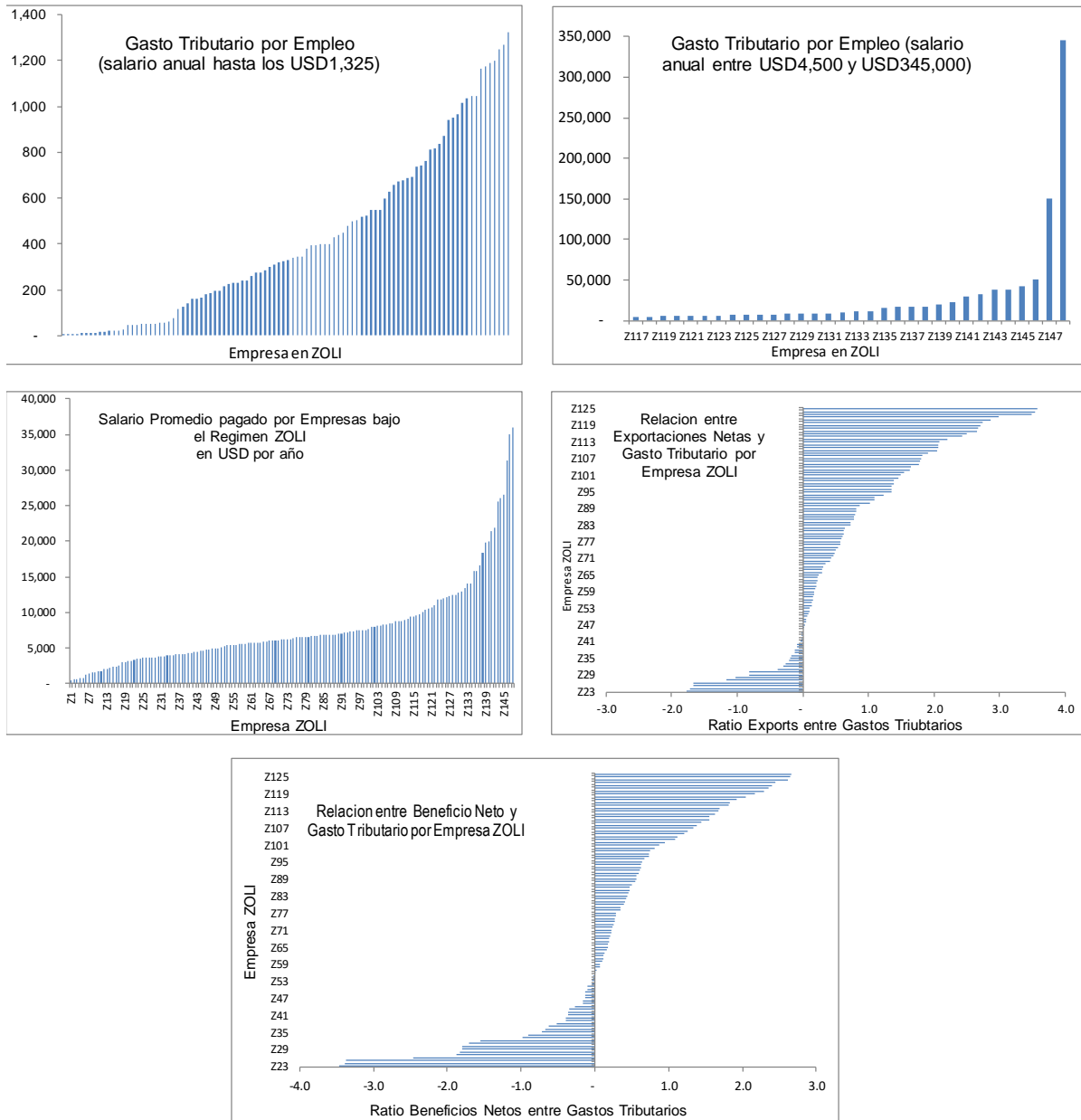
Los costos y los beneficios antes mencionados pueden clasificarse en directos e indirectos.

Los primeros incluyen aquéllos generados por la empresa beneficiaria, como la pérdida de recaudación de la empresa promovida, la contratación de empleo que realiza y los mayores salarios que paga. Los segundos incluyen aquellos costos y beneficios generados en terceros, como el aumento de inversión de otras empresas, el efecto multiplicador en la economía (mayor producción sin incluir inversión) y la generación neta de empleo en otras empresas. Los beneficios directos son más fáciles de medir, y mientras se avanza en la medición de los indirectos, es de utilidad realizar al menos un ejercicio de costo beneficio que sólo incluya los conceptos directos. Un análisis usualmente efectuado en países en vías de desarrollo consiste en comparar el sacrificio fiscal por los empleos generados, para conocer cuánto costó cada empleo. La ventaja de una comparación de este tipo es que es fácil de hacer y simple de comunicar. Sin embargo, esto debe ser sólo un primer paso, pues la experiencia muestra que los beneficios y costos indirectos pueden ser significativos.

¹⁵ Por ejemplo, para Canadá los costos de otorgamiento de los beneficios para I&D variaban de acuerdo a la magnitud del crédito tributario entre 15 por ciento para los montos más bajos (inferiores a 100,000 dólares) y 5.5 por ciento para los más elevados (superiores a 500,000 dólares); en promedio 7.9 por ciento (Department of Finance of Canada, 2007).

¹⁶ According to a Canadian general equilibrium model developed by Baylor and Beauséjour (2004) of the Tax Policy Branch, Finance Canada, the corporate income tax generates a marginal excess burden of 0.4 for every dollar raised, while the personal income tax and the value-added consumption tax generate MEBs of 0.3 and 0.1 respectively.

Gráfico 1. Indicadores de Empleo y Exportaciones de las Empresas de ZOLI



Fuente: preparado por la misión con datos de la Dirección General de Franquicias Aduaneras de SEFIN.

59. **Pese a la escasez de datos, la misión pudo elaborar una serie de indicadores de empleo, exportaciones y beneficios.** Entre los primeros, el gasto tributario por empleo generado y el salario promedio pagado por las empresas beneficiadas; entre los restantes, se consideraron las exportaciones netas y los beneficios netos de las empresas respecto de los gastos tributarios. Los cálculos se efectuaron con datos del año 2014 con empresas acogidas al régimen ZOLI. Como el objetivo del régimen ZOLI es exportar, ratios negativos o inferiores a la unidad del coeficiente de exportaciones netas contra gastos tributarios, implica que las empresas no cumplen con dicho objetivo. Respecto del empleo, según los datos observados para 2014,

existe una gran dispersión entre las empresas ZOLI, desde empresas donde el gasto tributario equivale a un dólar por trabajador hasta otras donde supera los USD 345,000 (Gráfico 1); esto demuestra la necesidad imperiosa de mejorar la información que presenta las empresas y administra el Estado. Es probable que los formularios hayan sido completados por los beneficiarios sin prestar atención o haya existido errores en la incorporación a la base; es algo que debe analizarse automáticamente al momento de la inscripción, con facultad de SEFIN para intimar inconsistencias (como salarios reportados inferiores al mínimo de ley) y DEI cobrar impuestos (por salarios superiores al mínimo no imponible). Estos índices sirven también como indicadores de riesgo, útiles para identificar controles puntuales.

F. Evaluación en todos los Estadios

60. **La mayoría de los países en vías de desarrollo no realiza análisis costo beneficio de los incentivos tributarios.** Algunos han comenzado a realizarlo antes del otorgamiento de los mismos, considerando los costos y beneficios esperados y declarados por las empresas que pretenden acceder al beneficio. Sin embargo, la revisión durante y ex post de la concesión del beneficio es tan o más importante que la inicial, porque las expectativas de los inversores declaradas al momento del registro pueden ser optimistas y superar el impacto real. La herramienta descrita a continuación y en el Apéndice 3 en mayor detalle, es de utilidad para ello.

G. Evaluación ex ante del Proyecto de Inversión

61. **La metodología de análisis propuesta consiste en un estudio ex ante caso por caso de los proyectos de inversión que solicitan ser beneficiados con incentivos tributarios.** También es de utilidad para el análisis ex-post sectorial. Como requisito para el otorgamiento de beneficios tributarios, los inversores deberían presentar un proyecto inversión e incluir en el mismo un análisis financiero (con los ingresos que esperan obtener y los gastos que realizarán con la inversión propuesta). La información debe estar desagregada con el objeto de facilitar el seguimiento y control posterior (por ejemplo, si la empresa contrató el personal que se comprometió contratar cuando solicita los beneficios).

62. **El método determina en primer término el valor actual neto (VAN) y luego la tasa interna de retorno, TIR** (dividiendo la VAN por el nivel de inversión; el Apéndice 3 describe en detalle el procedimiento¹⁷). La TIR debe compararse con una tasa de referencia (el costo de oportunidad de la inversión): ambos conceptos después de impuestos. Como tasa de referencia podría, por ejemplo, utilizarse el rendimiento de los bonos colocados por el sector público a 10 años en la moneda en que se realicen los cálculos. Lo importante es que esta sea fijada cada año por el gobierno y de público conocimiento. Si la TIR es superior al costo de oportunidad (ambos después de impuestos), entonces el incentivo es redundante e innecesario, y no debería

¹⁷ Además la misión participó de un taller donde presentó el modelo y su funcionamiento a través de planilla de Excel a funcionarios de la DEI y SEFIN.

concederse, pues se considera que la inversión se realizará de todos modos. SEFIN debe tener por ley la obligación de rechazar estos proyectos (de manera automática).

63. **Si la TIR es inferior al costo de oportunidad, deben agregarse al análisis los beneficios sociales y otros costos adicionales.** Entre los primeros, el valor agregado nacional, la contratación de personal e inversión en educación e infraestructura. Por ejemplo, como propuso 'La Comisión', deberían rechazarse los proyectos que no generan un 30 por ciento de valor agregado nacional. Esta segunda metodología es más apropiada para análisis sectorial ex post, y no para análisis ex ante, caso por caso (ver Apéndice 3).

64. **La debilidad de este procedimiento es la veracidad de la evaluación financiera del proyecto efectuada por el contribuyente.** Existe un gran incentivo a declarar altos salarios e inversión y baja utilidad para que no supere la tasa de referencia (bajo gasto tributario). Por ello, requiere:

- Que el equipo técnico de SEFIN verifique los datos financieros del proyecto; por ejemplo, que la tasa de descuento utilizada ha sido la fijada por el gobierno para reflejar el costo de oportunidad; que los precios utilizados de venta de los bienes y servicios y de la inversión sean de mercado y los salarios no superen significativamente los pagados en el sector en el que se pretende operar. Un rubro sensible es el de inversión. La inversión externa directa que incrementa el stock de capital, es más fácil de controlar, por ejemplo, a través de aduanas y de la balanza de pagos a posteriori (excepcionalmente será interna si es importante). El control es más complicado con terrenos y construcciones pre-existentes; si se detectan abusos debería replantearse el modelo, para considerar sólo la inversión directa al inicio del proyecto.
- Efectuar el seguimiento del proyecto durante su vigencia. A partir de la herramienta Plataforma Administradora de Módulos de Exoneraciones de Honduras (PAMEH, ver sección siguiente), y (ii) en coordinación con DEI, efectuar los controles pertinentes.
- Los controles de cumplimiento tributario (presentación de declaración jurada, retención del ISR PJ, etc.), deben ser realizados por DEI, que deberá subir a la PAMEH las diferencias detectadas e intimar al contribuyente.
- Los controles del proyecto inicial de inversión y durante re-empadronamiento anual corresponden a SEFIN. Si el contribuyente no cumple metas de empleo e inversión, SEFIN debe citarlo para que replantee el proyecto (y comparar nuevamente la TIR re-estimada con la tasa de referencia) o revoque resolución de exenciones si se tratara de incumplimiento de compromisos asumidos en materia de inversión y de acuerdo a los datos de proyecto presentado.
- Los controles mínimos que PAMEH debería permitir automáticamente son:
 - Control anual de la planilla de retenciones de ISRPN a asalariados y de seguridad social con los salarios del proyecto. Requiere que los sujetos beneficiados incluyan en la planilla de retención, también los salarios debajo del mínimo exento, por categoría de empleo.

- Evaluación anual del cumplimiento de otros objetivos establecidos en la ley de incentivos: exportaciones (comparando las comprometidas con las realizadas, por ejemplo), generación de energía renovable, etc.
- Control (con acceso en línea de Aduanas y DEI) de las compras de bienes comprometidos, a través de la cuenta corriente en la base del Sistema de Generación de Orden de Compra Exenta (ODE)¹⁸. DEI no debería autorizar más órdenes de compras cuando la cuenta corriente arroje saldo cero.
- Control de presentación de declaración jurada de precios de transferencia, que todas las empresas beneficiadas deberían presentar.

Recomendaciones

- Mejorar las bases para micro simulación.
- Extender, en forma gradual, la obligatoriedad de presentar declaraciones juradas de manera electrónica (para mejorar la calidad de la información de las bases de datos).
- Establecer la obligación de presentación electrónica para todo tipo de información (incluyendo declaraciones juradas) por contribuyentes beneficiados.
- Analizar la factibilidad de realizar estudios de impacto de los incentivos tributarios.
- Incluir entre los requisitos para acogerse a una ley de incentivos tributarios la obligación de presentar un análisis financiero del proyecto que permita evaluar la inversión y no otorgar resolución de exención a los contribuyentes que no cumplan con el trámite.
- No otorgar resolución de exención a los contribuyentes que presenten un análisis financiero con TIR superior a tasa de inversión de referencia, en un escenario de pago de impuestos.
- Establecer en el la Ley de RF la obligación de realizar análisis costo-beneficios de cada proyecto promovido de manera ex ante por Dirección General de Control de Franquicias Aduaneras (con miras a racionalizar los incentivos tributarios).
- Delegar en SEFIN la facultad de regular el procedimiento de inscripción de los contribuyentes beneficiados.
- Efectuar los controles pertinentes del proyecto de inversión y el seguimiento del mismo durante su vigencia.
- Rechazar proyectos que no que no generen un 30 por ciento de valor agregado nacional.

¹⁸ Con el fin de reducir el número de devoluciones que requiere la aplicación de la tasa cero para las ventas de los exportadores, los contribuyentes deben presentar al momento de solicitar la exoneración del ISRPJ ante la SEFIN, el sacrificio fiscal por el ISV. Una vez aprobado el trámite, el beneficiado debería poder comprar sin ISV hasta un importe equivalente al autorizado. A tal fin, debe presentar facturas proformas de sus compras en la DEI, quien debe llevaría la 'cuenta corriente' de las ODE.

- Requerir re-formulación de los proyectos que no cumplan con los beneficios sociales comprometidos (como nivel de empleo, de inversión y otros beneficios comprometidos) y rechazar los que no se reformulen.
- Cancelar proyectos que no cumplen con los beneficios sociales comprometidos (como nivel de empleo).

IV. SEGUIMIENTO DE LOS INCENTIVOS TRIBUTARIOS

65. **Un régimen tributario sin incentivos ni exenciones presenta ventajas económicas y administrativas y contribuye al desarrollo de un país.** Un régimen de esta naturaleza es más neutral y fácil de controlar. Si bien los incentivos y exenciones tributarias son difíciles de eliminar, hay países que no los tienen (sea porque lograron eliminarlos o porque ni siquiera los establecieron): Dinamarca, Nueva Zelanda y Tailandia, son ejemplos de otras latitudes, y Chile, Argentina y Bolivia ejemplos más cercanos. Si no puede seguirse el camino de estos países, y los incentivos y las exenciones no pueden eliminarse, entonces deben administrarse de manera eficiente (controlados, y por sobre todas las cosas, de manera transparente). Este capítulo, basado en experiencias de países desarrollados (OCDE, 2014) y del Banco Mundial y del FMI (2015) presenta los lineamientos para ello.

