

Análisis Semanal | La revisión del régimen de exoneraciones, punto de entrada para la reforma social sustantiva en Honduras

Escrito por: Gustavo Irías, Director Ejecutivo del CESPAD

4 de febrero, 2023

En medio de las múltiples crisis que caracterizan a Honduras, en el discurso del primer año de la presidenta Xiomara Castro sobresale su anuncio sobre la reforma tributaria, centrada en el tema de las exoneraciones fiscales al sector privado. En su discurso, Castro destacó “que cada año se le perdonan al sector privado más de 60 mil millones de lempiras por concepto de impuestos, protegidos con 40 leyes que les fueron aprobadas y, además, la creación de 12 nuevos impuestos cargados directamente al pueblo”.

Este es un tema que está en debate desde el año pasado, cuando se hicieron públicos tres informes del Fondo Monetario Internacional (FMI), en los cuales se cuestiona la eficiencia de este régimen de excepciones fiscales. Para el caso, el Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP), [el 2 de agosto del 2022](#) afirmó que no se opone a la revisión de las exoneraciones, pero “rechazó la postura de funcionarios del Gobierno”, calificándola de irresponsable, en el sentido de aseverar que “el 38% de este sector no paga ningún tributo al Estado”.

Lo importante es que el debate sobre la reforma tributaria está instalado en el país, un tema clave en la lucha contra la desigualdad y a favor de una sociedad mejor. Honduras es uno de los países de América Latina no solo con los más altos niveles de pobreza (74% de la población, según el INE), [también de desigualdad](#) (índice Gini próximo al 0.50). Esta situación se explica por una construcción histórica, política y social expresada en un patrón de crecimiento concentrador de la riqueza en pocas manos y la extendida exclusión de los beneficios del crecimiento a la mayoría de la población. La élite dominante (nacional y extranjera) ha monopolizado el poder del Estado y, desde ahí, ha tomado las decisiones sobre los marcos jurídicos y las políticas públicas a su favor, con el consiguiente hiper acaparamiento de los activos productivos (especialmente la tierra, recursos naturales, el crédito y los conocimientos técnicos).

Tal como indica Thomas Piketty, “para un mismo nivel de desarrollo económico o tecnológico, existen siempre múltiples formas de organizar un régimen de propiedad o un régimen de fronteras, un sistema social y político, un régimen fiscal y educativo. **Son elecciones de naturaleza política.** Dependen del estado de los equilibrios de poder entre los distintos grupos sociales y las distintas visiones del mundo implicadas, y dan lugar a niveles y estructuras de desigualdad extremadamente variables según las sociedades y las épocas. La riqueza creada a lo largo de la historia, toda, es el resultado de un proceso colectivo (...) Las sociedades humanas inventan constantemente normas e instituciones para estructurarse y distribuir la riqueza y el poder, **pero se trata siempre de opciones políticas y reversibles**” (T. Piketty. *Una breve historia de la desigualdad*: 18. Los subrayados son míos).

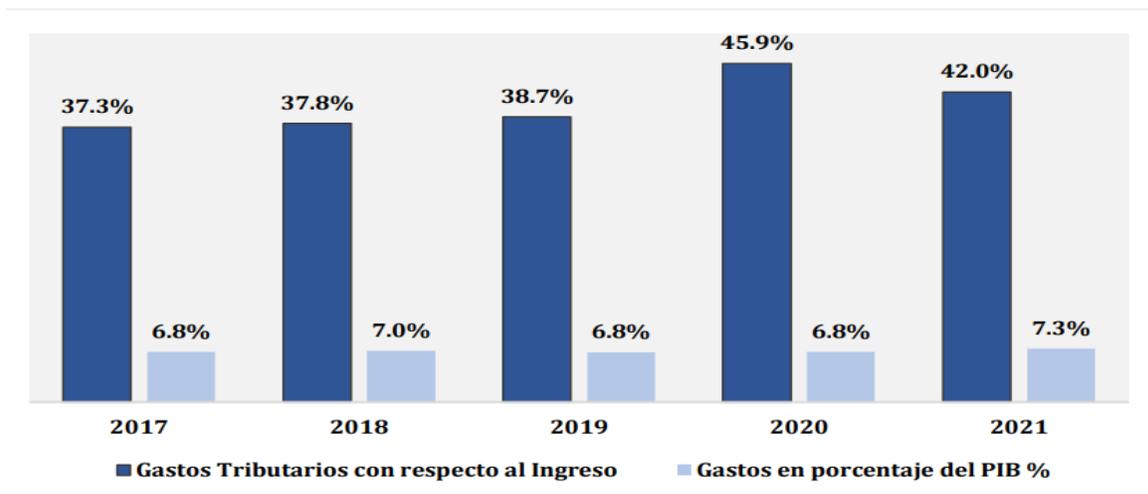
¿Cuál es el asunto de fondo sobre las exoneraciones fiscales?

