Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo de Honduras
FOSDEH

ALGUNOS APUNTES RELACIONADOS CON LAS EXONERACIONES TRIBUTARIAS EN HONDURAS

(Una Primera Aproximación)

FOSDEH
FORO SOCIAL DE DEUDA EXTERNA Y DESARROLLO DE HONDURAS

INDICE

Algunos Apuntes Relacionados Con Las Exoneraciones Tributarias En Honduras 3

Estimación de las Exenciones y su relación con la recaudación de impuestos 3

Calculo de las exenciones fiscales y su relación con las actividades económicas 7

Estimación de la evasión fiscal y su relación con la recaudación de impuestos y actividades económicas 8

Formas de Evasión Fiscal y su efecto en la actividad económica 9

Estimación de los montos agregados de las exenciones y evasión fiscal en relación al gasto público total, al gasto social, gasto en reducción de la pobreza. 9

ALGUNOS APUNTES RELACIONADOS CON LAS EXONERACIONES TRIBUTARIAS EN HONDURAS

Febrero 2011

Históricamente el Foro Social de Deuda Externa y Desarrollo de Honduras FOSDEH ha venido señalando la impostergable necesidad de revisar la política de exoneraciones tributarias, no solamente por el enorme sacrificio fiscal del Estado sino también por el incumplimiento constitucional de que todos somos iguales y debemos ser tratados en esa misma manera. En paralelo, es oportuno decir también, que este tipo de políticas puede significar un incentivo a la inversión por el periodo en que la operación empresarial se estabiliza, así como estar en función del nivel de empleo creado, la generación o sustitución de divisas, entre otros.

Estimación de las Exenciones y su relación con la recaudación de impuestos

Tomando en cuenta que en la medida que pasa el tiempo se dificulta cada vez visibilizar los beneficios vinculados a las exoneraciones fiscales, es oportuno considerar los estudios realizados oficialmente entre los cuales destaca el ejecutado por la Dirección Ejecutiva de Ingresos, titulado "Sacrificio Fiscal en que ha Incurrido el Estado de Honduras a Consecuencias de Exoneraciones Tributarias y Aduaneras a Diferentes Personas Naturales y Jurídicas en el Transcurso de los Años 2001-2007". Ver en el anexo 7, las conclusiones y recomendaciones de este documento. Derivado de este estudio nos parece oportuno expresar lo siguiente:

a. El Estado de Honduras practica una sobredimensionada política de exoneraciones que impiden una recaudación tributaria más equitativa, que potencialice la capacidad competitiva empresarial y disminuya los riesgos fiscales para intentar desarrollar y un adecuado equilibrio macroeconómico y microeconómico. De acuerdo con el mismo estudio las exoneraciones fiscales equivalen al 35% de la recaudación fiscal realizada por la Dirección Ejecutiva de Ingresos DEI en el periodo investigativo.

b. Subsiste una masiva cantidad de leyes vigentes sobre exoneración tributaria y aduanera. Se estima que hay aproximadamente 68 decretos ley y acuerdos emitidos por el Congreso Nacional de la República y el Poder Ejecutivo, manejados en forma secretiva por todos los Gobiernos de Honduras.

c. Se sostiene indebidamente que la administración fiscal del Estado por razones que "de carácter técnico, históricamente no ha conocido con exactitud el verdadero valor de las exoneraciones tributarias y aduaneras otorgadas a lo largo del tiempo…… Incluso el dato estadístico que en este trabajo se proporciona….. es una estimación que se aproxima únicamente al conocimiento pleno del problema, pues hace falta alguna información de beneficiarios, otra no se pudo encontrar y solamente comprende los últimos 4-5 años. Existe además la situación de personas naturales que están exentos del Impuesto Sobre la

