

Análisis Semanal | La Ley de Justicia Tributaria, una necesidad histórica

Escrito por: Gustavo Irías, Director Ejecutivo del CESPAD

17 de marzo, 2023

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.

Thomas Piketty

La propuesta del gobierno de la República sobre la “Ley de Justicia Tributaria”, hecha pública por el director del Servicio de Administración de Rentas (SAR), Marlon Ochoa, ha colocado en el debate nacional la discusión de una de las principales fracturas del país, las desigualdades estructurales: sociales, de género, étnico-raciales, generacionales, territoriales y tributarias.

En la historia del país, en especial en las últimas 4 décadas, estas desigualdades se han ensanchado. Su causa principal es la matriz productiva excluyente y desigual; las evidencias estadísticas nos dicen que las condiciones del desarrollo se han concentrado en pocas manos: los activos productivos (tierra y otros medios de producción), el crédito, la tecnología, los servicios de educación y salud de calidad, entre otras más.

La Ley en debate se centra solamente en el tema tributario y se limita al subtema de las exoneraciones fiscales. Sin embargo, este asunto de las exoneraciones es una dimensión relevante para enfrentar las desigualdades, en tanto apunta a incrementar los ingresos tributarios, financiar y asegurar la sostenibilidad de la inversión y el gasto social, así como garantizar mayor justicia en la redistribución de los ingresos. Pero lo cierto es que, al estar centrada en las exoneraciones fiscales, solamente aborda uno de los tantos aspectos de una reforma tributaria, aunque es un válido punto de partida.

Aun así, la oposición del sector empresarial y de los medios de comunicación afines ha sido desproporcionada y se ha construido una narrativa con base en un conjunto de falacias (argumentos incorrectos y engañosos). Para el caso, se ha llegado a afirmar que la ley de justicia tributaria [reducirá el crecimiento económico](#), [destruirá los empleos y reducirá la inversión privada](#), [aplicará impuestos a las remesas de los migrantes](#), [destruirá las microempresas](#), [dañará la producción agrícola](#), entre varios argumentos.

Incluso, se ha recurrido a sembrar el miedo en la población, una narrativa de uso común en la derecha latinoamericana que trata de inscribir esta iniciativa de ley como una avanzada de las medidas comunistas del actual gobierno. Sin embargo, esas premisas nada tienen que ver con el contenido de la propuesta de ley. La discusión sobre la reforma tributaria es de larga data en el país y en la región, incluso ha sido la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), sin ningún vínculo conocido con el comunismo o socialismo, el ente que ha recomendado a los gobiernos de la región (desde hace varios años) que para enfrentar las desigualdades “es necesaria una nueva agenda de reformas tributarias que apunten a mejorar el nivel de ingresos tributarios a fin de asegurar la estabilización macroeconómica; permitir el financiamiento genuino de los gastos públicos requeridos por la sociedad, en particular del gasto social; mejorar la distribución de los ingresos, y reducir la dependencia y volatilidad de los ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales de cara a mitigar los posibles efectos negativos de la volatilidad de precios”, (CEPAL. [La matriz de la desigualdad en América Latina: 85](#)).

La necesidad de desmontar un modelo de crecimiento fracasado

Más allá de los acuerdos o desacuerdos que pueda suscitar la “letra pequeña” de la propuesta gubernamental para reformar los incentivos fiscales (exoneraciones), lo esencial es que cuestiona el tradicional modelo de crecimiento, el que ha fracasado si lo medimos en términos de asegurar los niveles básicos de bienestar al conjunto de la población: empleo masivo y digno; ingresos suficientes, seguridad social, educación y salud de calidad, así como iguales oportunidades laborales para hombres y mujeres, especialmente para las juventudes; respeto y garantía de los derechos humanos de los pueblos indígenas, afro descendientes y comunidad LGTBQ.

Desde el enclave bananero (principios del siglo XX), este modelo se ha sustentado en promover la inversión extranjera como generador de riqueza y empleo, entregando el Estado como incentivos: los recursos naturales (especialmente la tierra agrícola) y las exoneraciones fiscales, con mano de obra barata (en su gran mayoría sin protección sindical). Desde los años sesenta este modelo se extendió al gran capital nacional y a partir de los noventa se sustentó en la creación de un amplio número de zonas de libre comercio (pequeños enclaves), surgiendo, en el pos golpe de Estado, figuras distorsionadas como las asociaciones públicas-privadas, mediante las cuales el Estado asegura un ambiente facilitador de los negocios, asume todos los riesgos financieros y el capital privado se garantiza abundantes ganancias. Todo esto con la promesa del gran capital de generar masivos empleos y reducir la pobreza.

No obstante, los resultados hasta ahora entregados por este modelo están lejos de haber asegurado “un nivel básico de bienestar” a la población. Con base en los resultados de la Encuesta de Hogares del 2021 (INE)¹, constatamos que la fuerza de trabajo (Población Económicamente Activa –PEA-) es de 4 millones de personas; de esta cantidad, 2 millones son asalariadas pero el salario del 65% de este segmento, es inferior al salario mínimo. Mientras, 2.6 millones de personas atraviesan problemas de empleo, es decir, están sub ocupadas recibiendo ingresos insuficientes hasta para cubrir la canasta básica de alimentos, y el 9% de esta población carece por completo de empleo e ingresos. De ahí que no sea extraño que el 74% de la población padezca pobreza y que de ese total el 54% viva en pobreza extrema.