Las exoneraciones fiscales tienen que ver con el sistema tributario regresivo que caracteriza a Honduras, es decir, un sistema en el cual quienes ganan menos pagan más y quienes ganan más pagan menos. [Según el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales \(ICEFI-2020\)](#), los impuestos sobre ventas (pagados por toda la población) suman el 44%, pero el impuesto sobre la renta (ganancias del capital) solo llega al 32% del total; los impuestos a actividades y servicios específicos (al combustible, seguridad y otros, también pagados por toda la población) representan el 19%, e impuestos varios el 5%. Las exoneraciones forman parte de este sistema tributario, las cuales refuerzan el carácter regresivo del sistema.

Las exoneraciones fiscales son dispensas totales o parciales del pago de obligaciones tributarias o aduaneras, mayoritariamente a favor de los sectores empresariales, aprobadas por el Congreso Nacional (Código Tributario, artículo 17). Un concepto clave en la economía para explicar las implicaciones de las exoneraciones es lo que se llama “gasto tributario”, que se define como: “aquella recaudación que el fisco deja de percibir en virtud de la aplicación de regímenes impositivos especiales (...). También se suele llamar a esta variable “renuncia tributaria”, aludiendo al hecho de que por esta vía el fisco desiste parcial o totalmente de aplicar el régimen impositivo general, atendiendo a un objetivo superior de política económica o social” (SEFIN. Gasto Tributario Honduras. Período 2021).

El gasto tributario en Honduras es el más alto de América Latina, solo superado por Colombia, teniendo un peso del 7.3% del PIB. Pero al establecer una relación con los ingresos tributarios percibidos se aprecia con mayor claridad la enorme renuncia del Estado a ingresos fiscales que serían necesarios para afrontar las enormes fracturas sociales de esta sociedad con múltiples exclusiones y desigualdades. Esto se aprecia en el cuadro siguiente:

Cuadro # 1. Gasto Tributario respecto a los Ingresos Tributarios y al PIB %, 2017-2021.