Renta pero como no presentan declaración precisamente por estar exentos, este sacrificio fiscal no se conoce".[1](caso del sector magisterial de Honduras)

d. Pese a estas debilidades técnicas apuntadas anteriormente, se señala que el mayor valor de las exoneraciones corresponde al impuesto sobre el activo neto, (31.75% del valor total de las exoneraciones calculadas) Impuestos sobre la Renta (23.62% del valor total de las exoneraciones calculadas), Impuesto al Aporte Vial que está más relacionado con los combustibles (17.75% del valor total de las exoneraciones calculadas) y la exoneración relacionada con el Impuesto sobre Ventas (16.87% del valor total de las exoneraciones calculadas). Como se podrá deducir que a pesar de que el estudio refleja un multimillonario valor de exoneración fiscal equivalente a 41 mil millones de lempiras para el periodo 2002 y los primeros meses del año 2007, no están debidamente contemplados una gran cantidad personas y sectores que se benefician indebidamente de este mal manejo en la gobernabilidad fiscal.

Por su importancia, y aunque no compartimos plenamente, copiamos textualmente la siguiente recomendación realizada por la DEI que dice así: "Se sugiere que las leyes que otorgan exoneraciones establezcan a los beneficiarios un tiempo de usufructo pues el beneficio no debe ser ilimitado en el tiempo debería estar ligado a determinados objetivos de la política económica. Los datos mostrados revelan que la maquila generó inicialmente 125,608 empleos en año 2000 y al año 2006 esa cantidad ya había ascendido a 132,620. Esto significa que con respecto al año inicial (el 2000), en seis años, el número de empleos aumentó en 7,012. Poco comparado con el sacrificio fiscal……. Pues solamente entre los años 2003-2006 este fue de 4,171.96 millones de lempiras en tres exoneraciones tributarias (Activo Neto, Renta y Aportación Solidaria), que recibieron las empresas públicas en el Régimen ZOLI (maquilas).[2] A continuación se muestra el siguiente cuadro que refleja cuales son los sectores en Honduras que gozan de Exoneraciones según la normativa legal existente:

1 Página 27 del documento "Sacrificio Fiscal en que ha Incurrido el Estado de Honduras a Consecuencias de Exoneraciones Tributarias y Aduaneras a Diferentes Personas Naturales y Jurídicas en el Transcurso de los Años 2001-2007", Dirección Ejecutiva de Ingreso. Tegucigalpa, Diciembre 26 del 2007.

2 Página 28 del documento "Sacrificio Fiscal en que ha Incurrido el Estado de Honduras a Consecuencias de Exoneraciones Tributarias y Aduaneras a Diferentes Personas Naturales y Jurídicas en el Transcurso de los Años 2001-2007", Dirección Ejecutiva de Ingreso. Tegucigalpa, Diciembre 26 del 2007.

Cuadro N° 13

HONDURAS: MATRIZ DE EXONERACIONES

	IMPUESTOS				
CONCEPTO	**RENTA**	**VENTAS**	**IMPORTACION 1/**	**PRODUCCION Y CONSUMO**	**SELECTIVO AL CONSUMO**
Profesores	X				
Tercera Edad	X				
Maquilas (RIT, ZOLI, ZOLT, ZADE)	X	X	X	X	X
Minería	X	X	X		
Ley de Emisión del Pensamiento (Estaciones de Radio y Televisión, Períodicos)			X		
Ley de Turismo	X	X			
Cuerpo Diplomático y Consular	X	X	X		
Generadores Privados de Energía Eléctrica		X	X		
Instituciones Sin Fines de Lucro	X	X	X		
Organizaciones Privadas de Desarrollo (OPD's)	X	X	X		
Organizaciones No Gubernamentales (ONG's)	X	X	X		
Iglesia como Institución	X	X	X		
Universidad Nacional Autónoma de Honduras	X	X	X		
Escuela Agrícola Panamericana	X	X	X		
Exportadores (RIT)			X		
Tiendas Libres		X	X	X	X
Industria Lechera		X	X		
Empresa Agrícola			X		
Convenios Internacionales	X	X	X	X	X
Municipalidades	X	X	X	X	X
Seguro Social	X	X	X	X	X
Ley de Transporte			X		

Nota:

1/ Impuesto de Importación incluye arancel, ventas, recargos, sobretasas, demás cargos que aparecen en la poliza.

