



Recomendaciones técnicas a la Comisión de Dictamen del Proyecto Ley de Justicia Tributaria

Audiencia de socialización, Congreso Nacional, Tegucigalpa, 15 de mayo de 2023



Contenido

1. Replanteamiento de la estrategia de incentivos tributarios a la inversión
2. Los compromisos de Honduras para cumplir las disposiciones del Foro de Transparencia Global y otros estándares
3. La propuesta de reforma constitucional
4. Control a la emisión de constancias de exención del ISV y otros
5. 10 recomendaciones técnicas a la Comisión de Dictamen del Proyecto de Ley de Justicia Tributaria

1

Replanteamiento a la estrategia de incentivos tributarios a la inversión



Propuesta en Proyecto

- ✓ Derogar los regímenes de incentivos tributarios a la inversión vigentes, para nuevas adhesiones.
- ✓ Mantener los *derechos adquiridos de los contribuyentes*
- ✓ Crear dos nuevos regímenes de incentivos
- ✓ No produce efectos negativos o positivos de corto o mediano plazo.
 - Sobre la recaudación / empleo por mantener *derechos adquiridos*
 - Sobre la inversión, porque no se atacan las deficiencias estructurales
- ✓ Definición del principio de no simultaneidad.
- ✓ Control a las ONG: comentario



Planteamiento teórico de la estrategia de incentivos tributarios a la inversión

- ✓ El propósito principal de la estrategia de incentivos tributarios es aumentar el empleo, la calidad del empleo y el ingreso de las personas. El efecto sobre el bienestar.
- ✓ La estrategia debe derivar de un planteamiento de Estado para el largo plazo, para motivar ciertos sectores estratégicos: empleo, complejidad económica, innovación tecnológica.
- ✓ Las primeras manifestaciones de éxito deben ser aumento de la inversión, del flujo de inversión extranjera, y mayor competitividad en el área de interés.
- ✓ Para producir una mayor inversión debe motivarse a las empresas que invierten en el sector de interés, al permitirles mayor rentabilidad.



Planteamiento teórico de la estrategia de incentivos tributarios a la inversión (2)

- ✓ Sin embargo, la estrategia no funcionará si los elementos de competitividad sistémica no son apropiados.
 - ✓ Ver Plan Visión de País 2010-2038; Índice de Competitividad Global, *The Venture Capital and Private Country Attractiveness Index* o el Doing Business
- ✓ Una estrategia mal diseñada, no promoverá el aumento de la inversión, sino una relocalización de la inversión.
 - ✓ Por ello, los modelos de incentivos tributarios se convierten en mecanismos de traslado de recursos públicos al sector privado.
- ✓ Las autoridades deben hacer un análisis previo y posterior a la implementación de la estrategia.

$$VPN \left(\sum_{i=1}^n \text{Beneficios sociales}_i - \sum_{t=1}^n GT_i \right) > 0$$



Incentivos tributarios a la inversión en Centroamérica

- a. La mayoría de los países centroamericanos han creado regímenes similares, produciendo una aparente carrera por la atracción de inversión.
 - Pero, en la realidad, solo los que tienen mejores características atraen la mayoría de la inversión que recibe la región. *La race to the bottom.*

- b. **Costa Rica:**
 - Ley de Zonas Francas: exención de tributos, incluyendo el IVA en la importación y compra local de equipo y materiales para la producción; exención del ISR: 100% durante ocho años y 50% en los siguientes cuatro años (dentro de la GAM), o del 100% durante doce años y 50% en los siguientes seis años (fuera de la GAM); ampliación por reinversión;
 - Ley 10234 introdujo nuevos beneficios por ubicarse fuera de la GAM
 - Ley de Incentivos para el Desarrollo Turístico
 - Ley de beneficios para inversionistas, rentistas y pensionados
 - Otros incentivos a las actividades de exportación



Incentivos tributarios a la inversión en Centroamérica (2).

c. El Salvador.

- Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización: desarrollistas exención ISR por 10 años en el área metropolitana y 15 fuera; usuarios exención ISR por 15 años, 60% los siguiente 10 y 40% los siguientes 10, dentro del área metropolitana; si se ubica fuera, exención del ISR 20 años, 60% los siguientes 15 años y 40% los siguientes 10 años.
- Ley de Servicios Internacionales: *Call Centers*, servicios médico hospitalarios, procesos empresariales y financieros, entre otros.
- Aprobación reciente de la Ley de Fomento a la Innovación y Manufactura de Tecnologías.

d. Guatemala:

- Ley de Fomento y Desarrollo de la Actividad Exportadora y de Maquila: exención del ISR durante 10 años y de los impuestos a la compra o internación de materiales, maquinaria y equipo durante la vigencia; igual en Zonas Francas.
- Ley Orgánica de la Zona Libre de Industria y Comercio Santo Tomás de Castilla: aplicación en todo el territorio nacional, sin necesidad de construcciones.