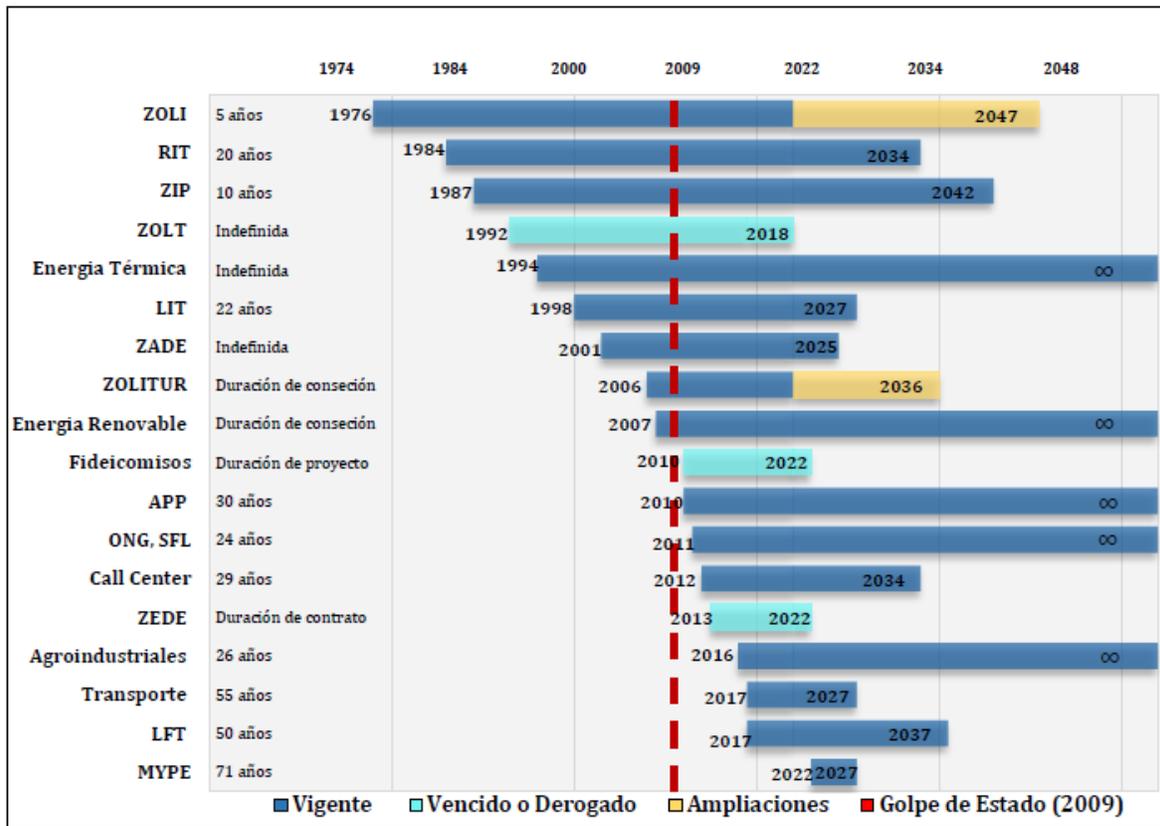


Fuente: Elaboración Política Tributaria SEFIN con información de SAR y BCH.

Para el caso, en el 2021 el Estado, de un total de 100 lempiras que debería haber recaudado, renunció a percibir 42 lempiras, los que beneficiaron directamente a grandes empresas suscriptas a regímenes especiales como las Zonas Libres (ZOLI), el Régimen de Importación Temporal (RIT), la Zona Libre Turística (ZOLT), las Zonas Agrícolas de Exportación (ZADE), las Zona Libre Turística del departamento de Islas de la Bahía (ZOLITUR), y otros regímenes especiales. En total, la renuncia del Estado, en el 2021, suma la cantidad de 49,755 millones de lempiras. Esto es el resultado de una construcción histórica y política desde los reformadores liberales del siglo XIX; para la élite dominante el progreso solo ha sido concebible entregando las mayores concesiones y beneficios al gran capital extranjero y nacional, entre ellos, las riquezas naturales y las excepciones fiscales. En tal sentido, poseionados del poder del Estado han construido una sociedad extremadamente desigual y fracturada, en la cual la única oportunidad para los más desposeídos ha sido migrar, primero a las laderas de los cerros improductivos, luego a las ciudades más importantes del país y, finalmente, a los Estados Unidos, Canadá y España.

Esta concepción de la élite dominante explica que posterior al golpe de Estado del 2009, este régimen de exoneraciones se amplió y extendió en el tiempo, en algunos casos hasta el 2047 y en otros de manera indefinida. Ver el cuadro siguiente:

Cuadro # 2: Beneficios fiscales en Honduras (duración en años)



Fuente: Elaboración Política Tributaria de SEFIN

Según la Secretaría de Finanzas (SEFIN), “El exceso de exoneraciones fiscales conlleva a costos significativos para el país como la pérdida de ingresos, baja eficiencia económica, costos administrativos, evasión fiscal (...) se ha observado que las instituciones públicas que administran beneficios fiscales han sido objeto de una evidente desarticulación que ha provocado una serie de limitaciones como la poca o nada asignación de recursos, la no contratación de personal calificado para realizar actividades de control y verificación”, entre otras (SEFIN, op cit: 25).

Los cuestionamientos a las exoneraciones desde el Fondo Monetario Internacional (FMI)

Pero las críticas a las exoneraciones no solo han provenido de los sectores populares y el progresismo hondureño, el mismo Fondo Monetario Internacional (FMI), entre el 2016 y el 2018, propuso ajustes al esquema de exoneraciones. Este organismo cuestionaba que no se estaban cumpliendo con los propósitos de las exoneraciones, es decir, en la creación de empleos, incremento de la inversión, exportaciones y generación de divisas. No está de más decir, que el FMI es el organismo supranacional que ha impuesto en el mundo el modelo neoliberal desde los años setenta, dando por resultado un mundo más desigual y con mayor precarización laboral, con menos derechos y oportunidades.