Fu ***Exonerados = X***

Algunas de las instituciones del sector Público del cuadro anterior, no solo tienen asignadas partidas presupuestarias altas, sino que también, gozan de exención de impuestos directos y de contribuciones personales obligatorias entre otras. En el caso de Gremios[3] como el de maestros que son los que mayor presión ejercen en las asignaciones presupuestarias de sueldos y salarios de de la administración Central y de la Secretaria de Educación respectivamente, paradójicamente, es uno de los sectores que también goza de este tipo de privilegios.

Al igual se registran otro tipo de exenciones de impuesto sobre ventas e importación de bienes de capital como: Empresas de transporte urbano e interurbano[4], Empresa de Importación Temporal[5], Empresas constituidas como Zonas Libres, Zonas turísticas, empresas, Empresa Nacional de Energía Eléctrica y Generadores privados de Energía que comercializan la venta de

[3] Decreto 227 -2000 Art 1 aplicado a los Docentes y personas que administran el sistema educativo

[4] Articulo 8 reformado por decreto 158-2004 de la ley de racionalización de las finanzas públicas, art 14 y sus excepciones del reglamento de la ley del equilibrio financiero

[5] Art 4 y 11 Ley Régimen de Importación Temporal (RIT), para exoneración de Diplomáticos art 15 Ley de impuestos sobre la Renta, Iglesias, ENEE y Decretos Especiales

energía eléctrica a la Empresa Nacional de Energía Eléctrica ENEE o presten directamente el servicio al público con la autorización del Estado.
El FOSDEH sostiene que este privilegia debe ser otorgado solamente a las organizaciones que realizan labores humanitarias como la Cruz Roja y las personas naturales o jurídicas establecidas en convenios internacionales relacionadas con el servicio exterior. Con datos obtenidos de la Dirección Ejecutiva de Ingresos, se puede cuantificar el monto que las mismas representan en términos monetarios, en el siguiente cuadro se observa la cantidad que el Estado ha dejado de recaudar por tipo de impuestos.

Grafico N° 9

Fuente: Instituto Nacional de Estadistica

En el Grafico N° 9 se observa que el estado ha dejado de percibir 16,455.9 Millones de Lempiras por concepto de impuesto sobre las ventas y 12,608.75 Millones de Lempiras por derechos arancelarios a la importación. El promedio anual, el monto que se dejo de percibir por concepto de exoneraciones del impuesto sobre ventas, representaría 2,000 millones de Lempiras anuales que es casi el presupuesto que ejecuta anualmente la Alcaldía del Distrito Central.

Lo que el FOSDEH quiere dar a entender es que esa cantidad de ingreso que se pierde solo por concepto de la exoneración al ISV es muy grande y que podría tener otros usos que potencien el desarrollo económico y social del país.

El FOSDEH ha efectuado análisis con la información disponible y para tener una posición actualizada. Se ha estimado en base al comportamiento y a las cifras proporcionadas por la Dirección Ejecutiva de Ingresos que para el 2005 las exoneraciones representaron el 6% del PIB y 12,000 millones, 6.9% del PIB para el año 2006. En base a lo anterior, se determina que las exenciones en 2009 rondan el 6.5% del PIB que equivaldrían a 17,000 millones de Lempiras.

Estimación que difiere con la información oficial mostrada anteriormente, que reporta para los últimos 3 años una cifra acumulada de alrededor de 4,000 millones. Cabe señalar, que es una disminución no es consistente con la realidad al no haber factores que expliquen ese comportamiento, puesto que no ha habido esfuerzos encaminados a disminuir estos privilegios.