Incentivos tributarios a la inversión en Centroamérica (3).

e. Nicaragua:

- Exención del ISR en 100% en los primeros 10 años y 60.0% permanente para el resto de años
- Ley de Admisión Temporal para el Perfeccionamiento Activo de Facilitación de las Exportaciones
- Ley de Incentivos para la Industria Turística
- Ley de Concertación Tributaria: incluye beneficios tributarios para la exportación; inversiones hospitalarias, medios de comunicación, transacciones bursátiles, fondos de inversión.

f. Panamá:

- Ley de la Zona Libre de Colón: exención permanente del ISR, aunque mantiene el pago de impuestos al dividendo
- Ley de Promoción a la Exportación de Productos no Tradicionales
- Ley de Desarrollo de la Industria Nacional y de las Exportaciones
- Ley de Zonas Francas
- Ley de Promoción de las Actividades Turísticas en Panamá
- Ley de *Call Centers*
- Régimen para el establecimiento y operación de empresas multinacionales



Honduras

- a. Ley de Zonas Libres: Exención permanente del ISR y de todos los impuestos
- b. Régimen de importación temporal
- c. Ley de Zonas Industriales de Procesamiento para Exportaciones (ZIP): Exención permanente del ISR y de todos los impuestos
- d. Ley del Mercado de las Zonas Agrícolas de Exportación (ZADE): Similar
- e. Ley de Promoción y Protección de Inversiones
- f. Ley de Fomento a Centros de Atención de Llamadas y Tercerización de Servicios Empresariales
- g. Ley de Promoción a Generación de Energía Eléctrica con Recursos Renovables
- h. Ley de Incentivos al Turismo
- i. Ley de Promoción de la Alianza Público-Privada

El gasto tributario asociado: el problema de la comparabilidad

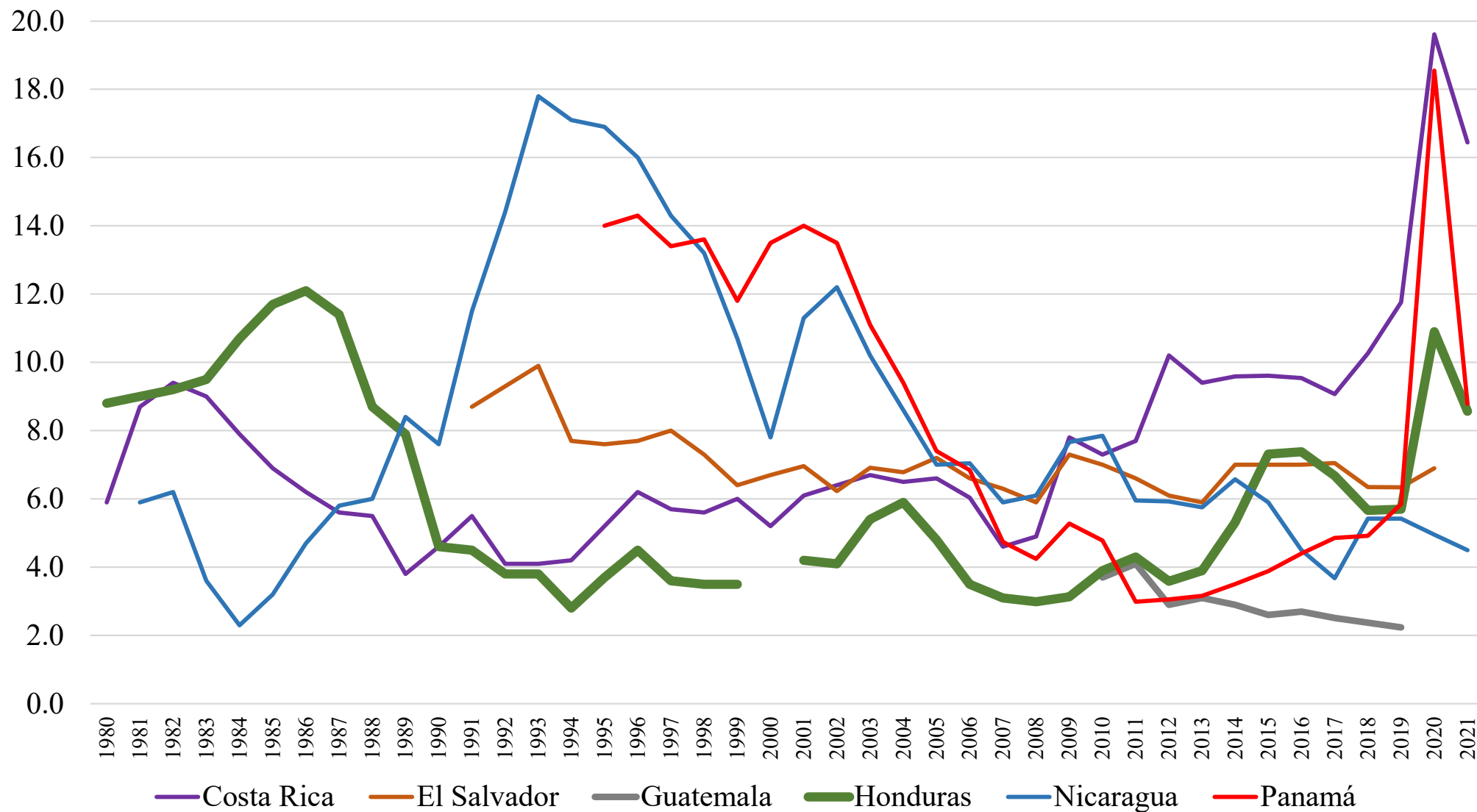
Centroamérica: gasto tributario producto del otorgamiento de incentivos tributarios a la inversión (como porcentaje del PIB). Años seleccionados