En el tema que se está abordando, a los técnicos del FMI, de manera más específica, les llamó la atención, entre una gran variedad de aspectos, la situación de 105 empresas beneficiadas de las ZOLI (de un total de 339), en las cuales la aplicación del régimen “ha sido ineficiente”, destacando que, “Lo que el Estado deja de recaudar por el régimen es significativamente superior al empleo que genera: hay empresas donde el sacrificio fiscal del ISR supera los US\$ 90,000 por trabajador, sin incluir el gasto tributario de otros impuestos”, (FMI. Honduras Gastos Tributarios, Micro Simulación y Tratados para Evitar la Doble Tributación. 2018. Pág. 13). En otras palabras, el peculiar sistema de las exoneraciones en Honduras se sale hasta de la lógica del funcionamiento de la economía neoliberal.

En el informe citado, el FMI presenta un amplio número de recomendaciones; para este artículo es de interés destacar las cuatro siguientes:

- 1) Transparentar el régimen de exoneraciones cumpliendo con la obligación de publicación de incentivos dispuesta por la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF-art 18): como mínimo el impuesto exonerado y el costo fiscal; la cantidad de beneficiarios, los empleos generados (directos e indirectos), proyectos, inversión de capital y exportaciones.
- 2) Empezar los estudios de costos y beneficios de los incentivos tributarios.
- 3) Cancelar las exoneraciones a las empresas que no cumplan con los compromisos y objetivos estipulados en el proyecto (que en su momento fue sometido ante la autoridad competente) o que no presenten a la SEFIN ese proyecto (Nuevo Código Tributario NCT art 20.3), y reglamentar el proceso de cancelación.

- 4) Buscar alternativas de reducción de incentivos y de exenciones en el ISV, al menos a productos nocivos para la salud, consumidos por personas de altos ingresos, o no propios de una canasta básica (requiere modificar la ley que establece el respectivo incentivo).

La extrema liberalidad, abuso e irresponsabilidad con que se han manejado las exoneraciones, es una justificación de peso para su revisión a fondo. Aunque también expresa el carácter voraz y depredador de la élite dominante, la que seguramente opondrá resistencia a los ajustes y/o reformas en el régimen en mención.

La revisión del régimen de exoneraciones, punto de entrada para una reforma social sustantiva

Es un hecho que en el país no existe una correlación de fuerzas políticas para impulsar una reforma tributaria profunda que revierta el carácter regresivo del actual sistema tributario. Aunque sí sería viable avanzar hacia la revisión del deformado sistema de las exoneraciones fiscales, anunciado por la presidenta Castro. Pero si no es posible avanzar hacia una reestructuración total de la regresividad del sistema tributario, junto a la revisión de las exoneraciones si podría abrirse el camino para una reforma social contra la desigualdad y pobreza. Por supuesto, esto también debería implicar una revisión del gasto público y de las prioridades presupuestarias del gobierno actual, así como la voluntad política de modificar marcos jurídicos y políticas públicas que han consagrado la inequidad social.

En este punto, es necesario regresar al texto de Piketty, citado al inicio de este artículo. Para este autor “el movimiento hacia la igualdad” sólo será posible mediante el establecimiento y funcionamiento de dos instituciones clave: **el Estado Social y la fiscalidad progresiva**, lo que implica un nuevo balance de fuerzas políticas y la necesaria “amplia movilización y apropiación colectiva” de la sociedad. Destaca que al revisarse la historia se constata que “el movimiento hacia la igualdad es la consecuencia de luchas y revueltas frente a la injusticia (...) que han logrado instaurar “nuevas reglas sociales, económicas y políticas más justas y emancipadoras para la inmensa mayoría (Págs. 18, 181 y 187) (los subrayados son míos).

Por el momento, en Honduras, tres líneas de acción podrían ser posibles para avanzar en la lucha contra la desigualdad.

La primera, revisar y rediseñar el régimen de exoneraciones fiscales, tal como lo ha planteado la presidenta Castro, con el fin que el Estado incremente sus ingresos monetarios y no se continúe subsidiando a un sector empresarial que ha vivido de la protección desproporcionada del Estado.

La segunda, revisar y reestructurar el gasto público, reduciendo al máximo los gastos improductivos (entre ellos el gasto militar), las prácticas de nepotismo, y avanzar en la estructuración de un Estado Social promotor y protector de derechos económicos, sociales, políticos, culturales y ambientales.

Y la tercera, avanzar en la emisión de una nueva generación de políticas públicas que aseguren a los sectores históricamente excluidos, el acceso a activos productivos, en especial, en lo referido a los derechos de propiedad sobre la tierra, los recursos naturales, el acceso al crédito y a otros factores de producción. Igualmente, el reconocimiento en su justa dimensión de los derechos de las mujeres, juventudes, poblaciones rurales y pueblos indígenas.