



Análisis Semanal

El debate en torno a la Ley de Justicia Tributaria y un modelo de crecimiento que excluye a las mayorías

Escrito por Gustavo Irías, director ejecutivo del CESPAD
18 de marzo, 2023

Nuevamente se colocó en la agenda del país la discusión y posible aprobación de la polémica Ley de Justicia Tributaria, una normativa que cuenta con la activa resistencia de las élites tradicionales (económicas y políticas del país).

Al respecto, el [vicepresidente del Congreso Nacional \(CN\), Hugo Noe Pino](#), ha manifestado a la opinión pública que el CN está listo para someter a discusión ante el pleno la ley, debido a que ya se ajustó con las observaciones, recomendaciones y sugerencias que se hicieron a través de las 24 audiencias públicas a las que fue sometida en meses pasados, con la participación de diversos sectores de la sociedad.

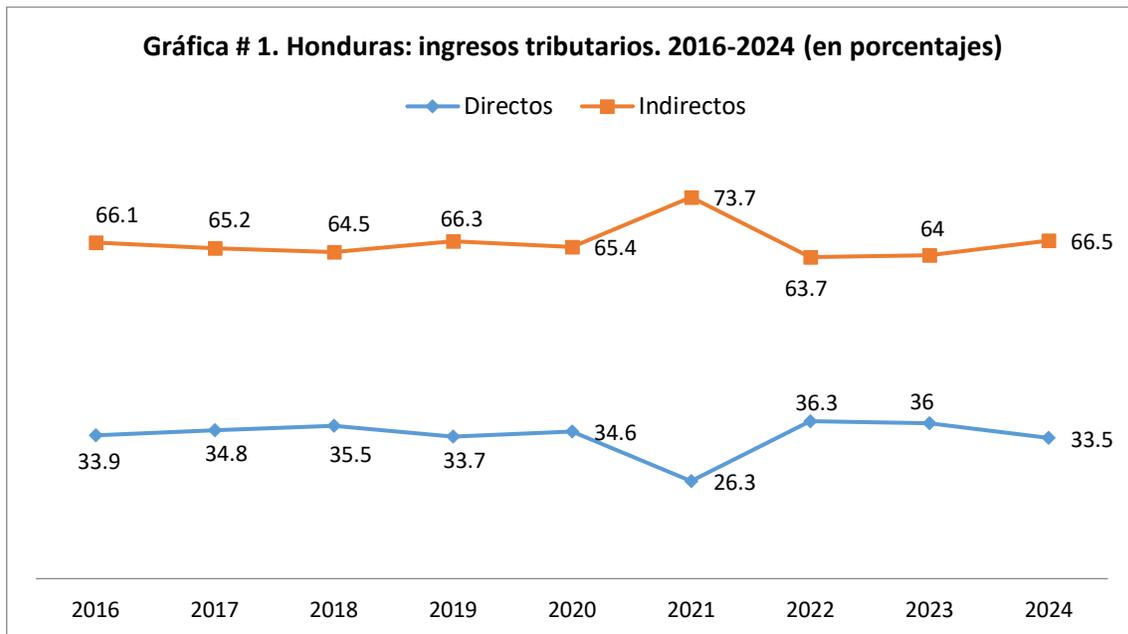
Tal como lo hemos indicado en anteriores análisis, la Ley de Justicia Tributaria está centrada en reformar y racionalizar las exoneraciones fiscales. En ese sentido, no es una reforma tributaria (es decir, una modificación sustancial de la estructura de tributación de los diversos sectores de la sociedad). Por eso, llama la atención la intensa oposición del gran sector empresarial y de los partidos políticos tradicionales. Pero si indagamos, el fondo del asunto es que estas exoneraciones se han constituido en el instrumento privilegiado para evadir las obligaciones tributarias, establecidas en la ley del impuesto sobre la renta, agravando el carácter regresivo del sistema tributario hondureño. Es decir, un sistema en el que quienes ganan menos sostienen el sistema tributario.

En el Cuadro # 1, que se muestra más adelante, se observa el gran contraste entre los ingresos tributarios indirectos (compuestos especialmente por los impuestos sobre las ventas) y los ingresos tributarios directos (de la renta, ganancias y propiedad). Más del 60% es aportado por los consumidores en general y, apenas, un poco más del 30% es tributado por los dueños de los medios de producción, es decir, por el empresariado nacional y extranjero.

Para el caso, en base a información del Sistema de Administración de Rentas las “10 familias más ricas del país” solamente pagan el “0.3% de los impuestos. En términos proporcionales, 1 empleado con salario de L 20,000 paga el doble de impuestos que estas familias” (*SAR, Ley de Justicia Tributaria. Diagnóstico, síntesis y mitos en torno a la Ley*).

