

APORTE PARA LA DISCUSIÓN DEL PROYECTO DE NUEVO CÓDIGO TRIBUTARIO PARA HONDURAS

Honduras, febrero 2016



Antecedentes y contexto

El 5 de enero de 2016, el Gobierno de Honduras presentó el proyecto de un nuevo código tributario, el cual tiene como objetivo principal “Proporcionar al Estado y los Obligados Tributarios un cuerpo legal que regule la normativa general en materia tributaria conforme a los mejores prácticas internacionales”¹. La nueva legislación sustituirá a la vigente (Decreto Legislativo No. 22-1997) ya que ésta presenta un desfase considerable respecto a las necesidades actuales de los obligados tributarios y a los cambios, principalmente tecnológicos, que han ocurrido en las relaciones económicas.

El código vigente se ve superado por la existencia de numerosas leyes de naturaleza específica que tienen injerencia en la estructura tributaria, y que además, presentan inconvenientes como ser ambigüedad o contradicción, lo cual va en detrimento de la simplificación fiscal y ha sido un obstáculo para mejorar el clima de negocios.

Los objetivos específicos de la legislación propuesta son:

1. Delimitar claramente los derechos y obligaciones de los obligados tributarios (OT); así como de los servidores públicos relacionados con el funcionamiento del Sistema Tributario de Honduras.
2. Estandarizar los procedimientos en materia tributaria aplicables a la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas y la Administración Tributaria.
3. Establecer procedimientos claros para el otorgamiento y autorización de las exenciones y exoneraciones.
4. Aplicar los principios constitucionales de proporcionalidad, generalidad, equidad y capacidad del OT al Régimen Sancionatorio de las faltas formales y materiales.
5. Adaptar las actuaciones en materia tributaria a las nuevas disponibilidades tecnológicas que vienen adoptando las Administraciones Tributarias como parte de sus procesos de modernización.
6. Introducir la figura legal innovadora del Tribunal Administrativo para la resolución de los Recursos de Apelación y Revisión, considerando la práctica internacional; así como, lo establecido en el RECAUCA²

¹ Presentación “Anteproyecto Código Tributario”. Secretaría de Finanzas. 5 de enero 2016.

² Reglamento Del Código Aduanero Uniforme Centroamericano

El Icefi considera que la propuesta de un nuevo Código Tributario es un adelanto en la modernización del derecho tributario en nuestro país. Condensa una serie de temas tributarios dispersos para darles un tratamiento en un solo marco legal. Incluye elementos de simplificación tributaria e incorpora las lecciones de prácticas mejores a nivel internacional. Sin embargo, también contiene aspectos que deben ser revisados a profundidad, como el derecho a la defensa, la resolución expedita de conflictos y peticiones, y otros temas similares.

Además, el nuevo código debe estar articulado a un marco de política fiscal integral, esto es, no sólo estar enfocado en la obtención de recursos, sino también en la ejecución eficiente, eficaz y transparente del gasto. Esto significa que la obligación de pagar impuestos debe estar cimentada en la reciprocidad entre los contribuyentes y el gobierno. Esto exige bienes públicos de calidad, rendición de cuentas, combate a la corrupción y participación en las decisiones sobre el presupuesto.

Avances en la legislación propuesta

Como se señaló anteriormente, el proyecto propuesto del nuevo código tributario significa un paso adelante en varios aspectos de la tributación en Honduras.

A continuación se presenta un resumen de los principales avances encontrados, con sus respectivas fortalezas, que contiene la nueva propuesta de código tributario:

| Propuesta | Avances |
|--|--|
| Énfasis en la conceptualización extensiva de terminología tributaria. | Reduce la discrecionalidad en la interpretación (subjetiva) de conceptos tributarios. |
| Definición de la base de hechos conexos | Conlleva al establecimiento de presunciones y datos económicos relevantes para la determinación de una base de hechos conexa, además de los elementos indiciarios, siendo esto un punto positivo para la lucha contra la evasión fiscal. |
| Presenta capítulos individuales que contienen los derechos y deberes de los obligados tributarios. | Definición específica de los derechos y deberes en comparación al código actual. |
| Promueve el uso de tecnología electrónica para los procedimientos tributarios. | Innovación en los servicios tributarios, que promueve la eficiencia y eficacia. También permite a los ciudadanos acceso a información. |