País	ISR	IVA	Total
Costa Rica (2020)	1.3%	n.d.	1.3%
El Salvador (2017)	1.1%	0.4%	1.5%
Guatemala (2021)	0.7%	1.0%	1.7%
Honduras (2021)	1.3%	0.9%	2.2%
Nicaragua (2013)	0.6%	n.d.	0.6%
Panamá (2019)	0.9%	0.6%	1.4%

Fuente: Icefi con base a estudios de gasto tributario oficial de los diferentes países



Centroamérica: tasas de desempleo abierto (1980-2021)

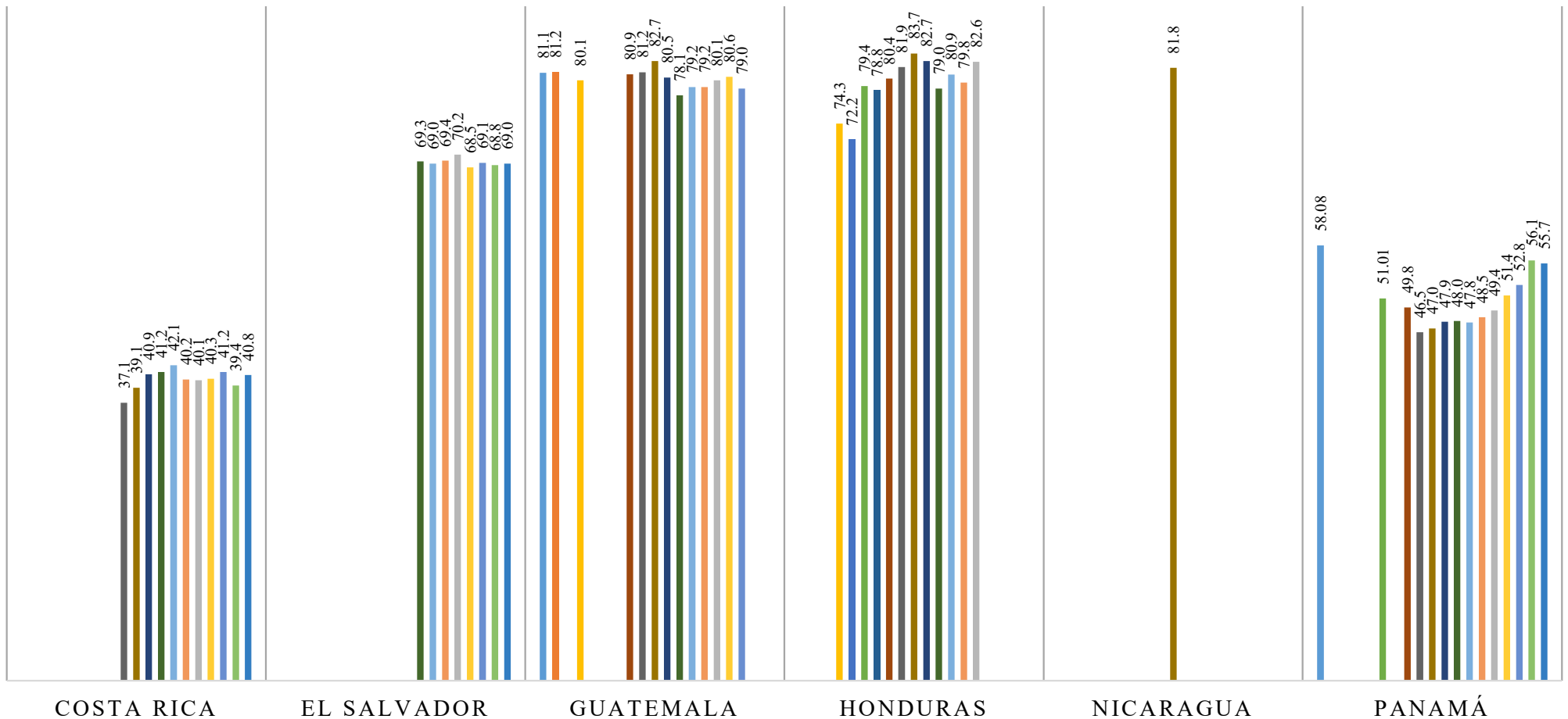


Fuente: Icefi con base en cifras de la Cepal.

Nota. En algunos países las series están incompletas o discontinuas debido a cambios metodológicos o decisión de las autoridades a no realizar mediciones del fenómeno.

Centroamérica: proporción del empleo informal respecto de la PEA, período 2003-2021