Calculo de las exenciones fiscales y su relación con las actividades económicas

El Estado de Honduras igual que el resto de países de la región otorgan incentivos como las exoneraciones fiscales, que impiden contar con mayores flujos de recursos mediante la recaudación.

De acuerdo con el mismo estudio realizado por la DEI, las exoneraciones fiscales equivalen al 35% de la recaudación fiscal realizada por la DEI en el periodo investigativo.

La relación con las actividades económicas está en la misma naturaleza de la exoneración, bajo en supuesto de que la razón de ser de las mismas es dinamizar la actividad económica mediante incentivos fiscales a la inversión donde el beneficio que recibirá el país es la creación de empleo.

Tomando como ejemplo la maquila y la industria de transformación de bienes, que exportaron en 2009 alrededor 1,400 millones de dólares y generan alrededor de 100 mil empleos para los hondureños principalmente en la zona norte.

Por otro lado, tampoco pueden ocultarse los aspectos negativos derivados de esta actividad como la explotación del obrero, bajos salarios, enfermedades y lesiones temporales o permanentes, pocos beneficios, inestabilidad laboral etc.

Sin embargo, existe otro tipo de empresas que en una clara falta de ética se amparan en estas leyes para gozar de los mismos beneficios que la maquila y que compite deslealmente con empresas hondureñas que no tienen las mismas condiciones para operar.

La mayoría de las franquicias que existen en Honduras, desde inicios de los años 1990´s, en especial las de comidas rápidas o comidas chatarras, se ampararon originalmente en la Ley de Zonas Libres Turísticas (ZOLT) y actualmente en la Ley de Incentivos al Turismo (LIT).

En este sentido, La inversión extranjera y nacional que opera franquicias se ha aprovechado enormemente de esta Ley de Incentivos al Turismo para obtener beneficios fiscales que mas allá de la inversión realizada.

Bajo las bondades del rubro del Turismo, que en los últimos años se ha convertido en una fuerza de crecimiento económico que impulsa el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) de Honduras, representando para el año 2006 el 6.5% del PIB. Alrededor del 24.2% del total de la

Inversión Extranjera Directa (IED) en el país, en el año 2006, fue destinada a los rubros de Comercio, Restaurantes y Hoteles, sector donde se concentran las franquicias en Honduras.

La actividad económica categorizada como Alimentos y Bebidas, donde se concentran las comidas rápidas o "fast foods", representan el 56.3% de los empleos directos generados por Turismo en el año 2006.

La realidad es que el Gobierno de Honduras ha legislado a favor de las franquicias extranjeras, dejando en serias desventajas a las empresas nacionales, lo cual ha generado el cierre y desaparición de empresas nacionales dedicadas a la venta de Criolla o tradicional en el país, con la grave consecuencia de incrementar el desempleo, la inseguridad ciudadana y por ende la calidad de vida de los hondureños y hondureñas.

Estimación de la evasión fiscal y su relación con la recaudación de impuestos y actividades económicas

Este fenómeno que en el corto, mediano y largo plazo erosiona los ingresos del Estado principalmente porque deteriora la estructura económica y social del país, vulnera la legitimidad de los gobiernos debido a que la evasión invalida las propiedades de neutralidad económica de las mejores estructuras tributarias, provocando una asignación ineficiente de recursos en el sentido el accionar del organismo recaudador (DEI) que trabaja de manera aislada y con grandes limitaciones, difícilmente de no contar con mayor apoyo y organización puede atacar las causas de la evasión fiscal y de sus efectos negativos.