| Propuesta | Avances |
|--|--|
| Permite acceso a la información bancaria para fines de fiscalización tributaria. | Herramienta necesaria para la administración tributaria a fin de combatir la defraudación fiscal. |
| Establece control sobre los precios de transferencia. | Fortalece la regulación de instituciones que poseen vínculos de propiedad o administrativos entre sí |
| Presenta la forma de denuncia pública | Permite mayor participación de la ciudadanía en la fiscalización. |
| Se conceptualizan y limitan las exoneraciones y exenciones. | La propuesta precisa sus definiciones y alcances, así como el período de duración, lo cual indica una intención de establecer límites. No obstante, la propuesta se queda corta respecto a la evaluación y regulación de estos beneficios fiscales, tampoco especifica si se revisarán las exoneraciones ya otorgadas en el pasado. |
| Considera la gradualidad de las penas | Admite que exista equidad en el sentido de que los contribuyentes con menores recursos paguen multas accesibles acorde con su capacidad, mientras que los grandes contribuyentes, tendrán que enfrentar multas de mayor tamaño. Aunque es un aspecto positivo, es necesario simplificar el cálculo de las multas, en el código tributario aparece una fórmula de compleja asimilación y aplicación. |
| Promueve el servicio asistencial a los contribuyentes | Establece la obligación de informar y asistir el cumplimiento voluntario de los contribuyentes. En esta parte se manifiesta la intención de hacer del contribuyente un agente informado y capacitado sobre los procesos de tributación. |
| Hace referencia a la creación de un Tribunal Administrativo. | Es un ente que se relaciona con los recursos de apelación. Aunque su rol y formación no están definidos. Permite prestar atención de los recursos de última instancia en materia tributaria, previo al traslado a la instancia judicial. |
| Determina otra tasa de interés para pagos | Tiene mayor precisión la definición de la tasa de interés para pagos en el nuevo código tributario propuesto, define una tasa promedio ponderada, devengada por los títulos valores gubernamentales en el mercado financiero, a diferencia del código actual que establecía la tasa más alta fijada en la Banca, pero no especificaba sobre que concepto, si es activa o pasiva, si es sobre préstamos |
| Establece con claridad cuáles son los mecanismos que deben seguirse para el establecimiento de Convenios de Cooperación en materia de Administración Tributaria. | Induce procesos más ágiles y expeditos en cooperación doméstica y extranjera. |
| Faculta a la administración tributaria de presentar declaraciones proforma a los contribuyentes a partir de información de terceros | Simplifica y agiliza trámites administrativos |

Identificación de temas a mejorar

Si bien es cierto esta iniciativa acumula múltiples medidas positivas, enfocadas a mejorar, simplificar y ordenar la estructura fiscal, así como a lograr un contenido que esté menos sujeto a la interpretación discrecional, la misma no escapa a varias falencias en temas relevantes para el obligado tributario. Por lo tanto, existe un margen importante para implementar mejoras al contenido que sean coherentes con un código tributario que promueva la equidad vertical y horizontal en la tributación y proteja las garantías y derechos de los contribuyentes.

Entre los temas que requieren mayor análisis y discusión se encuentran:

1. Las atribuciones del Congreso Nacional en relación a la tributación se han reducido; es importante destacar que el principio de legalidad exige que solo el Congreso Nacional emita impuestos y todos los aspectos relacionados con la aplicación de los mismos, como hechos generadores, bases imponibles, exoneraciones etc. Por lo tanto, no parece adecuado que se le otorguen a la Secretaría de Finanzas y al mismo Presidente de la república facultades que van más allá de sus responsabilidades y funciones; por ejemplo, en este proyecto se establece que a través de una reunión de Consejo de Ministros es posible declarar, en situaciones de emergencia, suspender pagos de impuestos. Esto sería a todas luces una decisión arbitraria que afectaría la moral tributaria y se prestaría a presiones o favoritismos políticos.
2. No se establece obligatoriedad de cuantificar de manera regular, por medio de estudios de gasto tributario, el monto de tributos dejados de percibir por el otorgamiento de privilegios fiscales. La ley menciona en el segundo título, capítulo 3, que debe existir, previo a otorgar una exoneración o exención, un estudio que cuantifique el valor esperado del beneficio fiscal y de sus efectos económicos, contando con un dictamen favorable de la Sefin. Sin embargo, no se menciona el seguimiento regular de esta medida, siendo importante aclarar que una acción no excluye la otra, son complementarias.
3. Existen una laguna respecto a cómo será aplicado supletoriamente este marco legal para el régimen tributario Municipal, es de suma importancia establecer de manera precisa este tema, por lo tanto debería considerarse incluir la perspectiva de los gobiernos locales en los arbitrios.
4. Se observan algunos artículos que violan la presunción de inocencia y el derecho de defensa. No es adecuado que la administración tributaria posea