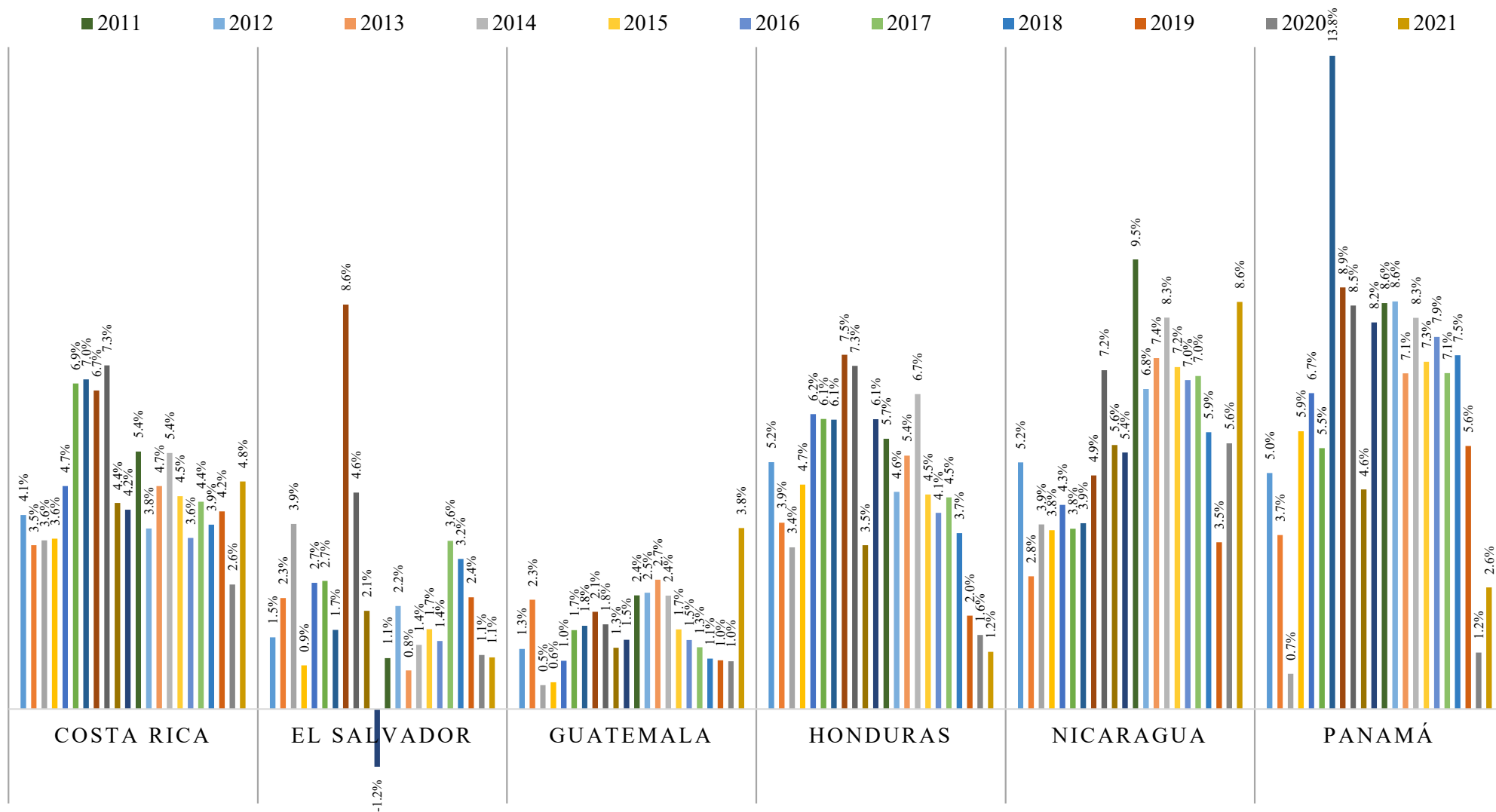
■ 2003 ■ 2004 ■ 2005 ■ 2006 ■ 2007 ■ 2008 ■ 2009 ■ 2010 ■ 2011 ■ 2012 ■ 2013 ■ 2014 ■ 2015 ■ 2016 ■ 2017 ■ 2018 ■ 2019 ■ 2020 ■ 2021



Fuente: Icefi con base en cifras de la Cepal y de la Organización Internacional del Trabajo

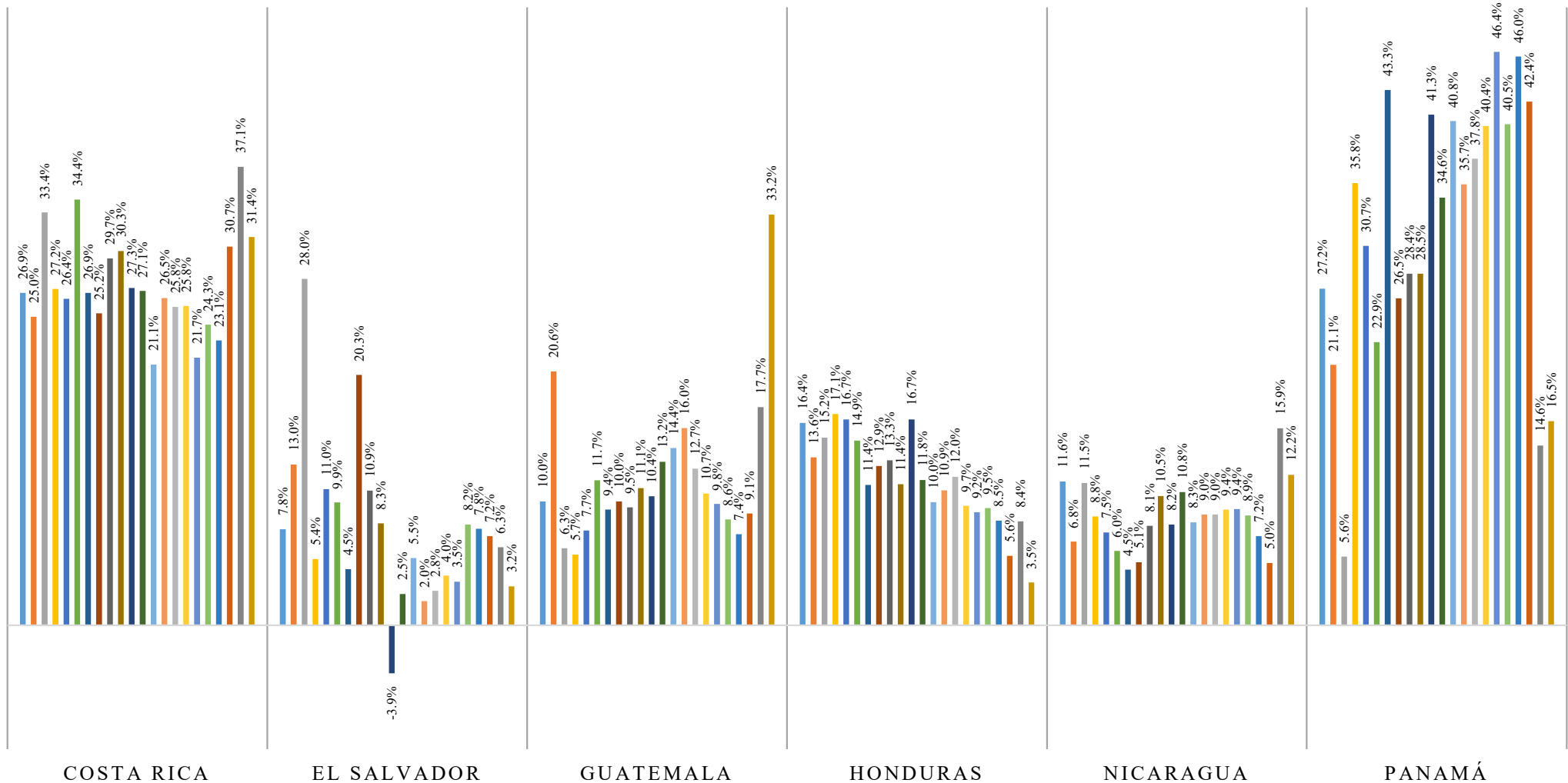
Nota: En los años que no aparece medición, las autoridades de cada país no realizaron la evaluación correspondiente

