

Nota Económica

EVIDENCIA DEL IMPUESTO MÍNIMO EN HONDURAS

RESPUESTAS EN EL COMPORTAMIENTO DE LOS CONTRIBUYENTES

ENERO 2021



**TRIBUTAR ES
PROGRESAR**

www.sar.gob.hn

Introducción¹

La presente nota tiene como finalidad resumir los principales hallazgos del estudio de los impactos de una medida dirigida a aumentar la recaudación de Impuesto Sobre la Renta (ISR) en Honduras, la aplicación de un impuesto mínimo sobre los ingresos, estrategia utilizada de manera similar en otros países y recomendada por organismos como el Fondo Monetario Internacional (FMI)² para países de ingresos bajos.

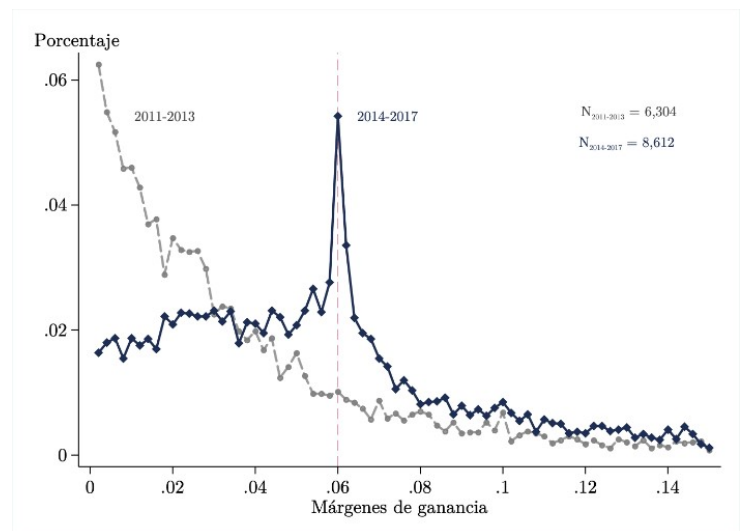
Partiendo de la legislación tributaria hondureña, la normativa establece que las empresas enfrentan un impuesto del 25% sobre su renta gravable (ganancias), definida como los ingresos brutos menos las deducciones totales. Sin embargo, a partir del periodo fiscal 2014 y como parte de un conjunto de reformas incluidas en la "Ley de Ordenamiento de las Finanzas Públicas, Control de las Exoneraciones y Medidas Antievasión"^{3 4}, se introdujo un impuesto mínimo cuyas características principales consistían en primer lugar de excluir a los contribuyentes que declarasen ingresos brutos inferiores a L10 millones (aproximadamente USD 400,000⁵), quedando aún sujetos a una tasa del 25% sobre la renta imponible declarada. En segundo lugar, los contribuyentes que declaraban ingresos brutos superiores a L10 millones eran gravados con un mínimo del 1.5% de sus ingresos declarados⁶. Al presentar la declaración anual de ISR, las empresas debían calcular su impuesto causado bajo el régimen de impuesto habitual y el régimen del 1,5%, y eran responsables de pagar el mayor de los dos.

Dado que las ganancias están gravadas al 25%, un contribuyente que declare un margen de ganancia del 6% (impuesto causado dividido entre los ingresos brutos) enfrentaba un impuesto equivalente al $25\% * 6\% = 1.5\%$ de los ingresos brutos y se ubicaba exactamente en el límite entre los dos regímenes. Este cambio a una base imponible más amplia tiene implicancias en el comportamiento de los contribuyentes tanto para aquellas empresas con ingresos cercanos al umbral de L10 millones como para aquellas con ingresos muy por encima de dicho límite. Durante la vigencia del impuesto mínimo, se estima que entre 18-30% del total de impuesto causado en ISR para Personas Jurídicas tenía su origen en esta medida, a su vez, ciertos ejercicios de simulación sugieren que el impuesto mínimo incrementaba en alrededor de 30% el impuesto causado en ISR al compararlo con la tasa de 25% sobre ganancias.