facultadas amplias para confiscar bienes sin necesidad de intervención judicial, debería haber algún procedimiento para garantizar los derechos del contribuyente. Lo mismo sucede en el uso de la fuerza policial para la actividad fiscalizadora. Cuando un contribuyente tiene resistencia a la actividad fiscalizadora, deben existir sanciones, pero de otra naturaleza.

5. Existen discrepancias respecto a las exigencias de esfuerzo y tiempos de respuesta de la administración tributaria respecto a diversas situaciones: por un lado se establece que en los casos de devolución de crédito fiscal, la administración tributaria deberá trabajar mucho más rápido y de forma más eficiente, en comparación a los 6 meses que puede durar la afirmativa ficta. Esto debería replantearse para exista simetría en los esfuerzos destinados por parte de la administración tributaria, y que las respuestas sean oportunas y no tiendan a existir sesgos en la priorización.
6. El proyecto limita el número de rectificaciones a presentar, lo que puede generar un grado de inflexibilidad, sería una mejor opción establecer un cobro por cada una de las rectificaciones realizadas, dejando libertad al obligado tributario.
7. Existen ciertas sanciones que no fortalecen la obligatoriedad de los tributos. Por ejemplo el valor calculado para la mora es demasiado bajo e incluso se les puede aplicar una rebaja. También en relación a la graduación de las sanciones, que tienen una loable intención, el cálculo de las multas formales es complicada para la mayoría de los contribuyentes, debido a que la multa cambia en función de los ingresos brutos y está vinculado a los salarios mínimos, información que puede ser de difícil procesamiento para los pequeños y micro empresarios.
8. En lo establecido en los derechos del contribuyente, no se destaca con exactitud el proceso de las notificaciones con un margen de días considerable de anticipación, además que no se le da al contribuyente la facultad de conocer la acción de la administración tributaria con antelación, esto no promueve transparencia.

Aspectos complementarios

La fortaleza del sistema tributario no descansa únicamente en poseer un marco legal apropiado, sino también en que el engranaje institucional tenga la organización y eficiencia para que la legislación pueda ser aplicada de manera efectiva.

Por lo tanto, la autoridad recaudadora de impuestos debe ser dotada de autonomía, recursos humanos calificados, recursos tecnológicos y un marco legal complementario consistente. No se considera que la ubicación de la autoridad tributaria deba depender de la presidencia de la República, como es el caso de la DEI en Honduras. También se

le debe dotar, como al país en su conjunto, de nuevas leyes del Impuesto sobre la Renta y del Impuesto sobre Ventas, dado que los cambios realizados desde su aprobación son tan numerosos que se prestan a problemas de aplicación y evasión fiscal.

Adicionalmente, sin un poder judicial capaz, honesto y ágil difícilmente se podrá llevar a la práctica las regulaciones establecidas en el nuevo código propuesto. La propuesta de tribunales especializados debe dársele la consideración debida ya que se impediría decisiones antojadizas de jueces sin la suficiente preparación en área tributaria.

Finalmente, el Icefi reitera su apoyo a la iniciativa del Grupo Promotor del Dialogo Fiscal en la búsqueda de un pacto fiscal que permita un tratamiento integral de la política fiscal. Asimismo, instamos al gobierno de la República a ser receptivo a los diversos puntos de vista de los sectores que han sido consultados y los que lo quieran aportar sobre tan importante legislación nacional.

Créditos

Investigación y redacción

Hugo Noé Pino — Economista de país para Honduras

Wildredo Díaz — Economista investigador para Honduras

Colaboraron también

Abelardo Medina — Economista sénior

CON EL APOYO DE:



La publicación fue posible gracias al apoyo de la Embajada de Suecia; en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la misma.