66. **Pese a la gran cantidad de incentivos tributarios otorgados y a los esfuerzos realizados por las autoridades, no existe un control eficiente sobre los mismos.** Pese a que la SEFIN interviene en el proceso de autorización anual de los incentivos de cada beneficiado, su facultad para no concederlos es muy limitada. Una vez que la Secretaría de Desarrollo Económico (SDE) u otro organismo emitieron su dictamen técnico calificador, el resto del trámite es prácticamente automático. La cantidad de beneficiados en el registro de inscripción de SEFIN es diferente a la cantidad en la base de declaraciones del ISRPJ; la DEI no ha efectuado auditorías a sujetos beneficiados; aunque la ley de precios de transferencia se aplica a transacciones entre sujetos beneficiados y no beneficiados, no ha habido control alguno al respecto; pese a que las ventas declaradas por empresas beneficiadas al territorio por las que deben tributar es notablemente bajo, no ha habido análisis al respecto, para saber si esto se debe a fraude o simplemente a que se trata de empresas exportadoras y la autorización para vender en el territorio carece de sentido. La carencia de control fue claramente destacada por 'La Comisión', que constató la existencia de varias modalidades administrativas de concesión de exoneraciones, tales como "órdenes de compra exenta", talonarios, devolución de impuestos y otros, bajo esquemas de registro manual que facilitaban su violación y transferencia del beneficio a otras personas (aunque este último aspecto fue disminuido con a partir de la reforma del DL 278-2013).

67. **Si los incentivos no se derogan y se mantienen es imperioso controlarlos rigurosamente.** Desde la inscripción (análisis ex ante para determinar si la empresa califica de acuerdo a la ley del régimen y al correspondiente análisis de costos y beneficios), hasta la expiración del beneficio (análisis ex post) y, principalmente, durante el plazo en que el beneficio tributario es usufructuado (por ejemplo, para que no exista uso indebido de beneficios).

A. Control en el Otorgamiento

68. **El trámite para usufructuar beneficios se inicia actualmente en la SDE.** Dicha secretaría realiza controles oculares y de formalidades (por ejemplo, si se trata de una sociedad, analiza sus estatutos y actas de designación de autoridades). Los rechazos de la SDE son

mínimos. Las empresas están obligadas a presentar información todos los años, pero casi ninguna cumple, siendo las penas (multas) muy bajas. El trámite pasa entonces a SEFIN y eventualmente a alguna otra dependencia para dictamen técnico; luego a DEI para emisión de libre deuda.

69. Por economicidad, simplicidad y eficiencia, el control en el otorgamiento y funcionamiento de todos los incentivos debe estar consolidada en un único ministerio.

Todos los inversores deberían inscribirse en un registro especial, presentar declaración jurada y ser auditados (no 'todos' basta con una muestra seleccionada a tal efecto o de acuerdo al proceso de selección de riesgo de DEI y Aduanas). Estos controles evitan abusos e incrementan la transparencia. Debe controlarse que las empresas cumplan con los requisitos para acceder al beneficio.

70. En el caso de Honduras, el control en el otorgamiento debería estar bajo la órbita del SEFIN y el control tributario bajo la órbita de las administraciones tributarias respectivas

(DEI y Aduanas). Son las entidades naturales y con ventajas comparativas para ello. SEFIN es la entidad del gobierno que entiende materia de política tributaria (y inconsecuencia de excepciones a la misma) y DEI y Aduanas las únicas que realizan el control de impuestos (aún no existiendo obligación de pago). Los tres organismos deben funcionar coordinadamente (con intercambio y acceso a información en línea). Si por algún motivo otras instituciones no tributarias del gobierno participaran de estos procesos (por ejemplo, para emitir dictámenes técnicos), deberían estar también coordinados y en línea con las entidades anteriores.

71. El proyecto de Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) busca regular estos temas en Honduras. Dispone que para usufructuar los beneficios de las exenciones e incentivos tributarios los contribuyentes deben inscribirse anualmente en un registro dependiente de la SEFIN (Dirección General de Control de Franquicias Aduaneras, DGCFA) dentro de los 30 días de vigencia de la ley (art. 16). Si bien actualmente ya existe un procedimiento anual de inscripción para todos los contribuyentes, este plazo puede ser escaso el primer año considerando la cantidad de beneficiarios que deberían presentar estudios financieros y la capacidad administrativa de SEFIN. Es conveniente el primer año, considerar la posibilidad de fraccionar los plazos de inscripción y re-empadronamiento por número de Registro Tributario Nacional (RTN); asimismo, la ley de LRF debería delegar en SEFIN la facultad de reglamentar el proceso de re-inscripción.

72. El Decreto 278-2013 avanzó en materia de control de incentivos. Se dispuso que los beneficiarios de cualquier exoneración deben registrarse ante la DGCFA dependiente de la SEFIN. Para hacer efectivos los beneficios que le han sido otorgados deberán presentar una solicitud detallada y calendarizada de los bienes y servicios a importar o adquirir localmente, lo que deberá guardar relación al giro de la actividad, en la que utilizarán los bienes y servicios exonerados previo dictamen de las instituciones especializadas en la materia (dicho dictamen no será vinculante).

73. Algunos temas del Decreto 278-2013 no han sido implementados aún. Es necesario:

- Unificar los registros (de Dirección Adjunta de Rentas Aduaneras (DARA), DEI y SDE) en la base de beneficiarios de SEFIN (a partir de la PAMEH, herramienta descrita más adelante en este capítulo) permitiendo el acceso directo y en línea de DEI y DARA (manteniendo DEI el control de ISR y su base de declaraciones juradas). Actualmente, el registro (base) de beneficiarios de SEFIN contiene una cantidad de beneficiarios diferente que las bases de DEI (registro y declaraciones juradas de ISRPJ) y con las de la SDE.
- Reglamentar (SEFIN) el proceso de inscripción de los beneficiados (Art 25 Decreto 278-2013) (solicitud detallada y calendarizada de los bienes a importar o adquirir localmente para emisión de ODE, presentación de proyecto financiero, etc.).
- Registrar las ODE en base correspondiente, manteniendo en forma actualizada el saldo disponible de ISV (permitiendo el acceso en línea de DARA y DEI).

B. Control Durante el Funcionamiento

74. **La gran cantidad de regímenes que conceden incentivos requiere que estos controles sean más estrictos.** Además de controlar que la empresa beneficiada cumple con la metas de contratación de empleo, inversión y compra de bienes a empresas locales (ver última parte de la sección anterior), debe controlarse que no existe uso indebido de beneficios, por empresas que no accedieron a los mismos (por no cumplir requisitos) a través de empresas que sí lo hicieron y, además, que las que accedieron paguen los impuestos que deben tributar.

75. **Tres son las formas más frecuentes de uso indebido de incentivos en países con regímenes similares a Honduras:** (a) uso de precios de transferencias; (b) adquisición de bienes por empresas beneficiadas (exentas) de impuestos al consumo, como ISV o ISC, para que el bien sea usufructuado por una empresa no beneficiada; y (c) omisión de ventas al territorio (por las que se debe pagar el ISR). El uso de precios de transferencia entre empresas beneficiadas exentas del ISR y empresas del territorio que deben tributarlo, para incrementar la renta de las primeras en detrimento de la renta de las segundas, es un mecanismo que ha sido utilizado en varios países de América Central. Este tipo de abuso no está bajo control en Honduras: aunque existe legislación contra el uso de precios de transferencia para fines tributarios a transacciones entre empresas vinculadas del país, la DEI no ha implementado normativa de precios de transferencia ni realizado auditorías en esta materia.

76. **Honduras está altamente expuesta también al segundo tipo de uso indebido de incentivos.** Puede darse en una empresa, por ejemplo de ZOLI, que evita pagos en aduana para vender el producto ella misma o una asociada en el territorio; si la venta es a consumidor final y no se declara, entonces el impuesto se evadirá en su totalidad, perdiendo el ISV una de sus principales ventajas: la percepción anticipada del gravamen en aduanas. El riesgo existe también en otros regímenes y gravámenes (como el impuesto a los combustibles, del cual se encuentran

exentas las empresas generadoras). Es necesario que el registro de beneficiarios y el importe de las ODE esté conectado en línea con aduanas y DEI para su seguimiento¹⁹.

77. **Varios países de América Latina han establecido regímenes a priori para controlar los regímenes de exención y de incentivos.** Honduras debe seguir este camino. Guatemala por ejemplo, introdujo en 2006 una tarjeta magnética como constancia de inscripción que utiliza las vías de comunicación de una empresa de tarjetas de crédito para transmitir información para que la administración tributaria conozca y autorice en línea operaciones de compras exentas de IVA. Nicaragua ha establecido recientemente dos sistemas o plataformas tecnológicas para el proceso de autorización y despacho para control ex ante de operaciones exentas IVA: el Sistema Informático de Administración de Exoneraciones en 2013, para el control de las exoneraciones que se otorgan a zonas francas (opera las 24 horas al día, los 7 días de la semana y elabora mensualmente entre 12 mil y 15 mil exoneraciones) y el módulo informático de exoneraciones para las importaciones exoneradas. En República Dominicana la DARA ha instalado un Sistema Integrado de Gestión Aduanera. Su objetivo es encargarse de las operaciones transaccionales de la aduana, así como de distintos módulos que permitirían la gestión de las funciones de facilitación, control y administración de la DARA en el marco de un nuevo modelo de estructura organizacional²⁰.

C. Plataforma Administradora de Módulos de Exoneraciones de Honduras – PAMEH

78. **No existe actualmente en Honduras un sistema de control centralizado sobre las exoneraciones autorizadas.** Sino varios subsistemas segregados en diferentes dependencias de diversas instituciones (sin control efectivo), lo que dificulta el monitoreo de los sujetos exonerados. La SEFIN ha iniciado un proyecto para sistematizar los procesos de autorización de exoneraciones (el art. 13 del Proyecto de Ley de Responsabilidad Fiscal será el sustento legal). Una plataforma automatizada de control, registro, emisión y medición de las exoneraciones fiscales denominada PAMEH. Persigue unificar los diversos sistemas existentes y el desarrollo de los componentes faltantes. Dicha plataforma estará hospedada en los servidores de la SEFIN con conexión directa a servidores de todas las instituciones involucradas, utilizando infraestructura ya existente y en desarrollo, para la transmisión de datos.

¹⁹ La falta de control hace que en Honduras también el riesgo de incumplimiento de las empresas beneficiadas sea elevado (tercer tipo de uso indebido de impuestos). Principalmente por empresas de ZOLI, que pueden vender hasta el 50 por ciento de su producción en el mercado local. Esto no es imple de controlar; en el siguiente capítulo se analiza este tema con detenimiento.

²⁰ Uno de estos módulos es la ventanilla única de exoneraciones que emplea un procedimiento en línea con el Ministerio de Hacienda para la aprobación, control y seguimiento de las exoneraciones.

79. **El PAMEH debe ser un sistema de control único e integral²¹, que monitoree una exoneración en todas las etapas del proceso.** Desde su concesión hasta la expiración, incluyendo el registro del gasto tributario por concepto de exoneraciones en la base de datos del Sistema Integrado de Administración Financiera correspondiente al presupuesto general, facilitando además la generación de información contable y estadística. El PAMEH debe financiarse con una tasa retributiva de servicios a ser tributada por los inversores que aspiren a beneficios. Podría fijarse un monto fijo para todos los proyectos, o a lo sumo dos, el más elevado para los proyectos de mayor envergadura.

80. **Su principal componente será el Registro de Exonerados.** Una base de datos con los beneficiarios de exoneraciones fiscales detallando RTN, nombre, origen del beneficio, impuestos exentos, vigencia del beneficio y datos personales (implica unificar los registros existentes de SEFIN, DEI y SDE). Adicionalmente se registrarán las declaraciones de impuestos, los montos a exonerar y los bienes importados. El proceso en línea debería comprender las siguientes etapas:

- Presentación de los interesados del proyecto de inversión con su correspondiente análisis de costos y beneficios (ver sección anterior).
- Remisión de antecedentes electrónicamente a dependencias gubernamentales para emisión de dictamen técnico si correspondiera²².
- Consulta a DEI por libre deuda tributaria. Este proceso requiere más coordinación entre SEFIN y DEI: actualmente existen contribuyentes que presentan declaración jurada sin la correspondiente resolución de exención, y sin pagar el ISRPJ. En consecuencia, la DEI no puede extenderles el certificado de libre deuda con el Estado. En el futuro la DEI debería intimar automáticamente al contribuyente a subsanar su omisión (solicitar el certificado en SEFIN o a que pague el impuesto adeudado).
- Sistema de Generación de Orden de Compra Exenta (ODE), con acceso en línea de DEI y SEFIN. El monto autorizado del ODE debe surgir del proyecto inicial de inversión. La orden de compra exenta es el mecanismo mediante el cual un beneficiario de exoneración fiscal utiliza el beneficio otorgado. Dicho sistema debe comprender la generación de la Orden de Compra Exenta en línea y su registro tipo cuenta corriente (para control del monto autorizado, importes utilizados y saldo actualizado).

81. **Para el control eficaz de las exoneraciones en Honduras es necesario acelerar la implementación de la base PAMEH.** Ello requiere también el re-empadronamiento obligatorio de todos los beneficiarios, con presentación del proyecto inicial y por años de vida restantes,

²¹ Debe comprender todo tipo de exención, incluyendo el proceso de nacionalización de vehículos importados, los beneficios a la exportación y turismo y las ODE.

²² Secretarías de Estado en el Despacho de Desarrollo Económico, Agricultura y Ganadería, Recursos Naturales Ambiente y Minas, Desarrollo Social, Instituto Hondureño de Turismo, la Zona Libre Turística de las Islas de la Bahía, Instituto de la Propiedad, Empresa Nacional de Energía Eléctrica y cualquier otra entidad Estatal que se vincule o relacione con la autorización correspondiente.

incluyendo el sacrificio fiscal y beneficios (iniciales y restantes); salarios por categoría e inversión por tipo y actividad y toda la información necesaria para llevar a cabo análisis de costos y beneficios. Las exenciones no podrían usufructuarse si no se cumple con dicho re-empadronamiento, el cual como en todo re-empadronamiento debe realizarse considerarse la capacidad del PAMEH para capturar información y, además, tratando de causar el menor daño a la hacienda de los administrados (evitando congestión y realizando todo el trámite de ser posible electrónicamente).

D. Propuesta de Reforma al Código Tributario

82. **La propuesta de reforma al código tributario diferencia entre exoneraciones y exenciones.** Definiendo a las primeras como una 'dispensa total o parcial del pago de la obligación tributaria, autorizada por el Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas'. El objetivo es distinguir a las exenciones objetivas y automáticas que no requieren de trámite administrativo previo para su usufructo de aquéllas que sí las necesitan, como los incentivos tributarios o las exenciones subjetivas (que dependen de las características del sujeto o actividad). En tal sentido, la expresión 'autorizada por el Poder Ejecutivo', podría interpretarse como que es este Poder del Estado el que la autoriza, cuando en realidad lo que hace es controlar que los contribuyentes cumplen los requisitos para usufructuar el beneficio (es conveniente reemplazar la expresión 'autorizada' por 'previo control' u otra similar).

83. **También es conveniente reemplazar:** en el art 36, ap. 1, la expresión 'exenciones' por 'incentivos tributarios' (para que quede claro que los trámites se realizaran en el supuesto de incentivos tributarios y no de exenciones); en el art 36, ap. 2, la expresión 'dictamen favorable' por 'dictamen' (de lo contrario parecería que la SEFIN no podrá emitir dictámenes no favorables cuando deba expresarse en el caso de exenciones); agregar a continuación del art 38, ap.2, la obligación de presentar análisis financieros de los proyectos de inversión cuya exoneración se solicita conforme procedimiento que reglamente la SEFIN; en el art. 36, ap. 2, disponer que toda norma que otorgue incentivos o beneficios tributarios será de aplicación a partir del 1 de enero del año siguiente al de su publicación, salvo disposición contraria de la misma norma; al art. 36. 2, establecer sólo que es el contribuyente quien debe presentar el estudio (análisis financiero) conforme reglamentación al efecto de SEFIN.