Evidencias de sobreestimación de costos

Se documentan indicios de evasión fiscal generada cuando los costos son deducibles, es decir, bajo un sistema de impuesto a las utilidades, en el cual las grandes corporaciones aumentan significativamente sus márgenes de ganancias informados cuando desaparecen los incentivos para informar costos en exceso (como es el caso del impuesto mínimo). Por ejemplo, entre 2011-2013 una gran parte de los contribuyentes declaró márgenes de ganancia cercanos a cero. Sin embargo, cuando los incentivos para sobre reportar costos desaparecen en 2014, este comportamiento cambia inmediatamente, las empresas comienzan a reportar ganancias mucho más altas, como se observa en la figura mostrada abajo. Los resultados obtenidos de las estimaciones indican que las empresas más cercanas al umbral de ganancias incrementaban su margen de utilidad entre 0.9 y 1.1 punto porcentual durante la vigencia del impuesto mínimo y se estima que el costo de subdeclaración se localizaba en el rango de 13%-17% de las ganancias declaradas (véase gráfico 1).

Gráfico 1: DISTRIBUCIÓN DE LOS MÁRGENES DE GANANCIA ANTES Y DURANTE LA VIGENCIA DEL IMPUESTO MÍNIMO



FUENTE: SAR.

¹Esta nota fue preparada con base en el paper "Corporate Taxation and Evasion Responses: Evidence from a Minimum Tax in Honduras", elaborado por Felipe Lobel (UC Berkeley), Thiago Scot (UC Berkeley) y Pedro Zúniga (SAR).

²Corporate Taxation in the Global Economy. (2019).

³Decreto 278-2013.

⁴Derogado posteriormente por el Decreto 31-2018, eliminándose el impuesto mínimo de forma gradual a partir del periodo fiscal 2018.

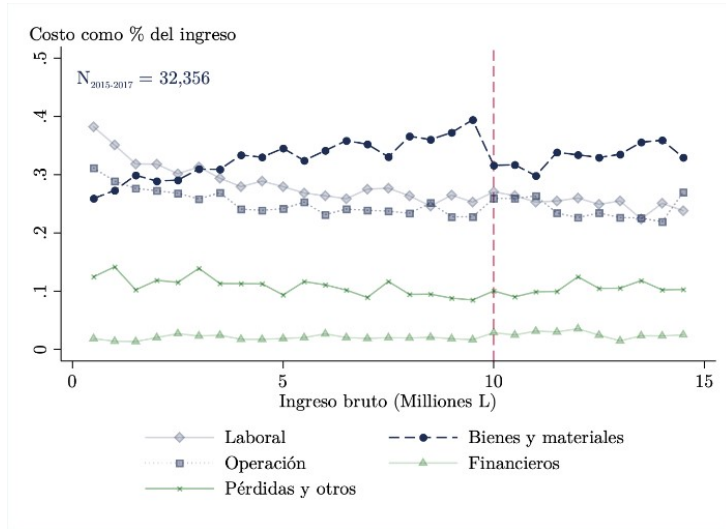
⁵Usando como referencia el tipo de cambio promedio del mercado en 2018 (USD 1 = L24.5).

⁶Cabe mencionar que para un conjunto de empresas de determinados sectores la tasa aplicable era de 0.75% (cemento, servicios públicos, productos farmacéuticos, producción distribución y venta de petróleo y panaderías), los cuales representan aproximadamente el 2% del total de declarantes.

La composición de los ajustes de costos

Vale preguntarse si la subdeclaración antes mencionada es producto del ajuste de todas las categorías de costos, o si existen preferencias por determinados tipos de costos parte de las empresas al momento de subdeclarar. La evidencia encontrada muestra que los costos relacionados con la compra de bienes y materiales es la única categoría que tiene un cambio significativo en el umbral de L10 millones, manteniéndose las demás constantes independientemente del nivel de ingresos, como se aprecia en el gráfico 2.

Gráfico 2: CATEGORÍAS DE COSTO COMO PORCENTAJE DE LOS INGRESOS BRUTOS TOTALES



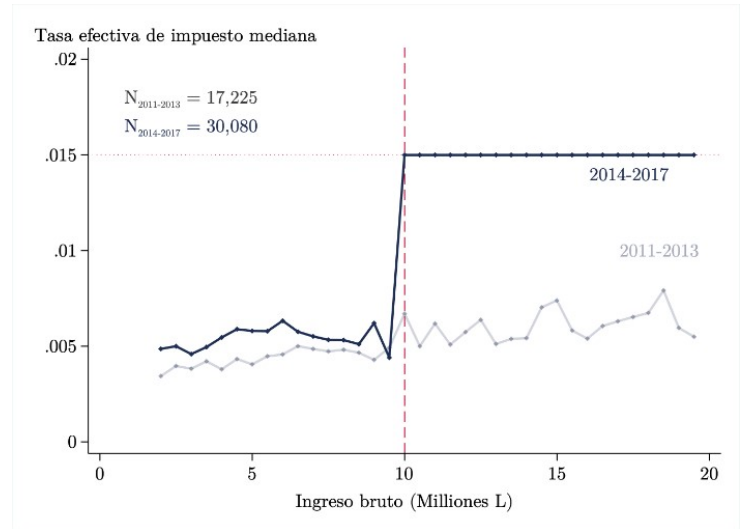
FUENTE: SAR.