Centroamérica: flujo de inversión extranjera neta, como porcentaje del PIB. Período 2000-2021

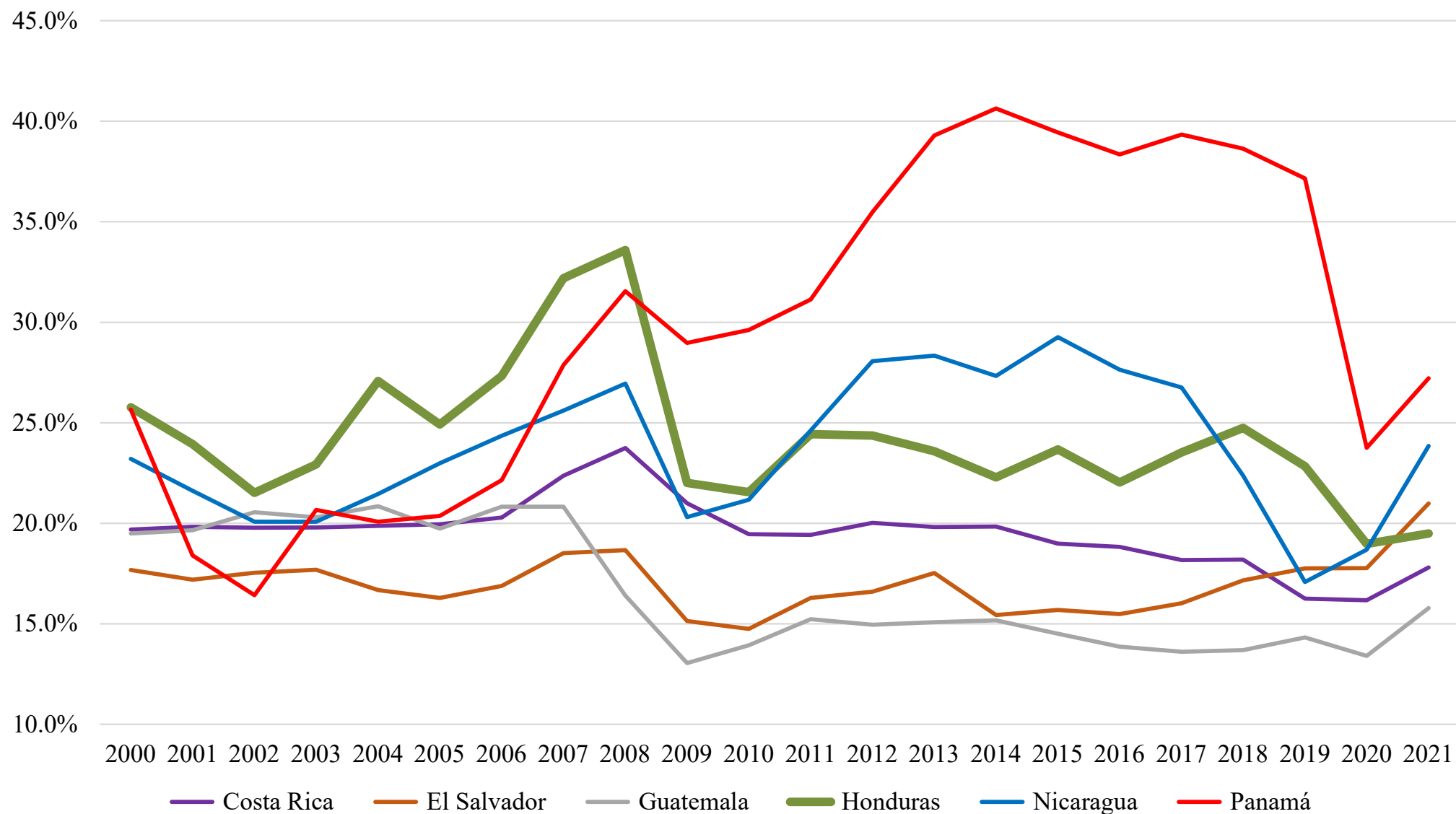


Centroamérica: porcentaje regional de atracción de inversión extranjera neta, por país. Período 2000-2021