E. Cooperación Regional

84. **Centroamérica es una economía sumamente abierta, con pocas barreras arancelarias entre sus miembros y expuesta a competencia tributaria para atraer inversiones.** Ha habido en la región cierta armonización de los incentivos, en una carrera hacia abajo que impactó negativamente en las arcas fiscales de los países. Entre 2006 y 2012 el Consejo de Secretarios y Ministros de Finanzas de Centro América, Panamá y República Dominicana convocó un grupo de trabajo de política regional, el que, si bien no logró que los países revirtieran esta carrera hacia el fondo, entre otros objetivos, coordinó el intercambio de información en materia de incentivos. Esto permitía conocer la política de cada país para atraer

inversiones. Lamentablemente el grupo no fue convocado desde 2012 y las ventajas de proyectos conjuntos e intercambio de información se perdieron. Sino es posible un acuerdo de buenas practicas tipo Unión Europea, la coordinación debe intentarse, pues facilita el intercambio de información; previene abusos de precios de transferencia; y facilita negociación con los inversores (es común que las empresas utilicen como herramienta de negociación al momento de solicitar beneficios que otros países de la región otorgan mejores beneficios).

Recomendaciones

- Acelerar la implementación de la plataforma PAMEH, para el control de exoneraciones.
- Establecer la tasa de financiamiento del PAMEH.
- Impulsar la aprobación del proyecto de Ley de Responsabilidad Fiscal en materia de registro y reinscripción de beneficiarios incentivos tributarios.
- Facultar a SEFIN para reglamentar el proceso de inscripción de beneficiarios (formulario de inscripción y solicitud detallada y calendarizada de los bienes a importar o adquirir localmente para emisión de ODE).
- Implementar por parte de DEI normas de precios de transferencia, al menos para transacciones entre empresas beneficiadas exentas del ISR y empresas del territorio que deben tributarlo y efectuar auditorías cuando se necesario.
- Extender la aplicación de normas de precios de transferencia a las transacciones de las empresas locales beneficiadas con las casas matrices.
- Controlar (cruzar) el registro de beneficiarios con las bases de DEI (declaraciones juradas de ISRPJ) y de la SDE.
- Registrar las ODE en la base correspondiente y mantener actualizado el saldo disponible de ISV en la cuenta corriente de esta base (con acceso en línea de Aduanas y DEI)
- Requerir con el re-empadronamiento anual obligatorio a todos los beneficiarios, presentación del proyecto de inversión inicial y por años de vida restante, incluyendo el sacrificio fiscal y beneficios (iniciales y restantes); salarios por categoría e inversión por tipo (toda la información necesaria para llegar a cabo análisis costo beneficio).
- Establecer la información adicional que deben presentar los contribuyentes beneficiados (además de la declaración jurada de IRPJ): como el detalle de todo el personal dependiente (en la declaración jurada de retenciones IRPN incluso bajo mínimo no imponible); todo de manera electrónica.
- Cruzar todos los años los campos totales del formulario de retención de ISRPJ con los importes declarados a la inscripción como beneficios en el rubro empleo.
- Cancelar beneficios sino se cumple con tramite de exención todos los años ni con los compromisos de inversión y empleo.

- Intimar (DEI) a los contribuyentes que presentan declaración jurada sin resolución de exención y sin pagar el ISRPJ a regularizar su situación (conseguir el certificado o pagar el tributo adeudado).
- Buscar alternativas de cooperación regional para reducir conjuntamente beneficios tributarios, o al menos, intercambiar información al respecto.

V. INCENTIVOS TRIBUTARIOS EN EL ISRPJ

85. **Honduras ha concedido amplios incentivos tributarios que erosionan la base de sus impuestos.** El sistema se ha caracterizado por: (i) su generosidad, no obstante los esfuerzos del SEFIN y DEI por introducir más racionalidad en transparencia, temporalidad y reducción (principalmente a través del D 278-2013 ²³); (ii) falta de control y seguimiento de los beneficios y; (iii) de evidencia de que la renuncia fiscal del país (gasto tributario) haya producido los frutos esperados. Los incentivos son excesivos, más generosos que lo justificado: **Error! Bookmark not defined.** el gasto tributario (incluyendo ISRPJ, Impuesto sobre Activos Netos y Aportación Solidaria) representó en 2014 más del 2 por ciento del PIB (Cuadro 7). Las empresas acogidas en ZOLI son el principal incentivo en términos de recaudación: su gasto tributario representó 0.9 por ciento del PIB²⁴. Sin embargo, es muy probable que el gasto por incentivos tributarios sea superior, pues para su medición se utilizó la base de datos de declaraciones juradas de los tres mencionados impuestos (micro simulación) y de acuerdo a lo expresado por funcionarios de la DEI, no todos los beneficiados las presentan y muchos los hacen con saldo cero (Cuadro 6).

Cuadro 7. Gasto Tributario en ISRPJ, 2014

	% del PIB			
	CIT	Aportación Solidaria	Activos Netos	Total
I. Regímenes especiales	0.82	0.17	0.43	1.43
ZOLI	0.53	0.09	0.29	0.91
ZOLT	0.04	0.01	0.02	0.06
RIT	0.03	0.03	0.07	0.13
LIT	0.01	0.00	0.01	0.01
ZOLITUR	0.02	0.00	0.02	0.04
ZIP	0.01	0.00	0.01	0.03
Otros Regímenes	0.19	0.04	0.03	0.26
II. Resto de contribuyentes	0.43	0.09	0.10	0.61
Total	1.26	0.26	0.53	2.05

Fuente: preparado por la misión con datos SEFIN y DEI.

86. **El argumento sostenido en muchos países de la región para el mantenimiento de incentivos es la competencia regional.** Mientras que los países de Centro América y el Caribe mantienen sus incentivos tributarios, muchos otros de América Latina, la OCDE y Asia han sido exitosos en eliminarlos. Es cierto que los países de la región conceden beneficios como Honduras y que ha habido competencia hacia el fondo, pero también es cierto que la oferta de capital no puede ser tan elástica como para que tasas mínimas del ISRPJ 4 por ciento generen migración

²³ El Decreto 278-2013 fue efectivo al menos para reducir beneficios a favor de empresas del Estado y sin fines de lucro, que dificultaban seriamente a la administración y establecimiento de un plazo para gozar de beneficios. Por el principio de irretroactividad de la norma, el efecto no fue inmediato.

²⁴ Funcionan en ZOLI 4 *call centers* y 264 empresas en los parques industriales, los cuales se encuentran cercados para facilitar el control de aduanas, que cuenta con un delegado en casa zona.

del mismo. Si no es posible eliminar los incentivos, esta sección analiza y efectúa una serie de recomendaciones de política para su racionalización (adicionales a los temas de control y administración eficiente descriptos en secciones anteriores).

A. Ventas al Territorio

87. **Las empresas acogidas al régimen de ZOLI pueden vender hasta el 50 por ciento de su producción en el mercado local.** Deben tributar el ISRPJ por el beneficio derivado de tales operaciones. No hay estadísticas del nivel de ventas al mercado local; las que serían 'pocas' de acuerdo a funcionarios de DEI. Tampoco existen controles sobre las mismas. Varios países de Centro América permiten vender parte de la producción de regímenes tipo ZOLI al territorio pagando el ISR u otros gravámenes que lo sustituyen. El argumento ha sido que de esa forma cumplirían con la reglas de la Organización Mundial de Comercio (OMC) que no permiten discrecionalmente los subsidios en el ISR a actividades de exportación. Aún cuando de esta forma se cumpla con dichas normas (lo cual debe analizarse con detenimiento), éste no debería ser un argumento para Honduras, pues las mencionadas normas no aplican para este país alcanzado por la excepción de ingreso nacional bruto inferior a 1,000 dólares (constantes de 1990).

88. **Otros argumentos esgrimidos han sido la apertura centroamericana y la necesidad de otorgar incentivos a determinados proyectos.** Empresas en otros países de la región pueden acceder al mercado de Honduras sin pagar aranceles y el ISRPJ de sus países por producir en regímenes similares a ZOLI. La competencia centroamericana es real, pero tampoco es argumento para conceder el permiso de ventas en el mercado local a todas las empresas de ZOLI. En definitiva, las empresas de ZOLI pueden exportar su producción también al mercado de Centro América sin pagar el ISRPJ. Tampoco es un argumento sólido para permitir a todas las empresas de ZOLI vender el territorio, para que el sistema sea usufructuado por empresas 'estratégicas', como las que producen turbinas para generación de energía doméstica (no es claro tampoco que en este caso exporten el restante 50 por ciento). Los proyectos 'estratégicos' deberían seguir el camino de los restantes, presentando su proyecto de inversión, si su rentabilidad no es superior a la tasa de referencia; alcanzaría tal vez con eximir un par o más de proyectos 'estratégicos'.

89. **La facultad de vender al territorio complica el control.** Requiere coordinación entre el puesto de aduanas a la salida de ZOLI y la DEI, para que ésta conozca el movimiento de los bienes. Aun así, bienes con destino formal exportación podrían desviarse al territorio. Mientras no se mejore la coordinación entre DARA y DEI, es preferible eliminar la posibilidad de ventas al territorio o limitar la posibilidad a unas pocas zonas en zonas de frontera, si fuera necesario debido a la competencia centroamericana.

B. Transferencia de Ingresos a Fiscos Extranjeros

90. **La exención en el ISRPJ no aplicaba en el régimen de Zonas de Importación y Procesamiento (ZIP) si el país de residencia no permitía el cómputo de impuesto como crédito** (cláusula *Tax Sparing*). Esta disposición encuentra su razón en que si el país exportador del capital no concede el crédito y aplica renta mundial, la exención hondureña se traduce en una transferencia de recaudación al país exportador de capitales (aunque esto se ve aminorado hoy en día por el hecho que no todos países aplican en los hechos renta mundial en el ISRPJ y que, cuando lo hacen, algunos como Estados Unidos sólo perciben el impuesto cuando se transfieren las utilidades (*tax deferral*). Aun así, es conveniente introducir la cláusula del Tax Sparing para ZOLI y resto de los regímenes.

C. Delimitación de Acuerdo a los Objetivos

91. **Los incentivos deben delimitarse con precisión.** No puede eximirse todo un país de todos los impuestos. La delimitación, además, persigue evitar abusos. Los incentivos en Honduras no están bien delimitados de acuerdo a sus objetivos. Uno de los principales argumentos para el establecimiento de exenciones a las exportaciones es el efecto multiplicador que generan en el resto de la economía. Una empresa beneficiada con el régimen de ZOLI demandaría bienes y servicios intermedios de producción nacional, con lo que crecería la economía total del país y el pago de impuestos. Sin embargo, esto último es cierto en la medida que las empresas productoras de dichos bienes y servicios no se instalen también bajo el régimen de ZOLI. Por ejemplo, un restaurante debería poder instalarse dentro de un parque de ZOLI, pero no debería gozar de beneficios tributarios: solamente deberían concederse a las empresas exportadoras de naturaleza industrial y a las de servicios prestados para clientes en el exterior (caso de los *call centers*). Hay cinco empresas generadoras de electricidad beneficiadas con ZOLI u una de transporte interno. En la medida que se permita el ingreso a ZOLI a empresas prestadoras de servicios o de proveedores de materiales de otras empresas de los parques, se transforma a las ZOLI en un enclave económicamente autosuficiente y por ende se debilitan los enlaces con la economía nacional. Por ende, no debería permitirse a empresas proveedoras usufructuar beneficios de las ZOLI.

92. **El objetivo del gobierno es fortalecer el criterio de delimitación.** Así quedó plasmado en parte en el Decreto 278-2013 que dispuso que las personas naturales o jurídicas que hayan gozado de exoneraciones fiscales otorgadas a través de Decretos o Leyes Especiales no podrán acogerse a otro Régimen Fiscal Especial al finalizar el período de tiempo por el cual el Estado le otorgó tales beneficios (art. 26). Sin embargo, esto es muy difícil de controlar, pues las empresas beneficiadas pueden disolverse al momento de finiquitar los beneficios y crearse otras con los mismos o similares dueños. Es necesario avanzar con proyecto de Ley de la Superintendencia de Sociedades Mercantiles y que las bases de dicha entidad, que depende de SEFIN, se incorporen al PAMEH. Además, debe extenderse la limitación a socios mayoritarios; por ejemplo, que la limitación exista también para socios que poseen un 20 por ciento o más del paquete accionario de una empresa (ellos no podrían iniciar nuevos proyectos beneficiados).

93. **En el caso del turismo los incentivos eran excesivos.** Tanto que la exención del IRPJ alcanzaba a casas de comidas rápidas. Estos excesos sumados a determinadas ventajas comparativas del país, llevaron a la eliminación de los incentivos al sector en dicho gravamen (se mantienen los del ISV u otros gravámenes a la importación) a partir del 2014 para nuevos emprendimientos (para los beneficios vigentes se mantiene la exención hasta su expiración o por doce años desde la sanción del Decreto 278-2013). Este año se aprobó un sólo proyecto nuevo y en 2015 ninguno (los funcionarios de la Secretaria de Turismo lo adjudican a la eliminación del beneficio). Aún hoy persisten rezagos de las ineficiencias introducidas por los incentivos en el sector. En una misma zona pueden convivir restaurantes y hoteles que están gravados con otros que no lo están. Esto es riesgoso: quienes tributan tendrán un argumento sólido para presionar por beneficios. También es un problema la extensión de los beneficios a otras actividades secundarias: plantas generadoras de electricidad, restaurantes, discotecas, etc. Si en el futuro se otorgan nuevamente los beneficios al sector (que se encuentra exento en casi todos los países de la región y El Caribe) debe hacerse de manera limitada, comprendiendo a los hoteles únicamente.

94. **Es necesario además establecer un porcentaje mínimo de valor agregado nacional a las empresas de ZOLI.** Como indicador podría tomarse el límite fijado oportunamente por 'La comisión': los incentivos deberán concederse a empresas que generen 30 por ciento o más de valor agregado nacional. Asimismo, y debido a las dificultades de control que generan, no debería autorizarse a nuevas empresas a funcionar como empresas de ZOLI fuera de los parques.

D. Temporalidad

95. **La delimitación debe ser también temporal respondiendo al principio de industria incipiente.** Los incentivos deberían crearse para desarrollar una región o actividad, la cual, una vez desarrollada, el beneficio tributario ya no tiene razón de ser. De la misma forma, si luego de una determinada cantidad de años el incentivo no trajo desarrollo, es conveniente buscar otras formas de incentivo (como subsidios directos o gasto público en infraestructura aplicando el régimen general de impuestos o tasas reducidas). El DL 278-2013 avanzó de manera importante en este aspecto: su art. 23 estableció un plazo de hasta 12 años para gozar de los beneficios fiscales cuando la ley que lo otorgue no contemple el plazo de duración. Sin embargo, este lapso es aún extenso: es conveniente en el futuro reducirlo a cinco años, con extensión a otros cinco sí y sólo sí, la empresa cumplió sus compromisos de inversión y/o contratación y, de ser posible, el incentivo se evaluó sectorialmente de manera ex post.

E. Incentivos Excesivos por Competitividad

96. **Los incentivos tributarios en Honduras son excesivos debido, según suele argumentarse, a la competencia regional** (del Caribe y Centro América). Eliminarlos conllevaría a migración del capital. Si bien los estudios sobre otros países muestran que ello es incierto, no

hay análisis suficiente para el caso de Honduras²⁵. Si la razón de estos privilegios sectoriales es el impulsar el crecimiento competitivo de un sector o industria (la cual una vez desarrollada el incentivo pierde razón de ser) es hora de preguntarse: para qué mantener un incentivo como ZOLI durante más de cuarenta años? Si la industria de exportación se desarrolló ya el incentivo no tiene razón de ser; si el sector no se desarrolló, el incentivo no ha sido eficaz.

97. **Los incentivos son distorsivos e inequitativos.** Por ese motivo, del Decreto 278-2013 buscó racionalizarlos y gravar al menos los dividendos. Muchos países han sido exitosos en eliminar o reducir incentivos progresivamente: comenzaron gravando los mencionados dividendos (como Honduras), racionalizando luego (controlando ex ante), gravando las exportaciones a tasas reducidas, la industria, el turismo y demás actividades exentas. En Colombia, por ejemplo, el ISRPJ grava a las utilidades de las zonas francas con una tasa del 15 por ciento, siendo la tasa normal del impuesto del 33 por ciento (sin contribuciones adicionales). En México las utilidades de empresas de zonas francas están gravadas a la misma tasa que las empresas localizadas fuera de las mismas. En China, el régimen dual de tributación de empresas ha sido gradualmente eliminado²⁶. En Tailandia y Corea del Sur ya no hay incentivos amplios (sólo focalizados en I&D, por ejemplo).