Lo anterior expone el hecho de que costos como los financieros y laborales que son hasta cierto punto más fáciles de verificar y tienen una menor propensión a ser ajustados que los costos de inventarios que son más difíciles de monitorear, siendo estos últimos un foco de potencial interés para las actividades de auditoría de la Administración Tributaria.

Evidencia de respuestas conductuales y Elasticidad de ingresos en el umbral de L10 millones

El establecimiento de un umbral en el que el impuesto a pagar puede cambiar de manera discontinua en respuesta a pequeños cambios en los ingresos declarados, genera un incentivo a declarar ingresos por debajo de dicho límite para las empresas con ingresos cercanos a L10 millones. A modo de ilustración, una empresa que declare L9.99 millones en ingresos y tenga ganancias cercanas a cero prácticamente no pagará impuestos (bajo el esquema de 25%) pero si declarase L10 millones generaría un impuesto causado de L150,000 ($1.5\% * L10$ millones) bajo la estructura del impuesto mínimo. El gráfico 3 ilustra que con la introducción del impuesto mínimo la tasa efectiva de impuesto (impuesto causado como porcentaje del ingreso bruto) aumentó significativamente para empresas con ingreso bruto mayor a L10 millones.

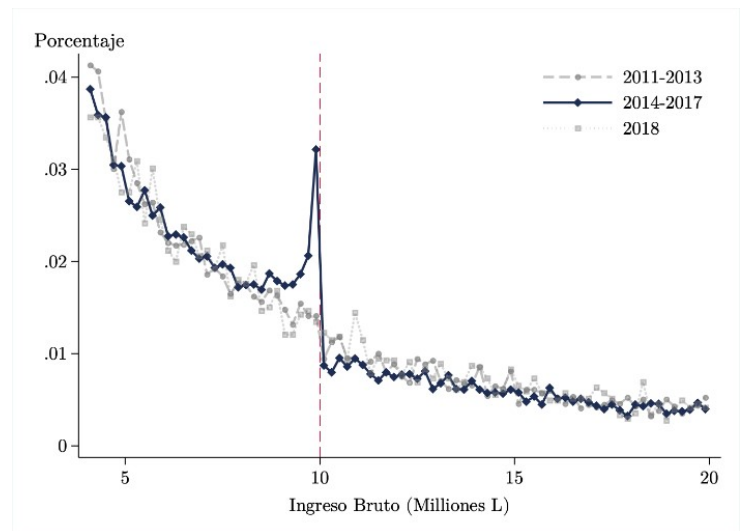
Gráfico 3: TASA EFECTIVA DE IMPUESTO ANTES Y DURANTE LA VIGENCIA DEL IMPUESTO MÍNIMO



FUENTE: SAR.

Como respuesta al umbral de exención del impuesto mínimo, se expone en el gráfico 4 como los contribuyentes se agrupaban informando ingresos brutos inmediatamente por debajo de L10 millones durante los periodos en que estuvo vigente la medida y como el comportamiento previo (2011-2013) y posterior (2018) no tiene indicios de este patrón.

Gráfico 4: DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS BRUTOS TOTALES EN TORNO AL UMBRAL DE L10 MILLONES



FUENTE: SAR.

También se utiliza la reacción de los contribuyentes al umbral de exención de la medida de impuesto mínimo (L10 millones de lempiras) para estimar la elasticidad de los ingresos declarados, un parámetro de comportamiento clave para evaluar el impacto de gravar los ingresos, el cual se interpreta como el grado de respuesta de los ingresos (o nivel producción) ante cambios en la

tasa de impuesto. Las estimaciones sugieren elasticidades en el rango de $[0.35, 1]$, denotando una alta elasticidad de los ingresos reportados en comparación a ejercicios similares realizados en otras economías⁷, poniendo en evidencia las limitaciones que enfrenta la Administración Tributaria de incrementar la recaudación por medio del establecimiento de tasas impositivas más altas.