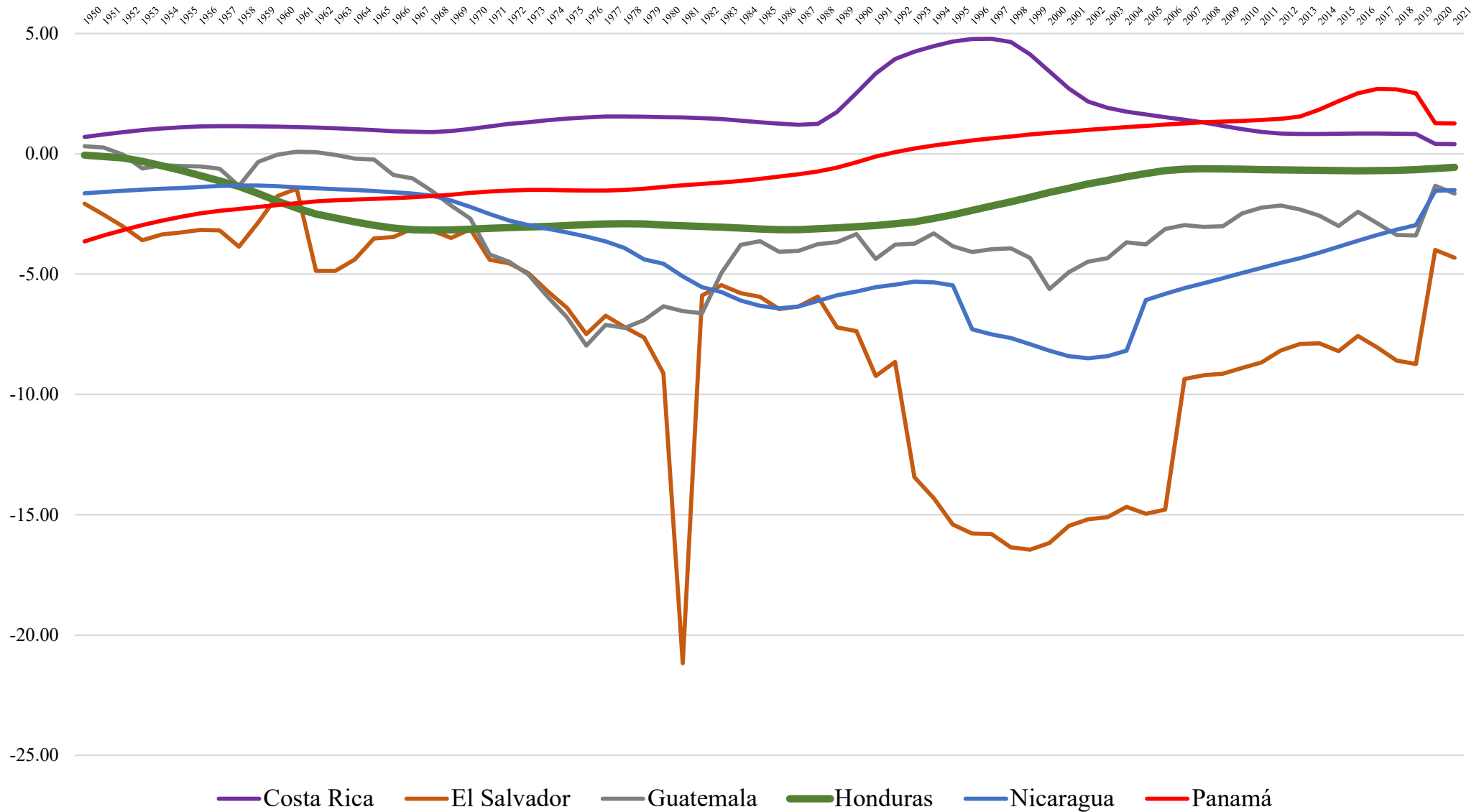
■ 2000 ■ 2001 ■ 2002 ■ 2003 ■ 2004 ■ 2005 ■ 2006 ■ 2007 ■ 2008 ■ 2009 ■ 2010 ■ 2011 ■ 2012 ■ 2013 ■ 2014 ■ 2015 ■ 2016 ■ 2017 ■ 2018 ■ 2019 ■ 2020 ■ 2021



Centroamérica: formación bruta de capital fijo como porcentaje del PIB (2000-2021)



Centroamérica: tasa de migración, como porcentaje de la población. Período 1950-2021



2

Los compromisos de Honduras para cumplir las disposiciones del Foro de Transparencia Global y otros estándares



Los compromisos ante el Foro de Transparencia Global (FTG)