98. **Varios países del Caribe están siguiendo este camino.** Jamaica, hizo también importantes esfuerzos para reducir los incentivos tributarios. En 2013 eliminó exenciones al turismo y hoteles (aunque perduran hasta su expiración por derechos adquiridos), a la vez que redujo la tasa del ISRPJ de 33 a 25 por ciento y eliminó la posibilidad de conceder beneficios tributarios administrativa y discrecionalmente. Se estableció un mecanismo de depreciación acelerada y beneficios para el empleo y un impuesto a la renta mínima. Aunque hubo recientemente un retroceso con la aprobación de incentivos para grandes emprendimientos y para zonas económicas especiales.

99. **Grenada ha sido otra experiencia exitosa.** En 2014 se aprobaron medidas que persiguen reducir la discrecionalidad para conceder incentivos o exenciones de impuestos aduaneros (que pudieron así alinearse a las del Caribbean Community and Common Market, CARICOM) o del impuesto a la propiedad. El régimen de incentivos amplios está siendo sustituido por otro con beneficios a (i) la inversión directa en el ISR, principalmente amortización acelerada y/o deducción total en el primer ejercicio (*spending*); (ii) por investigación y desarrollo; y (iii) por capacitación en personal. El lapso para arrastre de pérdidas fue extendido de 6 meses a

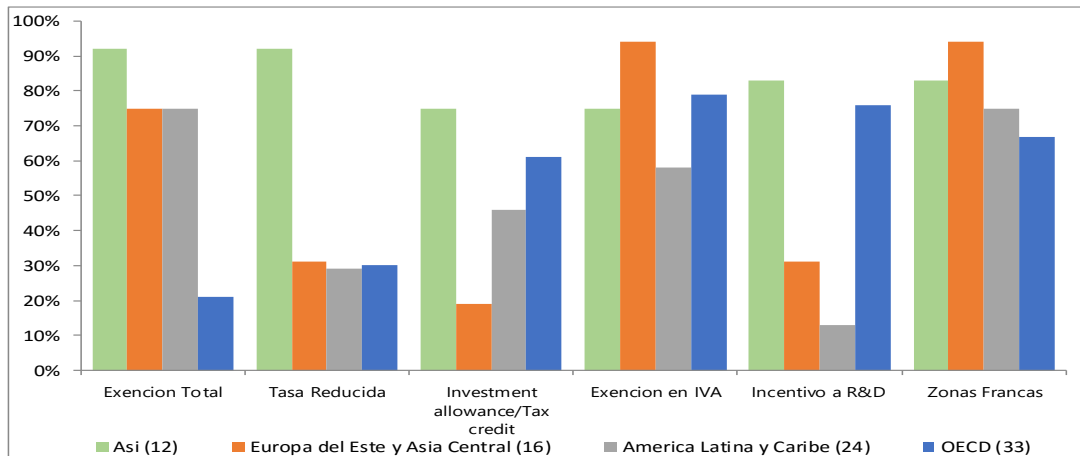
²⁵ Klemm and Parys (2009) concluyen que los incentivos tributarios en un grupo de países de América (entre los que está Honduras) y África han sido exitosos para atraer inversión externa directa, pero no lo han sido para impulsar el crecimiento sostenido; sin embargo, las conclusiones del trabajo no pueden aplicarse a cada país individualmente.

²⁶ Aunque la tasa del impuesto sobre utilidades era uniforme (33 por ciento), los incentivos reducían la tasa efectiva de las empresas extranjeras a un 15 por ciento. Con la reforma de 2006-2007, la tasa nominal fue reducida al 25 por ciento y se inició la eliminación de los incentivos fiscales.

3 años; el impuesto a la propiedad inmueble fue reducido para determinadas inversiones; y el IVA para inversiones eliminado.

100. **Honduras no es una excepción en la región.** Los países América Central y el Caribe han sido también muy generosos en la concesión de incentivos tributarios amplios o *tax holidays* (100 por ciento de exoneración del ISR/PJ). En cambio, para atraer inversión, los países desarrollados y los emergentes se inclinaron por otorgar beneficios directos atados a la inversión, a la I&D y, a veces, al empleo (Gráfico 2). Cuando se concedieron beneficios amplios, se limitaron temporalmente²⁷. La amortización acelerada, la deducción total de los gastos de inversión y de mantenimiento en un sólo ejercicio en vez de su capitalización y créditos tributarios por inversión en bienes de capital (para pagar el ISR/PJ u otros impuestos) son ejemplos de beneficios tributarios atados a la inversión; la reducción de las tasas de contribuciones sociales (que impactan negativamente en el empleo) en una reforma neutral con el aumento de la tasa de ISV (lo que se conoce como devaluación fiscal) o, en menor medida, del ISR/PJ, de medidas consideradas para fomentar el empleo y la inversión.

Gráfico 2. Incentivos Tributarios por Región



Fuente: FAD 2015 basadas en James (2014). El eje izquierdo indica el porcentaje de países de cada grupo que concedieron este tipo de incentivos (entre parentesis luego del nombre de cada region figura la cantidad de países).

101. **Los incentivos atados a la inversión son preferibles a los amplios** (*tax holidays* que implican 100 por ciento exención en el ISR). Mientras los primeros (o los que se otorgan por la contratación de empleo o I&D) se conceden a quienes invierten (o contratan personal), los incentivos amplios están atados al beneficio y no necesariamente a quienes invierten o contratan trabajadores (es decir, una vez recuperada la inversión se siguen usufructuando sin invertir ni contratar más personal). En Honduras, los principales incentivos (ZOLI, por ejemplo) no están atados a la inversión ni al gasto en personal o al de I&D. Si en Honduras los incentivos no pueden eliminarse por completo, debería tratar de pasarse a un sistema de incentivos atados a la inversión. Sin embargo, como los *tax holiday* han sido más efectivos para atraer inversión

²⁷ En La Unión Europea la limitación temporal y el decrecimiento son una regla comunitaria, supra-nacional.

externa directa que los incentivos atados (Klemm and Van Parys, 2009), podrían buscarse alternativas intermedias, como aplicación de tasas reducidas del ISRPJ junto a incentivos atados.

F. La Eliminación o Sustitución de los Beneficios Tributarios

102. **El Ministerio de Hacienda, la DEI y otras instituciones han hecho grandes esfuerzos para eliminar o reducir los incentivos tributarios en Honduras.** El Decreto 278-2013 es claro ejemplo de ello. Ha sido también una recomendación de los organismos multinacionales y de los organismos regionales²⁸. Tal recomendación se fundamenta en que son: (a) inequitativos (se amplía la brecha entre quienes pagan y quienes no deben hacerlo, a la vez que las personas de más bajos ingresos no son beneficiarias de los mismos sino las de mayores ingresos); (b) excesivos (restando recursos al Estado que podrían destinarse a gasto social, contribuyendo así a una mejor distribución del ingreso); (c) perdurables o de larga duración: su período de validez debe ser limitado, respondiendo con ello al principio de industria incipiente; (d) distorsivos, pudiendo esperarse un continuo desvío de inversiones a las actividades con mayores incentivos fiscales, en vez de orientarse hacia donde su productividad es mayor; (e) y difíciles de administrar (tantos beneficios y tratamientos diferenciales dificultan notablemente a la DEI y a la DARA que deben destinar recursos a controlar el uso indebido de los mismos).

103. **Las razones sostenidas para mantener los incentivos por quienes hacen un fuerte lobby para ello es que las inversiones no se realizarían en ausencia de dicho incentivo.** Aún aceptándose que ello podría ser así en algunos casos, lo cierto es que las contraindicaciones descritas en el párrafo anterior son mayores. Por ello, el óptimo o primero mejor consiste en eliminar los incentivos gradualmente. Hay avances comparados, aunque pocos, en la región. Esto permitiría tener tasas más bajas en los regímenes generales reduciendo la brecha entre quienes pagan impuestos y quienes no lo hacen, aumentando la eficiencia y equidad del régimen tributario. Por ejemplo, una contribución del 4 por ciento a las utilidades de todas las empresas beneficiadas, permitiría reducir en dos puntos porcentuales las tasas de seguridad social a todas las empresas de Honduras (incluso las beneficiadas) en una reforma neutral. Esto reduciría los costos de las empresas del país en un efecto equivalente a una 'devaluación fiscal' (hay varias variantes, como mantener las contribuciones sociales sin cambio en empresas beneficiadas, reduciendo sólo las contribuciones de las empresas no eximidas y establecer la contribución de empresas beneficiadas en el 3 por ciento de su utilidad neta).

104. **Si no fuera posible eliminar los incentivos tributarios, deben buscarse otras alternativas de sustitución.** Como una combinación de depreciación acelerada (100 por 100 ciento el primer año incluso) y reducción de tasa o gastos directos (como en infraestructura, por ejemplo, construcción de caminos, hospitales y escuelas en las regiones menos desarrolladas del

²⁸ El Grupo de Trabajo en Política Tributaria del Consejo de Ministros de Centro América preparó incluso un borrador del Código de Buenas Practicas en materia de incentivos tributarios.

país), alternativas que presentan grandes ventajas sobre las exenciones regionales. Son más transparentes y fáciles de controlar (están también menos expuestas al uso indebido).

Recomendaciones

- Óptimo: minimizar paulatinamente los incentivos tributarios reduciendo al mismo tiempo las tasas de los regímenes tributarios generales. Si no fuera posible se recomienda:
 - Eliminar la posibilidad de ventas al territorio por empresas de ZOLI, o permitirlo sólo en un grupo reducido de zonas hasta que se mejoren los controles.
 - Establecer que la exención en el ISRPJ no aplica si el país de residencia no permite cómputo de impuesto como crédito.
 - No permitir el ingreso al régimen de ZOLI a empresas proveedoras de bienes y servicios a empresas beneficiadas con dicho régimen.
 - Avanzar con proyecto de Ley de la Superintendencia de Sociedades Mercantiles, con el objeto de que la información de dicha entidad, que depende de SEFIN, se incorpore al PAMEH.
 - Extender la limitación a socios mayoritarios en cuanto no puedan acogerse a otro Régimen Fiscal Especial al finalizar el período de tiempo por el cual el Estado otorgó los beneficios a las empresas de que fueron dueños.
 - Buscar oportunidades de disminución de incentivos, al menos gradualmente, para mejorar la calidad del sistema tributario.
 - Pasar del modelo de incentivos general (tax holliday) a uno atado a la inversión y al I&D (considerar si fuera necesario combinarlos con tasas reducidas de IRPJ).
 - Gravar con una contribución del 4 por ciento las utilidades de empresas beneficiadas y reducir al mismo tiempo las contribuciones sociales en 2 puntos porcentuales de todas las empresas del país, incluso las beneficiadas (con impacto recaudatorio neutral).
 - No autorizar a nuevas empresas a funcionar como zonas libres fuera de los parques.
 - Analizar la factibilidad de reemplazar determinados incentivos por gastos directos (como infraestructura).
 - Conceder beneficios ligados a exportación sólo a empresas que generen 30 por ciento o más de valor agregado nacional.
 - Reducir el plazo máximo de otorgamiento de incentivos a 5 años y renovar únicamente y por una sola vez a las empresas que cumplieron compromisos de inversión y empleo.

VI. EXENCIONES EN EL ISV, EN EL IMPUESTO SOBRE COMBUSTIBLES, Y EL ISRPN

105. **El gasto tributario en el ISV alcanzó el 3.5 por ciento del PIB en 2014, nivel notoriamente superior al de América Latina** (Cuadro 1). Las principales exenciones son de naturaleza objetiva: comprenden además de la lista de 244 productos incluidos en el Anexo 1 de la ley²⁹, insumos agropecuarios (acercando algunas exenciones a tasa cero), medicinas, petróleo y sus derivados, libros, diarios y revistas, los servicios de energía eléctrica (consumos iguales o inferiores a 750kw mensuales), agua potable, alcantarillado, salud, educación, transporte terrestre de pasajeros, servicios bancarios y financieros, seguros y honorarios profesionales. A pesar de su reducida importancia relativa, las exenciones subjetivas, como a entidades sin fines de lucro, o a consumo intermedio no deben desatenderse. Es importante monitorearlas regularmente, principalmente por como complican el control, en particular, los regímenes de pago suspensivo o tránsito (como ZOLI, RIT y ZOLITUR). En el caso de entidades sin fines de lucro, debe monitorearse que no realicen actividades en competencia con empresas comerciales.

A. Análisis Costo Beneficio en el ISV

106. **El objetivo de las exenciones en el ISV es (i) mejorar la distribución del ingreso y (ii) aliviar la canasta de consumo de las personas de menores ingresos.** En consecuencia, el gasto tributario alcanzará su finalidad si (i) beneficia a las personas de menores ingresos en mayor medida que a las de altos ingresos, y (ii) si reduce significativamente el costo de la canasta de bienes consumidos por las personas de mayores ingresos. El procedimiento más usual para medir la incidencia de las exenciones del IVA (ISV) utiliza las encuestas de hogares, que contienen los ingresos y el consumo detallado de los bienes de cada hogar. Cuanto más desagregado estén los datos de consumo por nivel de ingreso mayor será la precisión de la estimación (por ejemplo, en el caso de República Dominicana se detallan 96 productos distintos). En el caso de Honduras la última encuesta disponible es la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) de 1998³⁰.

107. **Los estudios realizados concluyen que las exenciones del ISV son una pésima herramienta para mejorar la distribución del ingreso.** Es más, en muchos casos la empeoran, pues en los países en vías de desarrollo, si bien las personas de menores ingresos destinan una mayor parte de su ingreso al consumo (incluso todo, con propensión al ahorro nula), las personas de mayores ingresos consumen mayor cantidad de alimentos que las personas de menores ingresos y reciben, en términos absolutos, la mayor parte del beneficio derivado de la exención. Además, en los países en vías de desarrollo y en varios desarrollados (al menos los

²⁹ El Decreto 278-2013 reemplazó el anexo I de la ley, reduciendo la lista de exenciones a 72 productos, pero luego se restituyó la lista de 244 productos a través del Acuerdo Ministerial 05-2014.

³⁰ La metodología de encuestas presenta dos limitaciones: (i) requiere un supuesto inicial de traslación, pues no siempre se cuenta con estudios que muestran qué parte del impuesto se traslada al consumidor y qué porción es soportada por el productor; (ii) utiliza el ingreso mensual de las personas (cuando el de toda la vida es más regular y representativo del bienestar).

incluidos en el Cuadro 8) el IVA no impacta en los consumos de las personas menores ingresos de manera significativa debido a que:

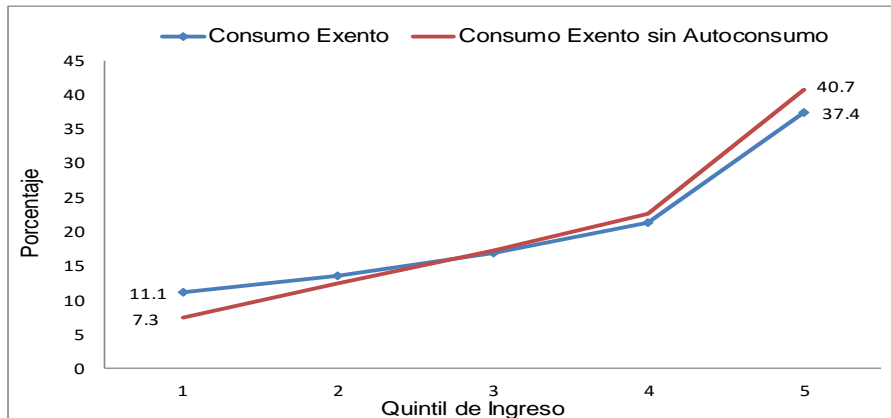
Cuadro 8. ¿Quién se Beneficia con las Exenciones del ISV?