De manera similar al comportamiento que muestran las empresas en el umbral de impuesto mínimo, se encuentra evidencia que tanto en la Aportación Solidaria que se paga sobre el exceso de L1 millón de renta neta gravable como en el Impuesto al Activo Neto que se paga a partir de L3 millones en activos netos existe agrupamiento entorno a sus respectivos umbrales de impuesto, indicando que este comportamiento es recurrente en impuestos con este tipo de estructuras.

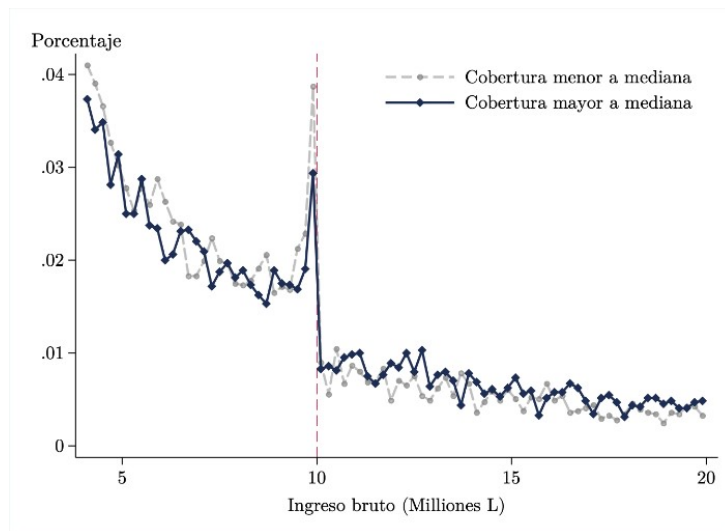
¿Respuesta real o subdeclaración en umbral de L10 millones? Importancia de la Información de Terceros

La reacción identificada en los ingresos brutos declarados por debajo del umbral de impuesto mínimo podría deberse a decisiones de producción real, a subdeclaración de los ingresos realizados o bien, a una combinación de ambos.

Los resultados confirman que las respuestas al impuesto mínimo se atenúan cuando la Administración Tributaria tiene la capacidad de monitorear los ingresos de forma independiente por la vía de información de terceros, lo que sugiere que la declaración incorrecta (o subdeclaración) de los ingresos juega un papel importante. Esta información proviene de declaraciones informativas como la Declaración Mensual de Compras (DMC), Declaración Mensual de Retenciones (DMR), Administradora de Tarjetas de Crédito / Débito (ATC), Sistema de Administración Financiera Integrada (SIAFI) e información de la Administración de Aduanas.

Al separar entre grupos que tienen información de terceros de grupos que no, se identifica un ligero exceso de masa debajo del umbral para las empresas sin información de terceros, superior al de empresas con información de terceros. Se observa también en el gráfico 5 que empresas con menor representatividad de datos de ingresos de terceros como porcentaje de sus ingresos autodeclarados tienen mayor agrupamiento que las que tienen mayor representatividad.

Gráfico 5: DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS BRUTOS POR ESTATUS DE INGRESOS DE TERCEROS



FUENTE: SAR.

Comentarios Finales

¿Qué conclusiones y reflexiones pueden extraerse del estudio? En primer lugar, evidenciar la evasión fiscal generalizada es un primer paso para obtener apoyo político y técnico para políticas que aseguren que las empresas paguen sus impuestos de manera correcta. En segundo lugar, los encargados de formular políticas y las organizaciones multilaterales deben reconocer que la respuesta de los contribuyentes a las diferentes políticas no es inmutable, sino que depende del ámbito de aplicación e intrínsecamente las respuestas a los cambios estarán supeditadas a las estructuras existentes. En el caso de Honduras, por ejemplo, mejorar la información de terceros sobre los ingresos de los contribuyentes haría que el impuesto mínimo fuera más atractivo ya que los ingresos reportados disminuirían menos, a esto cabe añadir que pese a la eliminación del impuesto mínimo el contar con mayor cobertura de información de terceros y demás datos complementarios dotaría de mayores capacidades a la Administración Tributaria. En términos más generales, los resultados son consistentes con otra evidencia reciente de que las inversiones en la capacidad de la Administración Tributaria podrían generar grandes ganancias en la recaudación al frenar la evasión (Sarin y Summers, 2020).

⁷Bachas & Soto (2018) para empresas en Costa Rica, obtienen elasticidades de $[0.08, 0.33]$ y Kleven & Waseem (2013) en Pakistán en el rango de $[0.05, 0.3]$.