En el país se registra indicadores de evasión fiscal ya sea porque se incumple el compromiso de pagar los impuestos al Estado en forma directa, reflejados por el hecho de utilizar formas ilícitas como:
No facturación de compras y ventas de bienes económicos, Por la venta de servicios, inclusive por la aplicación de Decretos Especiales que exoneran a los contribuyentes del pago de sus impuestos, Este hecho que pareciera una conducta habitual en los hondureños, puede también vincularse con las formas ilícitas que utilizan personas naturales o jurídicas para acumular riqueza, se asocia con las variables de producción, consumo, exportaciones y servicios utilizando métodos lícitos, como es el caso de empresas dedicadas a la venta servicios educativos, turísticos, transporte, "comidas rápidas" entre otras, son exoneradas del pago de impuestos. **Esta práctica común y reiterativa es permitida por las leyes tributarias** y trae consigo la evasión en el mayor de los casos, los contribuyentes se abstienen de usar productos gravados[6].para citar algo. el contrabando que no es más que la introducción ilegal de mercancías por los puntos ciegos o por transacciones aduaneras, delitos que existen, se observan y hasta se

[6] La Economía Informal

registran y se vuelven aplicables muy parcialmente o en su defecto ignorados por los responsables de su tratamiento a pesar de su señalamiento y /o denuncia.

Formas de Evasión Fiscal y su efecto en la actividad económica

Según las diferentes leyes tributarias la Evasión Fiscal en el país se presenta por las siguientes vías**:**

- Falta de inscripción en los registros fiscales.
- Falta de presentación de declaraciones juradas.
- Falta de pago del impuesto declarado o liquidad (omisión de pago, morosidad).
- Declaración jurada incorrecta (ocultamiento de la base imponible, defraudación, y contrabando.
- Otras

Estas formas de evadir se dan aunque las leyes tributarias expresen los instrumentos[7] que deberá disponer cada persona natural o jurídica para contrarrestarlos, la mayoría de empresas se valen de prácticas como la doble contabilidad de algunas para presentar sus declaraciones juradas falsas, librándose así de parte de sus obligaciones.

Seguramente, esta aseveración puede considerarse como una mera especulación pero se confirma cuando las autoridades de la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI) reconocen que los auditores resultan insuficientes para ejecutar un verdadero control a nivel nacional[8]

Estimación de los montos agregados de las exenciones y evasión fiscal en relación al gasto público total, al gasto social, gasto en reducción de la pobreza.

Estimaciones hechas, advierte que tanto la evasión como las exoneraciones fiscales son un gasto tributario alto para una economía como la hondureña, solamente con los 17,000 millones de Lempiras anuales, que se pierden por concepto de exoneraciones fiscales, que equivale al 50% del presupuesto asignado al la secretaria de Educación de Honduras y a casi el 100% del presupuesto asignado a la secretaria de Salud en el año 2010, lo que indica que si el estado mediante la toma de medidas y eficiencia en la administración tributaria podría haber duplicado el presupuesto Secretaría de Salud alcanzando una inversión en esta área equivalente al 7.2% del PIB para el año 2010.

[7] Ley y reglamento sobre normas de contabilidad y de Auditoria, Ley de impuestos selectivos al consumo
[8] La DEI a nivel nacional cuenta con 3000 empleados de los cuales un buen porcentaje corresponde a personal administrativo

Cuadro N° 14
Gasto Social
Cifras en Millones de Lempiras

	2010
Institución	Presupuesto Egresos
Fondo Hondureño de Inversión Social	714.06
Instituto Nacional de la Juventud	16.9
Secretaría de Salud	15,505.31
Secretaría de Educación	34,028.55
Secretaría de Trabajo y Seguridad Social	520.67
Poder Judicial	1,501.27
Congreso Nacional	536.00
Secretaría de Obras Públicas, Transporte	2,867.91

Fuente: Secretaria de Finanzas DGP

De igual forma, como puede verse en el cuadro precedente, se pudieran haber incrementado los montos a las siguientes secretarias que son las encargadas de llevar a cabo las políticas relacionadas al gasto social.

Se agregan datos adicionales sobre este tema en el documento del FOSDEH, Honduras: Balance 2010 (En edición)