Quintil	Honduras	Nicaragua	Colombia	República Dominicana	México	Corea del Sur
1	7.3	4.0	5.6	10.3	8.5	6.3
2	12.4	7.0	9.2	14.1	13.9	13.8
3	17.1	10.2	13.3	16.8	18.5	20.2
4	22.5	23.7	21.0	21.8	25.5	25.7
5	40.7	55.1	50.9	37.0	33.6	33.9
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Honduras: elaborado por la misión, datos ENIGH 1998. Nicaragua, cálculos misión, datos EIGH 2006-2007. Colombia, cálculos de la misión, datos de DIAN: Avila J y Cruz A, "La progresividad del sistema tributario colombiano del orden nacional: Un análisis para el IVA y el Impuesto sobre la renta", abril 2006. República Dominicana, E. Morales. Presentación en el Foro OCDE-LAC de Política Tributaria, Septiembre 2010. Corea: Park and Jung, 2014; México, Levy, Santiago. Redistribution effects of fiscal reform in Mexico: A Policy Proposal. Conference about Latin America organized by the Center for Research on Economic Development and Policy Reform Stanford University, March, 2002. University of Chicago Press, 2003.

- El consumo de bienes de propia producción no está gravado por el ISV, y mientras es significativo entre la personas de bajos ingresos, es nulo entre las personas de mayores ingresos (Gráfico 3);

Gráfico 3. Consumo Exento por Quintil con y sin Autoconsumo



Preparado por la misión con datos DEI.

- y las personas de menores ingresos efectúan sus compras mayormente en mercados informales o a responsables de regímenes simplificados exentos del ISV.

108. **De esta manera, el ISV y sus exenciones terminan impactando mínimamente en las personas de menores ingresos.** Esto puede verse claramente en la distribución del Cuadro 8. Por ejemplo, en Honduras, las personas en el quintil inferior de ingreso reciben sólo el 7.3 por ciento de lo que el Estado deja de recaudar a través de las exenciones en ISV y las del quinto quintil, el 40.7 por ciento. A su vez, en Nicaragua, país vecino y con similar nivel de exenciones en

IVA, la distribución es aún más regresiva. Este problema no es único y propio de los países en vías de desarrollo; países de la OCDE como Corea del Sur y México también lo presentan.

109. **El impacto de las exenciones en IVA es aún menos redistributivo para varios países que lo que muestra el Cuadro 9.** Pues dicho cuadro no distingue (excepto para Honduras y República Dominicana) el consumo de propia producción ni de bienes comprados en mercados informales o a pequeños contribuyentes exentos del IVA: ello implica que la proporción del subsidio (que representan las exenciones en IVA) recibido por las personas de más altos ingresos es aún mayor. Si el objetivo es beneficiar a los sectores de menores ingresos es preferible gravar todos los bienes con la misma tasa (esto es además más eficiente desde el punto de vista económico) y parte de la recaudación obtenida destinarla a un subsidio focalizado a los sectores de menores ingresos. Las alternativas ensayadas en algunos países para resolver el problema de la mala focalización de las exenciones del ISV (y en Honduras) han fracasado y generado más problemas³¹.

110. **Muchos países desarrollados eximen los alimentos.** De los 33 países de la OCDE que establecieron el IVA, 24 tienen un tratamiento preferencial a los productos del agro (tasa reducida, cero o exención). Sin embargo, existen varias diferencias con Honduras. En primer lugar, las exenciones alcanzan a un grupo más reducidos de productos, en general, a los productos del agro sin procesar, con lo cual el impacto regresivo de las mismas es menor, pues las personas de menores ingresos consumen una mayor proporción de productos sin procesar que las de mayor ingreso (lo mismo sucede en varios de los países de Asia que establecieron un tratamiento preferencial al agro). En Honduras, en cambio, las listas de bienes exentos incluyen varios bienes notoriamente consumidos por personas de altos ingresos (como lomo de cerdo, café, etc.). Segundo, la recaudación de los países de la OCDE se base en el ISRPN, donde alcanza en promedio 7.5 veces la de Honduras (Cuadro 2); en consecuencia, pueden darse el lujo de perder base de impuestos al consumo. Tercero, las administraciones tributarias en los países de la OCDE son más eficientes que la de los países en vías de desarrollo, y en consecuencia, están mejor preparadas para enfrentar los problemas de administración que presentan las exenciones en impuestos al consumo (ver siguiente sección).

³¹ Para que el subsidio a la pobreza (exención del IVA o del ISV) no refleje las desigualdades existentes en materia de ingreso y se desnaturalice por completo su carácter redistributivo, algunos países han establecido distintos tratamientos impositivos, entre diferentes categorías de un mismo tipo de bien. Esto introduce problemas de control. Por ejemplo, en Argentina, la venta de leche al consumidor está exenta y la venta de pan común alcanzada por tarifa reducida del 10.5 por ciento; pero no todo tipo de leche, ni todo tipo de pan están exentos, sólo aquellos tipos que supuestamente son consumidos por los sectores de escasos ingresos. Así, están alcanzados por la tasa reducida la venta de pan común, de pan francés y pan blanco; pero no el pan alemán, ni el de Viena, ni el criollo, ni el de sándwich. Tal distinción en un mismo tipo de bien, requiere de una administración tributaria muy eficiente, ya que de lo contrario el trato diferenciado facilita declarar que se está vendiendo un bien exento, en vez de uno gravado.

B. Otros Problemas de las Exenciones en el ISV

111. **Además de ser una mala herramienta redistributiva, las exenciones en IVA (ISV) han generado todo tipo de problemas.** Entre ellos:

- **Merma de recaudación;** el gasto tributario del ISV es equivalente a la mitad de la recaudación de este gravamen y para aumentar dicha recaudación, en vez de eliminarse las exenciones, se subieron las tasas del gravamen (la general del 12 al 15 por ciento), concentrando la recaudación aun más entre quienes pagan y aumentando notoriamente la inequidad del sistema.
- **Problemas de control.** Los responsables del ISV pueden declarar como ventas exentas la venta de bienes que están gravados, cuando además de productos del agro u otros exentos venden productos gravados (por ejemplo, en los supermercados). Todo el espectro administrativo del gravamen se complica innecesariamente: las declaraciones juradas contienen más líneas y son más complejas, y mucho más aún las auditorías y las tomas de inventario. Un claro ejemplo en Honduras es la exención incluida en el Anexo 1 de la ley del ISV que exime 'únicamente café negro servido azucarado' 'o no azucarado', 'o con leche de vaca (café con leche) (sin adiciones de saborizantes)'³².
- **Requiere definir y delimitar con precisión la exención y no conceder un trato diferencial a bienes sustitutos.** Por ejemplo, si la carne vacuna está exenta también debe estarlo la de cerdo y la de pescado. Debe procederse con cuidado en este aspecto, de lo contrario el impuesto es altamente distorsivo y puede eludirse sólo aumentando el consumo del bien exento en detrimento del gravado. La delimitación de cada producto no es tarea simple. En los tribunales de América Latina y Europa por ejemplo, existe amplia jurisprudencia al respecto: esto atenta contra el principio de economicidad.
- **Presiones (lobby) de otros sectores,** para que se incluyan sus productos en la lista de bienes o insumos exentos.
- **Conllevan a tasa cero con devolución,** pues los productores locales de bienes exentos están en desventaja respecto de los importadores: mientras estos últimos adquieren los productos del agro en los mercados internacionales libres de ISV y otros impuestos, los productores locales de bienes exentos pagan ISV en los insumos, lo cual se convierte en un costo que deben trasladar al precio de sus productos. En algunos países (en Jordania por ejemplo) para no estar en desventaja, los productores locales de bienes exentos ejercen un fuerte lobby hasta lograr la tasa cero, y de hecho la han logrado.
- **El ISV pierde eficiencia.** Los productores no pueden recuperar el crédito fiscal, lo que genera acumulación de créditos no recuperables y pérdida de competencia; los exportadores tampoco pueden recuperar el IVA, y el impuesto se exporta. Una posible solución es eximir los insumos del agro (fertilizantes, maquinarias, semillas, etc.), lo cual asimila la exención a la

³² La pregunta es: ¿Cómo hará DEI para controlar si el consumidor agrega o no el saborizante al café? O si en lugar de leche de vaca se utiliza otro tipo de leche.

tasa cero, y genera menos ingresos al fisco (la pérdida es igual a la reducción de la acumulación) y otros problemas:

- Algunos insumos como fertilizantes y pesticidas son nocivos para el medio ambiente y, debido a la externalidad negativa que generan, deberían estar gravados a mayor tasa y no exentos;
- Requiere nuevamente delimitar la exención, en este caso no sólo el tipo de bien, sino también su destino: por ejemplo, una camioneta debería estar exenta si es usada en la producción agrícola pero no si es usada en la producción de otros bienes (esto es muy difícil de controlar).

C. Reducción de Tasa

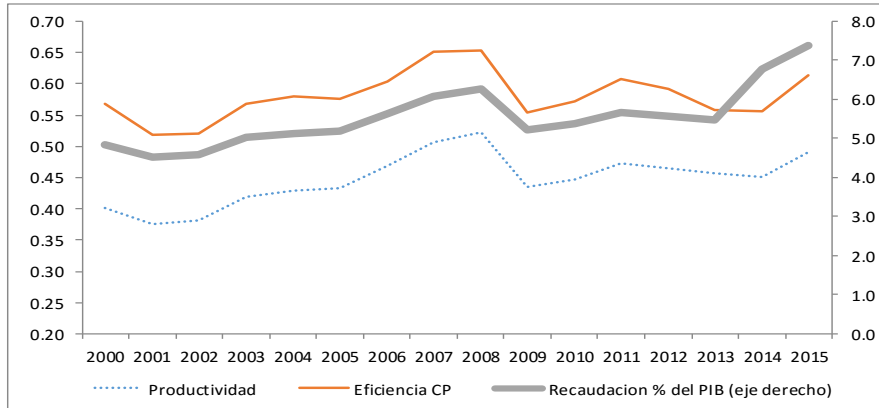
112. **El Decreto 113/2011 establece la devolución del 8 por ciento del ISV cuando se pague con tarjeta de crédito o débito.** Pocos países han incluido un incentivo como este: en Argentina la tasa general del IVA (ISV) del 21 por ciento se reduce 5 puntos porcentuales para pagos con tarjeta de débito; una reducción similar existe en Uruguay y que se incrementa al total del IVA cuando el pago es realizado por personas que cuentan con una tarjeta que los identifica como carenciadas; finalmente, Corea del Sur también aplica la reducción, aunque para los casos en que se emita comprobante electrónico (con destino automático a la administración tributaria). En todos los casos el objetivo es incentivar la bancarización y con ello el pago de ISV. Sin embargo, es un medio muy oneroso para las arcas fiscales (en Honduras representó 0.47 del PIB) y tal vez escaso incentivo para el evasor: quienes no pagan el 15 por ciento de ISV, probablemente no cambien de actitud por el descuento del 8 por ciento, que se traduce en una tasa final del 13.8 por ciento. Quienes más se benefician son los bancos, y quienes menos se benefician las personas de menores ingresos, ajenos a la bancarización y a este beneficio. Si este beneficio se eliminara, podría reducirse la tasa del ISV en un punto porcentual en una reforma de recaudación neutral³³.

D. Productividad y Eficiencia del ISV

113. **La recaudación del ISV aumentó del 4.8 por ciento del PIB en 2000 al 7.4 por ciento en 2014.** Sin embargo, la tasa del ISV en 2014 era tres puntos porcentuales superior a la de 2000 (15 y 12 por ciento). Para eliminar el efecto de la diferencia de tasas, se utilizan otras medidas comparativas de los niveles de recaudación de impuestos: la productividad (respecto del PIB) o la eficiencia (respecto del consumo privado, más cercano a la base del ISV que el PIB). Por ejemplo, el coeficiente de productividad se obtiene dividiendo la recaudación en relación al PIB por la tasa del ISV (muestra cuánto se recauda en relación al PIB por punto porcentual de tasa) y el de eficiencia la recaudación en relación al consumo privado por la tasa de dicho gravamen (el consumo privado es más representativo de la base del ISV que el producto).

³³ Cabe destacar además que es un concepto no incluido en los estudios de gastos tributarios de Honduras que debería considerarse cuando se utilizan las declaraciones juradas como fuente de datos.

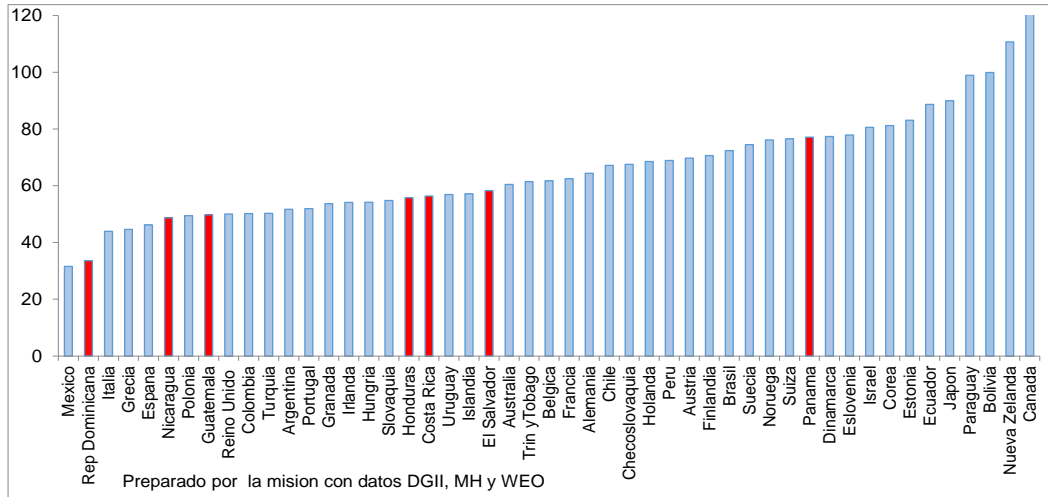
Gráfico 4. Honduras: Productividad y Eficiencia del ISV



Preparado por la misión con datos DEI.

114. **La productividad del ISV entre 2000 y 2015 aumentó de 0.40 a 0.49, Gráfico 4** (esto implica que por cada punto de aumento de la tasa la recaudación aumentará 0.49 por ciento del PIB). La eficiencia del ISV respecto del consumo privado aumentó también, pero en menor magnitud (de 0.57 a 0.61). Pese a la mejora de 2015, el coeficiente de eficiencia se encuentra aún por debajo del nivel de varios países de la región (Gráfico 5). Es significativamente menor al de Bolivia, Paraguay y Ecuador, países con bases más amplias en el ISV. El bajo nivel de eficiencia del ISV se explica por elevado nivel de exenciones (gap de política o gasto tributario: 3.5, por ciento del PIB) y por el gap de incumplimiento. Mientras el gap de incumplimiento ha disminuido recientemente, en particular en 2015, el de política se ha mantenido constante o en aumento. El gap de política contribuye notablemente a la debilidad de ISV.

Gráfico 5. Eficiencia Comparada del IVA, 2013



Preparado por la misión con datos DGII, MH y WEO

115. **La debilidad recaudatoria del ISV es un problema muy significativo.** El IVA (ISV) es un pilar base de los regímenes tributarios modernos que Honduras necesita mejorar. Mientras que el ISRPN es el primer y quizás único vehículo para introducir progresividad en un régimen tributario, el IVA (ISV) es el primer vehículo para proveer suficiencia (recaudación) de manera eficiente (gravando todos los bienes a la misma tasa sin modificar precios relativos) a un régimen tributario. El IVA es uno de los impuestos menos nocivos para el crecimiento (Recuadro 1) y, sin exenciones, es un impuesto relativamente fácil de administrar. Un ISV con mejor diseño favorecería el crecimiento económico de Honduras y permitiría invertir más recursos en gasto social. Un mejor diseño se logra reduciendo el nivel de exenciones, lo cual además de generar un

Recuadro 1. Impuestos y Crecimiento

Recientes estudios anticipan un posible efecto de los impuestos sobre la tasa de crecimiento económico de un país. Arnold (2008), analizando los países de la OCDE y utilizando un modelo econométrico, sugiere un ranking en el que los impuestos a la propiedad son los menos perjudiciales para el crecimiento en el largo plazo, seguidos de los impuestos al consumo, ISRPF y el ISRPJ. Un estudio más reciente del FMI cubriendo 69 países (1970-2009), obtiene resultados similares: el aumento del ISR al tiempo que se reducen los que gravan el consumo y los impuestos sobre la propiedad genera un menor crecimiento (Acosta-Ormaechea and Yoo 2012).