- El FTG tiene actualmente 146 miembros y 111 ya intercambian información. Vinculación con GAFI y GAFILAT.
- Adhesión de Honduras en 2019: vigencia parcial; suscripción de la Declaración de Punta del Este en 2020.
- Asistencia del FTG para adhesión a la *Mutual Administrative Assistance in Tax Matters* (MAAC). Suscripción en 2022.
- El propósito del FTG, incluye:
 - Cumplir el estándar de intercambio de información con otras jurisdicciones
 - Regulación del acceso a la información bancaria para efectos de fiscalización, control e intercambio de información.
 - Definición de los beneficiarios finales de las transacciones
 - Cooperación en materia de asistencia tributaria
 - Fortalecimiento al combate de BEPS: el control de precios de transferencia



Lo que propone el proyecto de Ley

- Ratificar la MACC
- Ley del Beneficiario Final
- Agilizar el tratamiento de la información bancaria para fines de intercambio de información.
 - Colateral: control y fiscalización.
- Fortalecer el control de precios de transferencia, de la iniciativa BEPS y de beneficiarios finales.
- Principio de renta mundial para evitar la doble tributación internacional.



ICEFI

INSTITUTO CENTROAMERICANO
DE ESTUDIOS FISCALES

3

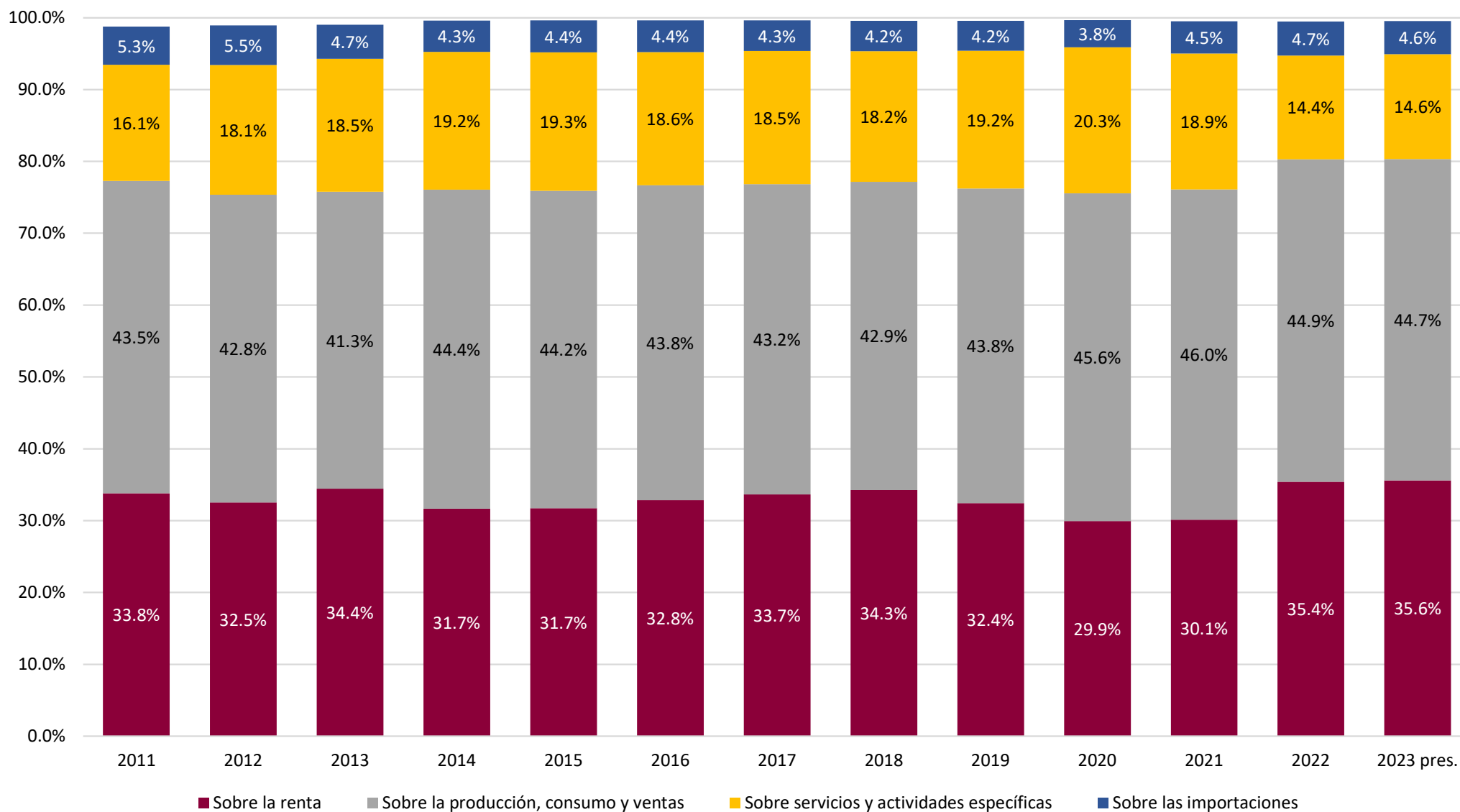
La propuesta de reforma constitucional



La propuesta de reforma constitucional

- El principio del sistema tributario globalmente progresivo.
 - Necesaria revisión del sistema de exenciones y tratamientos tributarios diferenciados por el efecto negativo sobre la efectividad del ISV: nuevas exenciones.
- Prohibir la condonación de deudas tributarias sustantivas: verificación del hecho generador.
- Prohibir la política de amnistías: efecto positivo sobre la moral tributaria.

Honduras: estructura tributaria, período 2011-2023 pres.