Ante este panorama, no debería existir duda de que el país requiere una reforma social sustantiva, un ajuste del modelo, necesario para mantener la viabilidad social del país. En los últimos 70 años, Honduras ha experimentado dos reformas sociales de importancia: la liberal villedista (a principios de los años 60) y el reformismo militar (de mediados de la década de los 70), ambas en el siglo pasado. En el presente, el país debería ingresar a una tercera reforma social si es que se quiere enfrentar el grave problema de la falta de desarrollo, las desigualdades y la pobreza.

¿Cuáles son los rasgos principales de la propuesta de Ley de Justicia Tributaria?

Sin pretender un análisis completo de la propuesta de ley, sujeta a este análisis, pues trasciende el espacio disponible para este artículo, por lo menos es posible detenernos en los rasgos principales.

Partiendo de un resumen hecho por el [SAR](#), destacamos 5 puntos:

El primero. No es la pretensión derogar arbitrariamente las exoneraciones vigentes, pues se respetará la “seguridad jurídica a las empresas” y se reconocerán “sus derechos adquiridos sobre los impuestos exonerados durante el tiempo correspondiente, según constate en sus resoluciones de inscripción al régimen; esto sin perjuicio de que se pueda cancelar el beneficio en caso de constatar abusos o incumplimiento de los objetivos contenidos en las leyes”.

¹ <https://www.ine.gob.hn/V3/ephpm/>

El segundo. “Establecer el marco normativo e institucional adecuado para controlar los abusos de las empresas exoneradas. Con la reforma, SEFIN, SAR y Aduanas realizarán auditorías para cancelar exoneraciones a empresas que han abusado de estas y a empresas cuyo monto exonerado exceda el beneficio retribuido a la sociedad”.

El tercero. “Cambiar el principio de renta territorial a mundial para evitar el desvío de utilidades y ganancias de grandes empresas a paraísos fiscales. Entre 2017 y 2023 se dejaron de percibir 57 mil millones de lempiras en impuestos por esta reforma introducida a través del Nuevo Código Tributario. Al aprobarse el cambio de principio de renta, 503 empresas y personas naturales iniciarán a pagar impuestos por los ingresos percibidos del exterior”.

El cuarto. “Eliminar la posibilidad de condonar deudas tributarias para evitar la legalización de la evasión fiscal. Al eliminar la posibilidad de condonar deudas tributarias, las empresas no tendrán más opción que presentar y pagar sus declaraciones, ajustes y multas en tiempo y forma, elevando la percepción de riesgo de impago y consecuentemente la recaudación de impuestos”.

Quinto. “Crear dos nuevos regímenes de exoneraciones fiscales orientados a desarrollar la industria nacional y a atraer inversión extranjera, diseñados bajo los criterios de mejores prácticas internacionales. Los regímenes vigentes exoneran todos los impuestos existentes, por amplios períodos de tiempo e incluyen otro tipo de beneficios más allá de los tributarios, lo que ha promovido la competencia desleal en los sectores económicos. Los dos nuevos regímenes se otorgarán a impuestos específicos, por un máximo de 10 años y con controles para vigilar que los beneficios obtenidos por la sociedad correspondan con la exoneración otorgada”.

Desde el CESPAD, acogemos los preceptos principales de esta propuesta, en tanto coinciden con los lineamientos básicos de nuestra propuesta “Bases para la agenda de transformación democrática de Honduras” (agosto, 2012).

Estamos convencidos que las desigualdades son construcciones históricas, las que se han correspondido con balances de poder favorables a las élites dominantes. En este proceso, en Honduras, ha sido tan abrumadora la concentración de la riqueza en pocas manos y la concentración de la miseria en las mayorías, que reconstruir y transformar la democracia sólo será posible y viable si desde el Estado se promueve la reestructuración de la matriz productiva y se reconocen, protegen y aseguran los derechos de los sectores sociales históricamente excluidos.

Una oportunidad para profundizar el debate informado y ampliar la democratización

La puesta en debate de la propuesta de ley alimenta el debate público informado y se constituye en una oportunidad para habilitar el diálogo y discusión de múltiples actores sociales, incluido el sector privado. Es un hecho que la propuesta de ley contiene aspectos que requieren la más amplia discusión entre los funcionarios estatales, empresarios, trabajadores y trabajadoras (especialmente de las maquilas) y sectores sociales víctimas de las históricas desigualdades. Pero también existe un núcleo de enunciados, a partir de los cuales podría ser posible construir consensos iniciales (para el caso, el control de los abusos, incorporar las mejores prácticas internacionales para una nueva política de incentivos fiscales, promover la industria nacional, sin abandonar los sectores de la economía orientados a la exportación y otros más).

Sobre estas líneas de reflexión, es preciso regresar al informe de la CEPAL, que se citó atrás, para tener presente algunas prácticas internacionales positivas, las cuales indican que “A pesar de la existencia de una élite activa y con poder de veto que lleva al diseño de sistemas tributarios altamente regresivos en la región, es posible avanzar hacia el establecimiento de pactos fiscales que se basen en la reciprocidad entre los ciudadanos y el Estado”, (op cit: 85).

En este período de transición política, así como fue posible avanzar en la elección de una nueva Corte Suprema de Justicia (CSJ), en democracia, asegurándose lo básico de los estándares universales de independencia judicial, debería ser posible transitar al establecimiento de las bases de una reforma tributaria integral, retomándose el espíritu de las reformas sociales del pasado, especialmente del reclamo de justicia social de la huelga general de 1954 (que hizo posible la reforma liberal villedista), cuyas tareas democráticas aún continúan pendientes.

Finalmente, es importante insistir que no será posible recuperar y transformar la democracia hondureña, efectivamente, sin una reforma social profunda.