Luego del impuesto a la propiedad inmueble, el IVA aparece como el impuesto menos dañino de los más importantes en términos de crecimiento. En contraste, estos estudios muestran que el ISRPF tiene efectos adversos para el crecimiento: afecta negativamente a la oferta de trabajo y del ahorro más que otros impuestos, y con ello el crecimiento, en particular cuando la tasa marginal máxima es muy elevada. Esto conlleva a un potencial equilibrio entre las políticas fiscales que fomenten el crecimiento y los efectos distributivos. El resultado de que el ISRPF es peor para el crecimiento que el IVA debe ser examinado juntamente con estudios que exploran los efectos de los dos impuestos sobre la desigualdad. El desafío de un sistema tributario es lograr un equilibrio aceptable entre dos objetivos a veces opuestos (eficiencia y equidad), preservando la sostenibilidad de las finanzas públicas, pilar fundamental de una economía competitiva.

Como el ISRPF, el ISRPJ afecta el ahorro e inversión privada, y con ello el crecimiento. El ISRPJ alcanza tanto la tasa interna normal de retorno como las macro rentas económicas (como aquellas de los minerales y petróleo en tiempos de altos precios). Mientras que el ISRPJ puede ser distorsivo respecto al primer tipo de retorno, no lo es con el segundo.

aumento directo en la recaudación, facilitará el control, por lo que puede esperarse un aumento adicional indirecto por reducción de evasión. Este aumento indirecto (que implica reducción de evasión) es más importante. La evasión es inequitativa.

116. **La mejor alternativa consiste en eliminar todas las exenciones.** Países como Dinamarca, Nueva Zelanda, El Salvador, Bolivia, y Chile no las tienen. Implica gravar todos los bienes y servicios exentos a tasa general, incluso salud y educación (es una medida eficiente, permite el recupero de créditos fiscales a productores del agro de ISV sin eximir insumos y bienes de capital). Podría reducirse la tasa general y establecerse un subsidio compensatorio focalizado en los deciles de menores ingresos. Sin dicho subsidio la medida generaría 3.1 por

ciento del PIB, y la pérdida por cada punto de tasa de reducción es 0.5 por ciento del PIB (por ende otra posibilidad es eliminar todas las exenciones y reducir la tasa general al 9 por ciento). El problema de esta medida radica en la resistencia política que podría generar, en focalizar correctamente el beneficio en los deciles de menores ingresos y en hacerlo a través de un programa que permitiera reducir eficazmente la pobreza.

117. **Otros escenarios podrían analizarse.** Por ejemplo, eliminar la exención de sólo aquellos bienes y servicios consumidos por las personas de más altos ingresos (café, pólizas de seguro, limpieza dental, educación superior, servicios de optometría, etc.); de otros dañinos para la salud (algunos alimentos como polvorones, chicharrón, morcilla, chorizo criollo o extremeño, sal común, mortadela, chicharrones, *hot-dog*, etc.)³⁴; y transporte no urbano, alquileres, honorarios y medicinas. El impacto recaudatorio de esta medida se estimó en 1.85 por ciento del PIB³⁵ (Cuadro 9) y, por ejemplo, permitiría reducir la tasa general del ISV en 3 puntos porcentuales o subsidiar la tasa del 11 por ciento de contribuciones al IHSS (se necesitaría únicamente un subsidio a las medicinas para las personas de menores ingresos).

Cuadro 9. Impacto en la Recaudación de la Eliminación de Exenciones en ISV

	Deciles Superiores	Transporte, alquileres, honorarios, medicinas	Externalidades negativas	Otros	Total
Alimentos, bebidas y tabaco	0.25		0.43	0.02	0.70
Vestimenta y calzado					0.00
Vivienda, agua, electricidad, gas, etc.	0.17	0.28		0.03	0.48
Equipo del hogar y mantenimiento				0.02	0.02
Salud	0.11	0.08		0.00	0.19
Transporte	0.00	0.12			0.12
Ocio y esparcimiento	0.04			0.01	0.06
Enseñanza	0.15			0.04	0.19
Hoteles, cafeterías y restaurantes			0.00		0.00
Bienes y servicios diversos	0.07	0.02			0.09
Total general	0.81	0.49	0.43	0.11	1.85

Fuente: preparado por la misión con datos de la EIGH, 1998

118. **Si ello no es posible, otras alternativas incluyen:**

- Introducir tasa reducida (sin exenciones), aunque esta alternativa presenta la mayoría de las dificultades enunciadas al inicio de este capítulo para las exenciones. Una variantes es

³⁴ La tendencia actual es gravar los productos nocivos con tasas superiores a la general (Dinamarca y México han tomado la iniciativa en este caso).

³⁵ De la ENIGH se estimó el gasto anual de los hogares en bienes y servicios por decil de ingresos. Los 2,531 bienes y servicios detallados se clasificaron en gravados y exentos. Los bienes y servicios exentos representaron el 41.2% del total gastado. Los bienes y servicios exentos que muestran externalidades negativas para la salud o son consumidos por los deciles de más altos ingresos, fueron identificados como aquellos a los que se les podría suprimir la exención. Usando la alícuota efectiva de 1998 de 10.3% (cuatro meses de 7% y ocho meses de 12%) se calculó la recaudación potencial que representa esta eliminación, obteniéndose un 1.19% del PIB de posibles nuevos recursos.

introducir la tasa reducida sólo para una lista reducida de productos sensibles (salud, educación y unos pocos).

- Mantener sólo la exención para productos del agro sin procesar (muchos países de Europa y Asia, Perú y otros de la región, siguen este camino). La desventaja de esta medida ha sido fijar el límite de los productos sin procesar. Sin embargo, presenta varias ventajas comparativas. Primero, los productos sin procesar son menos dañinos para la salud que muchos de los procesados; segundo las personas de bajos ingresos consumen más productos sin procesar que las de elevados ingresos. Tercero, dado el nivel del umbral del ISV (una gran parte de los productores agropecuarios quedarían bajo el mismo) y el de autoconsumo, es de esperarse que esta medida no impacte significativamente en el ingreso de las personas de menores ingresos. Son medidas que aumentan la eficiencia y la inversión.

119. **Varios países de la región han logrado introducir reformas exitosas en el IVA.**

Bahamas, un país caracterizado por carecer de los principales impuestos de un régimen tributario moderno, ha introducido un IVA ejemplar. Vigente a partir del 1/1/2015 con una tasa relativamente baja (7.5 por ciento) y con muy pocas exenciones (servicios médicos, educativos, alquiler de inmuebles, juegos de azar, servicios financieros y venta de inmuebles). Sólo las exportaciones de bienes y servicios están gravadas a tasa cero. Una base tan amplia casi como las de Bolivia y El Salvador y o la de Nueva Zelanda, país considerado con la más amplia del mundo. Jamaica eliminó exenciones en el IVA e incentivos en el ISR; por ejemplo, en 2010 eliminó la exención del IVA sobre la electricidad y otros servicios lo que contribuyó a reducir el gasto tributario (en uno 1 por ciento del PIB) y a aumentar el cumplimiento (0.5 por ciento del PIB). La recaudación de empresas de electricidad representó en 2012 el 8 por ciento del total, y aunque en gran parte el servicio es prestado a responsables del IVA, gravar este tipo de actividad prestada por grandes empresas contribuye a aumentar la recaudación porque cobran y recaudan el IVA de otras más pequeñas³⁶.

E. Evaluación de las Exenciones en el APSCPV

120. **Un impuesto único grava la importación o venta de petróleo y sus derivados**³⁷. Sus tasas vigentes fueron establecidas por el art 4. del DL 278-2013 (Cuadro 10) y a partir de las mismas, la carga tributaria teórica sobre estos productos es superior al promedio de la región (Cuadro 11). Sin embargo, como en el resto de los gravámenes, el gasto tributario en este impuesto es significativo: en 2014 alcanzó 0.6 por ciento del PIB (Cuadro 1). La principal

Gasolina Súper (o Premium)	1.4089
Gasolina Regular a/	1.2416
Diesel	0.8606
Fuel oil (Bunker C)	0.4267
Kerosina b/	0.1500
LPG: b/	
Hasta 25 Libras	0.1500
Superior a 25 libras	0.1500
Av Jet	0.0300

Fuente: decreto 278-2013.

³⁶ Los servicios de energía eléctrica están gravados, excepto los abonados que tengan un consumo de energía eléctrica mensual mayor de 750 KW/h. La propuesta es gravarlos (dado que la generación es altamente contaminante); si fuera necesario mantenerlo, debería bajarse significativamente el umbral, a 250KW/H).

³⁷ Aporte para la Atención de Programas Sociales y Conservación del Patrimonio Vial (APSCPV).

exención comprende al pago que realizan las empresas privadas generadoras de energía eléctrica que venden su producción a la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE) o que comercialicen directamente la misma con las comunidades o clientes privados³⁸.

Recuadro 2. Herramientas Fiscales en Impuestos Ambientales

Los impuestos y los permisos son las herramientas fiscales más usuales para reducir las emisiones de dióxido de carbono (CO₂) y la contaminación ambiental. Son medidas de política que incrementan el precio de las emisiones de carbono y otros productos contaminantes (*revenue-raising carbon pricing*) en proporción a la externalidad negativa (contaminación) que generan. Persiguen reducir la contaminación y el calentamiento global, y a la vez generar recursos a las arcas fiscales. Las dos vías más usuales son los impuestos sobre el dióxido de carbono (*carbon taxes*) o el sistema de límites y permisos (*cap-and-trade systems*). Ambas herramientas deben cubrir todo tipo de emisión: entre otras, la de la industria, el transporte y la generación de electricidad.

Los impuestos son considerados los mecanismos más efectivos. Se trata de gravámenes establecidos por tonelada de CO₂ introducida en la atmósfera. Los ISC sobre petróleo y derivados establecidos en función del nivel de contaminación cubren, en los países en vías desarrollo, en gran medida los requisitos necesarios: resta establecer impuestos a otros tipos de emisiones de las industrias y otras actividades contaminantes (pesticidas, plásticos, etc.). Es un claro mecanismo de mercado: el impuesto pasa al precio y la demanda del bien contaminante disminuye.

El sistema de permisos consiste en establecer un límite o *cap* a las emisiones (que disminuye con el tiempo) para reducir el nivel de polución. Las empresas deben suscribir permisos (bonos) emitidos por el gobierno por un monto igual al mencionado límite. El total de bonos y contaminación inicial de cada empresa no puede exceder dicho límite. Las empresas que contaminan menos del límite pueden vender los bonos en exceso en un mercado secundario obteniendo un beneficio. Las empresas que deseen sobrepasar el límite de emisiones deben comprar bonos para ello. Cuando una empresa reduce sus niveles de polución bajo el límite, transforma contaminación en beneficio (un gran incentivo a no contaminar). Tanto el impuesto como los permisos fomentan la innovación: por ejemplo, en autos o energía no contaminantes.

Bien aplicados ambos mecanismos son efectivos. Sin embargo, para los países en vías de desarrollo el primer mecanismo presenta una ventaja: los países ya han implementado un conjunto de ISC y saben cómo administrarlos; a partir de esos impuestos puede implementarse el sistema de gravámenes ambientales. En cambio, un mecanismo de permisos y su control deberían ser establecidos desde cero. Además, si los recursos generados son bien utilizados (sostenibilidad fiscal, educación, salud, inversión, etc.) se genera entonces lo que se llama la política del doble dividendo. Honduras ya cuenta con un sistema de ISC, aunque su diseño dista notoriamente de los fundamentos enunciados: los impuestos no se aplican en proporción a la contaminación; por el contrario el gasoil es el combustible con menor tasa y el más contaminante.

³⁸ Artículo 14 del Reglamento para la Devolución de Tributos al Consumo de Combustibles Utilizados en la Generación de Energía Eléctrica (Acuerdo No. 005-2003). El gasto tributario se obtiene directamente de las declaraciones de importación del sistema SARA, identificando para este fin las importaciones de combustible Bunker realizadas por las empresas privadas generadoras de energía térmica que no pagaron APSCPV. La Dirección de Grandes Contribuyentes de la DEI mantiene estadísticas actualizadas al respecto.

121. **Las exenciones sobre determinados hidrocarburos presentan varios problemas.** Primero, los combustibles están exentos del ISV; lo que genera acumulación (efecto cascada) en este último impuesto. Esta es una práctica ineficiente seguida por varios países de la región (Panamá, República Dominicana y Nicaragua por ejemplo). Gravar los combustibles con el ISV reduciendo el APSCV a través de una reforma de recaudación neutral sería preferible (los productores/compradores de derivados del petróleo podrían acreditar el ISV pagado y se eliminaría la acumulación).

Cuadro 11. Países de Centroamérica y República Dominicana: Carga Tributaria sobre Gasolina y Gasoil

País	Gasolina Super (Premium)			Gasolina Regular			Diesel (Gasoil)		
	Impuestos	Precio Final	%TFT	Impuestos	Precio Final	%TFT	Impuestos	Precio Final	%TFT
Panamá	0.60	2.69	22.3	0.60	2.50	24.0	0.25	2.25	11.1
Nicaragua	0.87	3.43	25.3	0.87	3.26	26.6	0.71	2.88	24.6
El Salvador	0.77	2.90	26.7	0.75	2.71	27.7	0.58	2.43	23.8
Guatemala	0.86	2.92	29.5	0.83	2.73	30.4	0.40	2.29	17.3
Costa Rica	1.73	4.45	38.8	1.65	4.23	39.0	0.98	3.16	30.9
Honduras	1.41	3.59	39.2	1.24	3.32	37.5	0.86	2.89	29.8
República Dominicana	1.83	4.21	43.4	1.63	3.83	42.7	0.87	3.15	27.8
Promedio	1.15	3.46	32.17	1.08	3.22	32.6	0.66	2.72	23.6

Fuente: Comité de Cooperación de Hidrocarburos de América Central, Ministerio de Industria y Comercio de República Dominicana y SAT Guatemala.

122. **Segundo, un mismo producto puede recibir distinto tratamiento, según su destino.** Por ejemplo, para generar energía una empresa utiliza diésel, exento según este destino, pero no para transporte; si bien el Bunker necesita un proceso costoso para otros destino (como transporte), su exención requiere de controles para evitar que no se importe combustible gravado como Bunker (no sólo de DEI y DARA sino de la empresa de energía también). Esto dificulta el control, tal como se expresa en el informe de 'La Comisión', que destacó 'prácticas ilícitas en algunos regímenes fiscales, como a partir de la introducción de combustibles'.

123. **Tercero, ni las exenciones ni las tasas de los impuestos no están establecidas en función de la contaminación.** Las mejores prácticas indican que la carga tributaria debe ser proporcional a la externalidad negativa (Recuadro 2): los productos más contaminantes, como el gasoil, deberían estar gravados con tasas más altas³⁹. Peor aún, la exención del Bunker para la generación de electricidad del ISV y del APSCPV recae sobre un producto altamente contaminante que no está gravado con impuestos. El fundamento del APSCV es elevar el precio de una energía contaminante para reducir su consumo (al menos a través de aire acondicionado, excesiva cantidad de lámparas, carteles nocturnos, etc.). El aumento del precio de la energía producida de manera contaminante reducirá su consumo, con la consecuente mejora del medio ambiente, e incentivará la producción de energía menos contaminante. Considerando: (i) la

³⁹ The Pigouvian prescription Pigou, A. C. (1918), 'The Economics of Welfare', London: Macmillan.

(continued...)

externalidad negativa generada por el petróleo y sus derivados; (ii) que el precio de los mismos disminuyó significativamente en los últimos años; y (iii) que el valor del APSCV en Honduras aunque por otra arriba de la media regional (Cuadro 13), se encuentra por debajo de nivel óptimo correctivo (*optimal level for a corrective tax*, US\$0.41 por litro o 1.55 por galón)⁴⁰, debería analizarse la posibilidad de aumentar el APSCV sobre las gasolinas (10 por ciento la súper y 15 la regular y el diésel), lo cual generaría un aumento estimado de recaudación del 10 por ciento, igual a 0.25 por ciento del PIB.