4

Control a la emisión de constancias de exención del ISV y otros



Lo que propone el proyecto de Ley

- Eliminar el sistema de OCE y sustituirlo con un sistema de devolución de tributos.
- Distribuir marchamos y precintos por parte de la AAH.
- Interoperabilidad de los sistemas informáticos del sector público

5

10 recomendaciones técnicas a la Comisión de Dictamen del Proyecto de Ley de Justicia Tributaria



Recomendaciones específicas (1)...

1. Aunque es una propuesta de Ley Integral, recomendamos discutirla por las secciones siguientes:
 - Legislación asociada al cumplimiento de las normas internacionales de transparencia (NIT)
 - Reformas al sistema de incentivos tributarios y otras
 - Reforma Constitucional
2. Sobre la legislación relacionadas con las NIT:
 - Aclarar que el acceso de la autoridad tributaria a la información bancaria es principalmente para intercambiar información con otras administraciones tributarias y, solo de manera colateral, para el control y la fiscalización.
 - Para tranquilidad de los contribuyentes, debe ser punible revelar o usar la información para fines no autorizados por la ley.
 - Incluir los anexos de la MACC.
 - Adoptar la renta mundial reduce los problemas de doble tributación.



Recomendaciones específicas (2)...

3. En las reformas al sistema de incentivos tributarios

- Revisar el Plan Visión de País: promover una **ley general de inversión**, que norme inversiones a incorporar en el presupuesto de manera exógena, como compromisos de Estado, para fortalecer:
 - La infraestructura física, vial, eléctrica, de agua, de telefonía y de servicios de saneamiento;
 - La institucionalidad pública;
 - De la salud y de la educación.
- Discutir la evaluación de cada régimen presentada por las autoridades fiscales
 - Si la relación de beneficio / costo es menor que uno, derogar el acceso al régimen a nuevos beneficiarios y delimitar los derechos adquiridos por los beneficiarios actuales hasta el período máximo de los regímenes de incentivos tributarios vigentes;
 - Si la relación de beneficio / costo es mayor que uno, mantener vigente el régimen, incluyendo la obligación de evaluar anualmente su rendimiento, como parte del proceso de aprobación del presupuesto.

Recomendaciones específicas (3)...

- Adoptar el modelo general de incentivos basado en zonas francas con tratamiento diferenciado para las empresas ubicadas en el área urbana y en el área rural.
 - Establecer un monto mínimo de inversión y de creación de empleos formales, que deberán documentarse con la planilla del IHSS.
 - Solo debe existir una ampliación, durante un plazo menor, solo en el caso que la inversión sea mayor a la original.
 - La exención primaria debe aplicarse en forma exclusiva al ISR y tributos conexos.
- Si el RINDE será un régimen extra zona franca, los beneficios no pueden ser equivalentes al régimen anterior, porque no habría motivación para crear zonas especiales.
 - Establecer un monto mínimo de inversión y de creación de empleos.
 - Solo debe existir una ampliación, durante un plazo menor, solo en el caso que la inversión sea mayor a la original.
 - La exención primaria debe aplicarse en forma exclusiva al ISR y tributos conexos.



Recomendaciones específicas (3)...

- Mantener vigente o crear un régimen de incentivos para la producción de energía renovable.
- Los beneficios no deben aplicar para relocalización de inversiones, por lo que no deben beneficiarse las empresas existentes o que solo se relocalicen cambiando su razón social.
- La exención de los impuestos al consumo debe aplicarse solo a las importaciones, mientras que para las compras internas debe aplicarse un mecanismo de devolución.
 - De lo contrario, se rompería la cadena de transmisión del ISV y se reduce su eficiencia recaudatoria.
- Evaluar el cierre de dependencias administrativas, toda vez no debe provocar problemas de funcionamiento.



Recomendaciones específicas (4)...

5. Reformar las leyes del ISR y del ISV, eliminando todas las exenciones que no sean progresivas o que no contribuyan a mejorar el bienestar.
6. En las reformas al sistema de constancias de exención:
 - Mantener vigente el sistema actual, si los contribuyentes tienen contabilidad electrónica y el SAR tiene pleno acceso para su control, si los contribuyentes que aceptan la constancia usan facturación electrónica.
 - En los demás casos, definir el mecanismo de devolución de impuestos, la cual debe aplicarse dentro del ejercicio al que corresponde la compra realizada.
7. El suministro de marchamos debe realizarlo la administración pública.
8. Las ONG no deben calificar como entes beneficiarios de regímenes especiales, solo pueden ser consumidoras finales.
 - Si se les permite acceder, permitirles, previa calificación, exención solamente para compras internacionales.
9. En la reforma constitucional, prioridad a lograr que establezca que el sistema tributario debe ser globalmente progresivo.
10. Condonar impuestos solo en caso de calamidad pública, y no los relacionados con retenciones o percepciones de otros agentes.



Recomendación general

Con los ajustes técnicos sugeridos, el Icefi respetuosamente recomienda a la Comisión de Dictamen y al Honorable Congreso Nacional:

Aprobar la Ley de Justicia Tributaria

Por considerarla una ley que puede contribuir a que Honduras avance hacia una política fiscal moderna, capaz de promover el aumento del empleo de calidad, la complejidad económica y la innovación tecnológica.

Esta ley también tiene el potencial de contribuir a generar recursos suficientes para que el Estado garantice la provisión de bienes y servicios públicos y mejorar el bienestar de toda la población.



¡Muchas gracias!

Icefi es miembro de:

Síguenos en:



www.icefi.org