F. Evaluación de las Exenciones en el ISRPN

124. **El gasto tributario en el ISRPN alcanzó 0.4 por ciento del PIB en 2014.** El principal componente es la exención a los salarios de maestros y pensionados (0.2 por ciento); seguidos del decimotercer salario (0.11 por ciento); y de la deducción por gastos medidos de L 40,000 por año (0.05 por ciento). Todas estas deducciones son regresivas; y resulta convenientes de ser posible, eliminarlas, al menos la del decimotercer salario considerando que la exención a maestros primarios proviene de la Constitución y la de gastos médicos procura compensar la falencia de servicios públicos (no existe en cambio fundamento para mantener la exención de del decimotercer y decimocuarto salarios pues contribuyen a determinar la capacidad contributiva de los contribuyentes como cualquier otro ingreso).

Recomendaciones

- Analizar la factibilidad de eliminar todos los bienes exentos de ISV reduciendo la tasa general del gravamen; sino fuera posible, al menos reducir la cantidad de bienes exentos, manteniendo el beneficio sólo para bienes consumidos por personas de menores ingresos y no dañinos para la salud (genera al menos 1.2 por ciento del PIB).
- Gravar consumos de electricidad iguales o superiores a 250 KW.
- Eliminar la devolución del 8 por ciento de ISV a pagos con tarjeta de débito y/o crédito; mientras no se elimina, incluir en la estimación de gastos tributarios de ISV dicha devolución (0.47 del PIB).
- Gravar los combustibles con el ISV para evitar el efecto cascada en vez del APSCV.
- Alinear mejor los impuestos al combustible existentes con las estimaciones de daños ambientales: analizar la factibilidad de incrementar el ISC sobre gasolinas y diésel: 10 y 15 por ciento (generaría 0.24 por ciento del PIB).
- Eliminar las exenciones para los APSCV combustibles, incluso para generación de electricidad; si fuera necesario subsidiar sólo a viviendas con consumos inferiores a 250 KW (0.55 por ciento del PIB).
- Gravar el decimotercer y cuarto salario (0.20 por ciento del PIB).

⁴⁰ 'Getting Energy Price Right. From Principle to Practice', pags. 139–145, FMI 2015,a.

Apéndice I. Honduras: Composición de la Recaudación Tributaria

Impuesto	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
En millones de Lempiras									
Ingresos Impositivos	38,268.9	42,329.1	39,035.0	43,172.5	49,524.0	53,299.2	56,726.7	68,598.4	79,863.1
Impuestos Directos	12,316.8	13,707.2	12,897.1	13,845.3	17,268.2	17,858.2	19,895.0	21,997.1	25,622.4
Impuestos Sobre la Renta (IR)	11,876.2	13,163.3	12,506.3	13,232.0	16,668.4	17,300.5	19,352.4	21,333.2	24,989.7
IRPN	2,432.0	2,926.6	2,512.2	2,748.8	3,362.6	3,747.9	3,989.5	4,419.7	4,934.5
IRPJ	4,107.0	4,258.5	4,087.9	4,299.4	4,799.6	4,264.8	4,630.7	4,508.4	6,441.9
ISPN e IRPJ	5,337.2	5,978.2	5,906.2	6,183.7	8,506.1	9,287.8	10,732.3	12,405.1	13,613.3
Impuestos sobre la Propiedad	440.6	543.8	390.8	613.3	599.8	557.7	542.5	663.9	632.7
Al Activo Neto	148.7	279.3	167	359.3	310.3	230.5	244.6	389.0	334.3
Sobre Bienes Inmuebles	215.1	171.8	126	204.4	288.8	326.4	297.6	274.6	298.2
Otros	76.8	92.7	98	49.6	0.6	0.8	0.3	0.3	0.2
Impuestos Indirectos	25,952.1	28,622.0	26,137.9	29,327.2	32,255.8	35,441.0	35,727.1	44,755.3	52,050.6
Impuestos Sobre Ventas (ISV)	14,209.3	16,459.6	14,395.8	16,056.3	18,967.2	20,150.0	20,637.3	27,734.6	32,272.7
Otros Impuestos al Consumo	8,842.0	9,171.9	9,662.2	10,885.0	10,650.0	12,343.6	14,654.0	14,038.2	16,227.2
Combustibles	5,217.9	5,567.6	6,084	6,395.8	6,109.2	6,855.5	8,896.4	9,058.0	10,534.3
Bebidas Alcoholicas	438.2	457.9	420	503.0	629.8	667.9	668.5	713.2	862.2
Impuestos al Comercio Exterior	2,886.6	2,975.1	2,065	2,372.1	2,626.2	2,932.5	423.7	2,973.9	3,541.1
Sobre Casinos y Juegos de Azar	14.2	15.3	15	13.7	12.4	14.8	12.1	8.7	9.7
Tasa de Seguridad					19.8	821.0	1,104.6	1,846.0	2,190.0
En porcentajes del PIB									
Ingresos Impositivos	16.4	16.1	14.2	14.4	14.8	14.8	15.1	16.7	18.2
Impuestos Directos	5.3	5.2	4.7	4.6	5.2	4.9	5.3	5.4	5.9
Impuestos Sobre la Renta (IR)	5.1	5.0	4.5	4.4	5.0	4.8	5.1	5.2	5.7
IRPN	1.0	1.1	0.9	0.9	1.0	1.0	1.1	1.1	1.1
IRPJ	1.8	1.6	1.5	1.4	1.4	1.2	1.2	1.1	1.5
ISPN e IRPJ	2.3	2.3	2.1	2.1	2.5	2.6	2.9	3.0	3.1
Impuestos sobre la Propiedad	0.2	0.2	0.1	0.2	0.2	0.2	0.1	0.2	0.1
Al Activo Neto	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Sobre Bienes Inmuebles	0.1	0.1	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Otros	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Impuestos Indirectos	11.1	10.9	9.5	9.8	9.6	9.8	9.5	10.9	11.9
Impuestos Sobre Ventas (ISV)	6.1	6.3	5.2	5.4	5.7	5.6	5.5	6.8	7.4
Otros Impuestos al Consumo	3.8	3.5	3.5	3.6	3.2	3.4	3.9	3.4	3.7
Combustibles	2.2	2.1	2.2	2.1	1.8	1.9	2.4	2.2	2.4
Bebidas Alcoholicas	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Impuestos al Comercio Exterior	1.2	1.1	0.7	0.8	0.8	0.8	0.1	0.7	0.8
Sobre Casinos y Juegos de Azar	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Tasa de Seguridad					0.0	0.2	0.3	0.4	0.5
En porcentaje de los ingresos totales									
Ingresos Impositivos	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Impuestos Directos	32.2	32.4	33.0	32.1	34.9	33.5	35.1	32.1	32.1
Impuestos Sobre la Renta (IR)	31.0	31.1	32.0	30.6	33.7	32.5	34.1	31.1	31.3
IRPN	6.4	6.9	6.4	6.4	6.8	7.0	7.0	6.4	6.2
IRPJ	10.7	10.1	10.5	10.0	9.7	8.0	8.2	6.6	8.1
ISPN e IRPJ	13.9	14.1	15.1	14.3	17.2	17.4	18.9	18.1	17.0
Impuestos sobre la Propiedad	1.2	1.3	1.0	1.4	1.2	1.0	1.0	1.0	0.8
Al Activo Neto	0.4	0.7	0.4	0.8	0.6	0.4	0.4	0.6	0.4
Sobre Bienes Inmuebles	0.6	0.4	0.3	0.5	0.6	0.6	0.5	0.4	0.4
Otros	0.2	0.2	0.3	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Impuestos Indirectos	67.8	67.6	67.0	67.9	65.1	66.5	63.0	65.2	65.2
Impuestos Sobre Ventas (ISV)	37.1	38.9	36.9	37.2	38.3	37.8	36.4	40.4	40.4
Otros Impuestos al Consumo	23.1	21.7	24.8	25.2	21.5	23.2	25.8	20.5	20.3
Combustibles	13.6	13.2	15.6	14.8	12.3	12.9	15.7	13.2	13.2
Bebidas Alcoholicas	1.1	1.1	1.1	1.2	1.3	1.3	1.2	1.0	1.1
Impuestos al Comercio Exterior	7.5	7.0	5.3	5.5	5.3	5.5	0.7	4.3	4.4
Sobre Casinos y Juegos de Azar	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Tasa de Seguridad	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.5	1.9	2.7	2.7
PIB Corriente	233,567	262,417	275,632	299,286	335,028	361,349	376,539	409,612	437,685

Fuente: Preparado por la misión con datos DEI, SEFIN y BCH

Apéndice II. OCDE: Recaudación; Tasas; e Incumplimiento del IVA

	Recaudación Total 1/	Recaudación como % del PIB				Tasa	Tasa	IVA	
		IR	Imp s/bienes y servicios	IRPN 2/	IRPJ	Superior del ISRPF	Superior del ISRPJ	Incumplien to	Tasa General
Australia	26.1	15.9	7.3	10.4	5.2	45.0	30.0		10.0
Austria	42.1	12.6	11.9	9.5	2.2	40.0	25.0	13.0	20.0
Bélgica	44.0	15.7	11.3	12.5	2.9	50.0	34.0	16.0	21.0
Canadá	31.4	14.6	7.6	10.9	3.1	29.0	28.0		5.0
Chile	19.5	8.5	10.5			40.0	20.0	18.0	19.0
Rep Checa	35.5	7.3	11.8	3.7	3.4	15.0	19.0	28.0	19.0
Dinamarca	48.2	29.7	15.2	24.2	2.8	15.0	25.0	10.0	25.0
Estonia	32.8	6.8	13.7	5.2	1.2	21.0	21.0	18.0	20.0
Finlandia	42.8	15.2	14.5	12.8	2.4	31.8	25.0	14.0	22.0
Francia	42.6	10.5	10.8	7.5	2.5	45.0	34.3	19.0	19.6
Alemania	39.5	11.4	10.7	9.1	1.7	45.0	15.0	12.0	19.0
Grecia	33.4	7.0	12.7	4.8	2.1	45.0	26.0	39.0	19.0
Hungría	35.9	6.7	17.6	4.9	1.2	16.0	19.0	30.0	25.0
Islandia	33.7	17.0	12.9	13.5	1.8	31.8	20.0		25.5
Irlanda	27.7	11.2	9.4	9.0	2.5	41.0	13.0	10.0	21.5
Israel	29.6	9.0	11.6	5.9	3.1	50.0	25.0		17.0
Italia	42.2	14.6	11.3	11.5	2.7	43.0	28.0	27.0	20.0
Japón	28.8	8.7	5.3	5.3	3.4	40.0	28.0		8.0
Corea	17.9	7.1	7.5	3.7	3.4	38.0	22.0		10.0
Luxemburgo	33.7	13.9	10.9	8.3	5.0	40.0	21.0		15.0
México	16.5	6.2	10.1	2.8	2.5	30.0	30.0		16.0
Holanda	37.8	10.3	11.6	8.3	2.1	52.0	25.0	9.0	19.0
Nueva Zelanda	31.7	18.2	13.0	11.6	4.1	33.0	28.0		15.0
Noruega	43.0	20.2	11.1	9.8	10.7	27.0	28.0		25.0
Polonia	33.7	6.5	12.7	4.5	2.1	32.0	19.0	15.0	22.0
Portugal	32.4	8.7	13.2	6.1	3.2	48.0	25.0		23.0
Eslovaquia	28.9	5.4	9.9	2.5	2.4	25.0	23.0	37.0	19.0
Eslovenia	35.9	7.1	14.2	5.7	1.7	50.0	17.0	10.0	20.0
España	32.7	10.1	8.9	7.2	1.8	30.5	30.0		21.0
Suecia	44.3	15.5	12.8	12.2	3.2	25.0	22.0	2.0	25.0
Suiza	28.5	13.0	6.1	8.9	2.9	11.5	9.0		8.0
Turquía	26.7	6.0	12.4	3.8	2.1	35.0	20.0		18.0
Reino Unido	35.8	12.4	11.4	10.1	3.1	45.0	23.0	13.0	20.0
Estados Unidos	24.5	11.6	4.3	8.9	2.3	39.6	35.0		
Promedio	33.5	11.6	11.1	8.3	2.9	35.4	23.9	17.9	18.5

1/ Impuestos y Contribuciones Sociales Gobierno Federal.

2/ IRPN: Impuesto sobre la Renta de Personas Físicas; ISRPJ: Impuesto sobre la Renta de Personas Jurídicas.

Fuente: Recaudación: OECD Statistics; para tasa de IVA e ISR: International Bureau of Fiscal Documentation; y por incumplimiento del IVA: Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, 2013, 'Incumplimiento del IVA'.

Apéndice 3. Metodología TIR para Evaluación ex ante de Proyectos de Inversión

Sin costos y beneficios sociales

Esta metodología compara la TIR de un proyecto antes y después de los incentivos tributarios, con las desagregaciones de las variables que permitan determinar su Valor Actual Neto (VAN) y la tasa interna de retorno (TIR) de dicho proyecto. Es un estudio caso por caso de los proyectos de inversión que solicitan ser beneficiados con incentivos tributarios. El método determina en primer término el VAN y la luego la TIR (VAN dividido la inversión). A tal efecto:

1. Se calcula el flujo de caja del proyecto (por lo percibido) permitiendo la deducción de todos los gastos que demande el mismo para un período determinado, por ejemplo, diez años o el período de duración de los beneficios.
2. El flujo de caja incluye impuestos indirectos (como ISV e ISC). Adicionalmente, en anexos, deben incluirse también el IRPJ, bajo el régimen general de tributación y los impuestos cuya base imponible no se refleja en el flujo de caja (por ejemplo, impuestos sobre activos).
3. El flujo de caja debe presentarse a precios del año base a través un índice de precios, por ejemplo, el IPC.
4. Los ingresos del proyecto incluyen:
 - Ingresos brutos (con ISV, ISC, y otros gravámenes sobre ventas) por la actividad principal del proyecto.
 - Otros ingresos brutos del proyecto, que tengan directa relación con la actividad principal objeto del incentivo. Por ejemplo, en el caso de una empresa que pretende acceder a los beneficios de ZOLI, las ventas al territorio que tributan ISR.
5. Los costos totales incluyen:
 - El gasto de personal (con seguridad social), rubro por el que debe presentarse una planilla adicional desagregando por tipo de empleo generado y salario previsto por empleado (a efectos de este ejemplo, lo más importante es clasificar entre empleo calificado y no calificado, pues para ambas categorías se utilizan valores comparativos de referencia distintos).
 - Los costos y gastos con sus impuestos indirectos (como compras de materia prima) separando insumos importados de los domésticos y considerando por separado las bases gravables de los impuestos al consumo.
6. Luego, se adiciona al flujo de caja la tasa descuento que represente el costo de oportunidad de la inversión (por ejemplo, rendimiento de los bonos colocados por el sector público a 10 años en la moneda en que se realicen los cálculos), dando como resultado el VAN del proyecto en un escenario de pago de impuestos.
7. Estimación de la TIR (que incluye el pago de impuestos) = $(VAN/Inversión)-1$.

Como el VAN fue calculado considerando una tasa de descuento equivalente al costo de oportunidad (por ejemplo, rendimiento de los bonos colocados por el sector público a 10 años), si la TIR es positiva, los incentivos se consideran innecesarios y redundantes (es decir, es de esperarse que la inversión se realice de todos modos porque la rentabilidad que se obtiene es superior a otras alternativas). La tasa a utilizarse como costo de oportunidad debe ser uniforme y determinada por el gobierno.

La lógica de esta metodología consiste en que, si el contribuyente recibe un 'mega' beneficio (superior a un rendimiento de referencia) no tiene sentido que el gobierno le otorgue incentivos tributarios. Sin embargo, su principal debilidad es la veracidad de la evaluación financiera del proyecto efectuada por el contribuyente, pues tiene un gran incentivo a declarar altos salarios e inversión y baja utilidad (bajo gasto tributario). Por ello, requiere efectuar los controles pertinentes del proyecto presentado y efectuar el seguimiento del proyecto durante su vigencia y a partir de la herramienta PAMEH (ver capítulo XX del presente informe).

Con Costos y Beneficios

Si la TIR calculada es negativa, entonces debe realizarse el siguiente análisis, considerando los gastos y beneficios sociales del proyecto. Para evitar incentivos tributarios redundantes, los proyectos de inversión con externalidades positivas deberán tener una rentabilidad negativa en el escenario de pago de impuestos, en caso contrario, no tendría sentido la participación del Gobierno.

Análisis de gastos y beneficios sociales del proyecto

Este análisis se elabora sobre la premisa de que un proyecto de inversión no rentable o con rentabilidad inferior a la tasa de referencia, debe generar externalidades positivas como requisito para acceder a incentivos tributarios: se comparan las externalidades positivas respecto con los costos sociales (como los gastos tributarios, que representan menor pago de impuestos) y se permite el proyecto sólo si genera externalidades positivas que compensen los costos sociales. A estos efectos:

8. Se calcula el VAN y la TIR considerando las exenciones de impuestos correspondientes al régimen especial de tributación al que estaría sujeto el proyecto y las externalidades positivas que produce. Las externalidades positivas son los beneficios sociales que se suman a los beneficios privados.
Si la TIR con beneficios sociales es positiva, entonces las exenciones se justifican, en caso contrario, significa que el proyecto aun no es rentable para la sociedad, por lo que no debería realizarse.
9. Estimación de las externalidades positivas. Las externalidades positivas se calculan atendiendo a los objetivos previstos en la ley de incentivos a la que el proyecto de inversión está solicitando su adhesión. Los beneficios a la sociedad más comunes son la generación de empleo, la inversión, capacitación de personal y aportes al medio ambiente.
 - *Aumento de la inversión neta generada por el incentivo.* Lo ideal sería considerar la inversión realizada neta de efectos redundantes (ver capítulo III de este reporte). A falta de información y estudios para Honduras, la externalidad positiva por la inversión generada podría estimarse según el flujo de inversión neta de la economía, es decir, descontando la remesa de capitales existente en la economía. Este porcentaje se obtiene de la balanza de pagos y se aplica a la inversión del proyecto, considerando de esta forma la proporción de inversión extranjera que permanece en el país (esta opción podría utilizarse para análisis sectorial, pero es débil para el caso individual).
 - *Generación de empleo:* para el empleo no calificado, se considera que el beneficio social es la diferencia entre los salarios pagados y el salario mínimo del sector (eventualmente podría

utilizarse el salario en el sector informal⁴¹); para el calificado, la diferencia entre el salario pagado y el salario pagado para similar puesto en la economía.

Si por algún mecanismo pudiera demostrarse que la inversión reduce el desempleo (por ejemplo, porque se realiza en una zona sin desarrollo y con alta tasa de desempleo), entonces podría considerarse el salario total pagado, como beneficio.

- *Otras externalidades positivas:* La estimación de otras externalidades positivas como el impacto en la educación, la salud o el medio ambiente se realizan mediante el criterio del "costo de la mejor alternativa". El criterio para la estimación dependerá de cada caso y puede ir desde una sustitución de un gasto público o un gasto privado hasta beneficios para otros sectores de la economía. Por ejemplo, el beneficio social de una planta de generación eléctrica a base de energía renovable se podría medir como la reducción en las emisiones de CO₂. Para este caso se calculan las emisiones de CO₂ generada por la producción mediante energía convencional (que será sustituida por energía renovable) multiplicada por el precio de mercado de emisiones de CO₂.⁴²

10. Externalidades negativas. Bajo esta metodología de evaluación de los incentivos tributarios, la externalidad negativa es el gasto tributario medido como los impuestos dejados de recaudar por las exenciones otorgadas. Se considera un costo para la sociedad debido a que el gobierno renuncia a impuestos que financian el consumo de bienes públicos.

En adición al procedimiento anterior, se toman en cuenta en el análisis los principales costos y beneficios indirectos que el proyecto promovido genera en la economía (aunque inicialmente muchos de ellos serán de difícil estimación y sólo servirán como indicativo del impacto en el resto de la economía). Estos efectos no son parte del flujo de caja del mismo, sino que se miden en adición a éste.

11. Costos administrativos y de cumplimiento. Son los costos del Gobierno por administrar el régimen de exenciones (costos administrativos) y los costos en que incurren los contribuyentes para obtener los beneficios fiscales (costos administrativos). Por ejemplo, el costo de cumplimiento es la tasa de servicios que cobraría la PAMEH y los incrementales de control de DEI y otros organismos, además de las horas de trabajo dedicadas a esta labor. Si no se cobrara esta tasa, el costo de funcionamiento de la PAMEH y del personal de la DEI y otros organismos involucrados en el proceso serían parte del costo administrativo.
12. Efecto derrame o multiplicador en el resto de la economía (cuánto aumenta la producción del resto de las empresas por la nueva inversión). Dada la escasez de datos en Honduras, podría considerarse sólo el impacto de las compras locales de bienes de capital e insumos asociados al proyecto, es decir, sin considerar importaciones. Se calcula a través de la matriz insumo-producto, considerando los coeficientes técnicos que relacionan las compras de un sector con las ventas del

⁴¹ Otra alternativa para el empleo no calificado, es considerar la diferencia entre el costo de la canasta básica o el salario mínimo y el salario que se paga en el proyecto.

⁴² La Unión Europea tiene un sistema de permisos de emisión y compra y venta de los mismos (*cap and trade*) que establece un precio entre 5 y 6 euros por tonelada. (USD5.4 a USD7.6).

resto de sectores. Este mecanismo podría usarse principalmente para análisis sectorial. Si se contara con una matriz de contabilidad social que midiera la interacción entre los agentes económicos también sería posible calcular el efecto multiplicador en el empleo, es decir, los empleos indirectos creados.

Honduras cuenta con una matriz insumo-producto del año 2011 con sus correspondientes coeficientes técnicos, que le permite hacer este análisis. Igualmente, existe la cuenta oferta-utilización (COU) publicada por el Banco Central hasta 2013. Construyendo coeficientes técnicos a partir de la COU (la inversa de la matriz de los coeficientes que relacionan el consumo intermedio con el final) se podría estimar un efecto multiplicador.

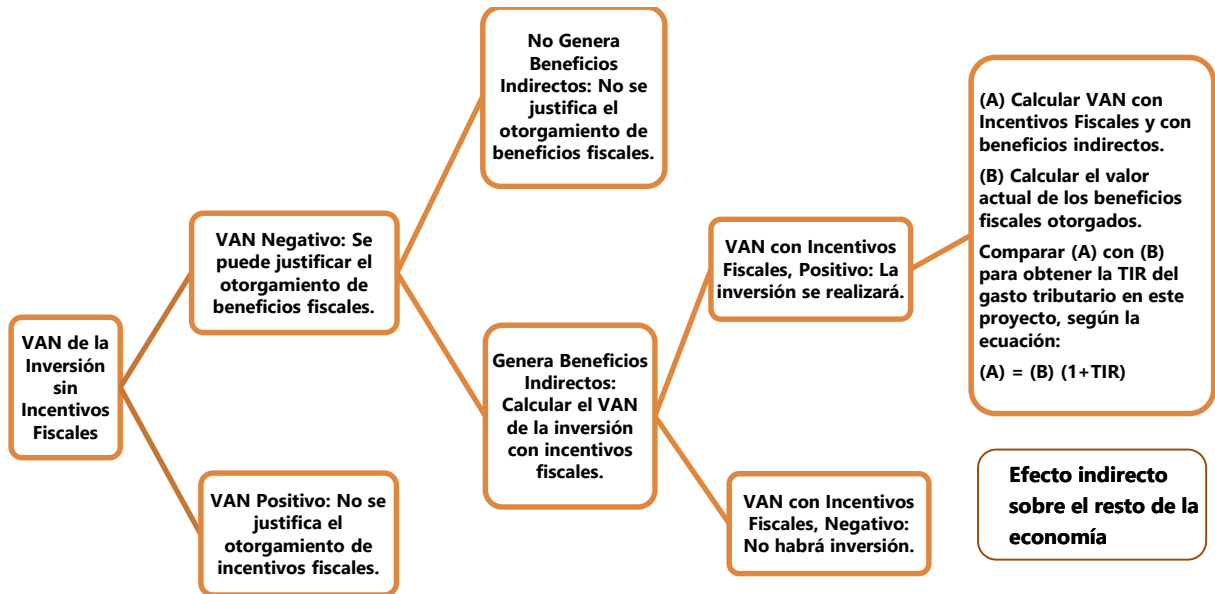
13. También, es posible obtener el efecto multiplicador a través de la estimación econométrica de la propensión marginal al consumo utilizando los datos de la demanda agregada publicados por el Banco Central (siempre para análisis sectorial). Efecto multiplicador del gasto tributario. El costo social que implica el gasto tributario tiene un efecto multiplicador al resto de la economía, debido a la disminución del gasto público a favor del resto de sectores.

Igual que el efecto multiplicador de la producción y el empleo, éste se puede calcular a través de la matriz insumo-producto, la COU o econométricamente, con los datos publicados por el Banco Central.

14. Costo marginal del gasto público reducido. Se compone del efecto por el aumento en el ingreso disponible de sector privado debido a la disminución de los impuestos y la pérdida de eficiencia (pérdida de peso muerto) generada en la economía por la implementación de nuevas medidas impositivas para sustituir el impuesto dejado de recaudar.

El aumento en el ingreso disponible será un número inferior al gasto tributario otorgado, pues toma en consideración la reacción de los contribuyentes y las interacciones entre los distintos impuestos. No todo lo que se exonera se recaudaría por otra vía, pues hay que tomar en cuenta en nivel de incumplimiento y los cambios en el comportamiento de las personas.

La pérdida de eficiencia obedece al supuesto de que el gasto público no disminuye en la proporción en que se reduce la recaudación por la aplicación de los gastos tributarios. Por tanto, el Gobierno aplica nuevas figuras impositivas que producen una pérdida de eficiencia a la economía.



Apéndice 4. Indicadores de efectividad de los gastos tributarios

Para analizar la efectividad de los gastos tributarios se utilizaron dos tipos de indicadores: de empleo y de beneficios. Entre los primeros el gasto tributario por empleo generado y el salario promedio pagado por las empresas beneficiadas. Como indicadores de beneficios se consideraron las exportaciones netas entre gastos tributarios y el beneficio neto entre gastos tributarios. Los cálculos se efectuaron con datos del año 2014 de empresas acogidas al régimen ZOLI.

Indicadores de empleo. Muestran la relación entre los empleos generados y los salarios pagados de las empresas que reciben incentivos tributarios. Estos índices sirven también como indicadores de riesgo, útiles para identificar controles puntuales.

- *Gastos tributarios por empleo generado.* Relaciona la cantidad de empleos que generan las empresas de ZOLI con las exenciones de impuestos recibidas. Mientras más bajo es este ratio más efectivo son los gastos tributarios para la creación de empleo, pues significa que la empresa tiene una gran cantidad de empleados o un bajo gasto tributario. Según los datos observados para 2014, existe una gran dispersión entre las empresas ZOLI, desde empresas donde el gasto tributario equivale a un dólar por empleo hasta otras donde supera los USD 345,000.0 por empleo.
- *Salario promedio pagado.* Mide el salario total pagado entre número de empleados. Igual que el indicador anterior, muestra una gran dispersión, yendo desde empresas que pagan en promedio entre USD600.0 y USD700.0 al año hasta otras que en promedio pagan más de USD\$35,000.0 anuales. Este indicador es más preciso si se realiza por tipo de empresa, considerando su tamaño, sector al que pertenece, actividad que realiza y cualificación de los empleados.

Indicadores de beneficios. Estos indicadores miden el nivel de generosidad de los gastos tributarios al relacionar los beneficios de las empresas con los incentivos recibidos. El primero se basa la comparación de los beneficios obtenidos con el gasto tributario. Existen otros indicadores similares como el ratio de los beneficios considerando y sin considerar los incentivos tributarios. Otros indicadores utilizados son:

- *Exportaciones netas contra gastos tributarios.* Compara las exportaciones netas (exportaciones menos importaciones) de la empresa ZOLI con las exenciones de impuestos recibidas. Como el objetivo del régimen ZOLI es exportar, ratios negativos o inferiores a la unidad significan que las empresas no cumplen con dicho objetivo. El Gráfico 1 presenta una muestra de empresas del sector donde el ratio se encuentra entre -2.0 y 4.0. Como la legislación actual permite la venta en el mercado local hasta el 50% de su producción, para mejorar el análisis este ratio debería considerar sólo las exportaciones.
- *Beneficios netos contra gastos tributarios.* El Gráfico 1 presenta también una muestra de las empresa del sector para el año 2014, donde el ratio de beneficios netos respecto a los incentivos tributarios está entre -3.5 y 3.0, es decir, que empresas con pérdidas reciben incentivos tributarios equivalentes a tres veces esas pérdidas; mientras que, por el contrario, otras obtienen beneficios de hasta tres veces estos incentivos.

Referencias

- Acosta-Ormaechea, S. y Yoo, 2011: 'Tax Composition and Growth: A Broad Cross-Country Perspective', IMF WP/12/257.
- Abbas and Klemm, 2013 Abbas, S. M. Ali, and Alexander Klemm, 2013, "A partial race to the bottom: corporate tax developments in emerging and developing economies", *International Tax and Public Finance*, Vol. 20, pp. 596–617.
- Anderson, B., 2008, presentation at the Asian Senior Budget Officials meeting, Bangkok, Thailand, www.oecd.org/dataoecd/40/6/39944419.pdf
- Arnold, J., 2008: 'Do tax structures affect aggregated economic growth? Empirical evidence from a panel of OECD countries', OECD, Economics Department Working Papers No. 643.
- Bloom, Nicholas, Rachel Griffith & John Van Reenen (2002) "Do R&D Tax Credits Work? Evidence from a Panel of Countries 1979-97", *Journal of Public Economics* 85(1):1-31.
- DEI, 2013. Informe de los Gastos Tributarios en Honduras.
- De Mooij, Ruud A., and Sjef Ederveen, 2008, "Corporate Tax Elasticities: A Reader's Guide to Empirical Findings," *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 24, pp. 680-97.
- Department of Finance of Canada, 2007, An Evaluation of the Federal Tax Credit for Scientific Research and Experimental Development, By Mark Parsons and Nicholas Phillips, Working Paper 2007-08
- FMI 2010; 'A Fair and Substantial Contribution: A Framework for Taxation and Resolution to Improve Financial Stability'.
- FMI 2015, a, 'Getting Energy Price Right. From Principle to Practice', pages 139–145, IMF 2015.
- FAD 2015: 'Options for Low Income Countries' Effective and Efficient use of Tax Incentives for Investment'.
- Ian Parry, Dirk Heine, Eliza Lis, and Shanjun Li; Getting Energy Prices Right; From Principle to Practice, FMI, 2015.
- James, Sebastian, and Stefan Van Parys, 2009, "Investment Climate and the Effectiveness of Tax Incentives," World Bank Group.
- James, Sebastian, 2014, "Tax and non-tax incentives and investments: Evidence and Policy Implications", Investment Climate Advisory Services. World Bank Group, June 2014.
- Klemm, Alexander, and Van Parys, Stefan, 2009: 'Empirical Evidence on the Effects of Tax Incentives', WP/09/136
- Kobayashi, Yohei, 2011: 'Effect of R&D Tax Credits for Small and Medium-sized Enterprises in Japan: Evidence from firm-level data'. Research Institute of Economy, Trade and Industry. Discussion Paper 11-E-066.
- OECD, 2010, 'Tax Expenditures in OECD Countries'.
- OECD, 2014, 'Principles to Enhance the Transparency and Governance of Tax Incentives for Investment in Developing Countries'.
- Pecho, M.; Sabaini, J.C.; y Moran, D., 2011: 'Los Gastos Tributarios en Honduras'.
- Roca, Jerónimo, 2016: 'Identificación y Cuantificación del Gasto Tributario en Honduras' (en proceso).