Las exoneraciones fiscales son dispensas totales o parciales del pago de obligaciones tributarias o aduaneras, mayoritariamente a favor del sector de los grandes empresarios,

contenidas en aproximadamente 18 instrumentos legales emitidos desde 1976 hasta el 2022. Algunas de estas leyes continúan con vigencias extendidas hasta el 2036 (ZOLITUR), y hasta el 2047 (las ZOLI). Varias de las empresas acogidas a estos instrumentos no han cumplido con los requisitos fundamentales de estos sistemas: generación de empleo, incremento de la inversión y de las exportaciones, y generación de divisas. Esto ha ocurrido debido a la desarticulación de la institucionalidad pública, encargada de vigilar y corregir el desempeño de estos regímenes de exoneraciones, pero también por una irracional legislación que ha beneficiado desproporcionalmente a los sectores privilegiados de la sociedad.



Fuente: SEFIN, los datos del 2024 son proyectados.

La Ley de Justicia Tributaria podría sentar las bases de una reforma social sustantiva y, todavía más, ajustar el histórico modelo de crecimiento de exclusiones y desigualdades, pese a que continuará manteniendo los privilegios fiscales en las empresas que demuestren que han cumplido con las obligaciones adquiridas en el régimen de incentivos fiscales (derechos adquiridos). Sostenemos este punto de vista, pues con la eventual aplicación de esta ley se estaría desmontando uno de los pilares más injustos del sistema tributario nacional y se pasaría a estimular el desarrollo del mercado interno.

La generación de empleo y las exoneraciones

La narrativa del gran sector empresarial es que con la Ley de Justicia Tributaria se reducirá la generación de empleo y se desestimulará la inversión nacional y extranjera.



En realidad, las exoneraciones fiscales han sido parte constitutiva de un modelo de crecimiento, que solamente ha beneficiado a un pequeño número de empresas y no ha garantizado niveles dignos de vida para la mayoría de la población. Esto ha ocurrido desde el enclave minero y bananero del siglo pasado. El saldo de este modelo ha sido pobreza extendida, desigualdad y precariedad laboral.

Este es un asunto estructural, la economía hondureña es de base angosta, solo beneficia a una pequeña minoría y la mayoría de la población se mantiene excluida. Si tomamos un año relativamente normal (2019), es posible constatar que la economía se sostiene en un 60% en tres actividades: la intermediación financiera (21%), la maquila (18%) y las comunicaciones (11%). (Fuente: BCH, Honduras en cifras). La maquila genera un poco más de 100,000 empleados (de una población económicamente activa de más de 3 millones), la intermediación financiera y las comunicaciones, aunque son los motores de la economía, su contribución al empleo es poco significativa.

A continuación, se plantea en el Cuadro # 1 un resumen de la evolución de las personas con problemas de empleo en los últimos diez años (subempleo y desempleo), es decir, con la plena vigencia del sistema de exoneraciones.

A pesar de que el porcentaje de asalariados se incrementó del 40.3% (en el 2012) al 50% (en el 2021), la gran mayoría de esta población asalariada padece de subempleo. De acuerdo con las definiciones del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), el subempleo visible se define como las personas ocupadas que “trabajan menos de 36 horas a la semana y desean trabajar más” y, por esta razón, sus ingresos no alcanzan el salario mínimo. Mientras, el subempleo invisible incluye a aquellas personas ocupadas “que trabajan más de 36 horas y tuvieron ingresos inferiores a un salario mínimo”. En realidad, el porcentaje de personas subempleadas es alarmante, en el 2021 representaron el 68.1% del total de la población ocupada. Por su parte, el desempleo abierto (es decir, personas sin trabajo) también ha crecido significativamente en los últimos 10 años.

Cuadro # 1. Personas con problemas de empleo (en porcentajes)

Años	Subempleo visible	Subempleo invisible	Total, subempleo	Desempleo abierto
2012	43.6	10.5	54.1	3.6
2015	41.1	14.1	55.2	7.3
2018	48.6	14.2	62.8	5.7
2021	41.2	26.9	68.1	8.6

Fuente: Encuestas de hogares, INE.



Complementariamente, con base en las cifras aportadas por el [portal de desigualdades de la CEPAL](#), el 1% más rico de la población en Honduras percibe el 20% del total del ingreso bruto nacional, mientras tanto, el 50% más pobre solamente recibe el 10% de esos ingresos. Además, el 70% de las mujeres más pobres no perciben ingresos monetarios.

Definitivamente, el modelo de crecimiento actual no es capaz de generar prosperidad a la mayoría de la población y, al contrario, se ha convertido en el principal factor de expulsión de la fuerza de trabajo hacia los EE. UU. y Europa. No solo deja de generar suficiente empleo; el que crea es precario, sin derechos sociales y sin posibilidad de movilidad social. Es más, en la actualidad, las actividades tradicionales como el corte de café y la ganadería están atravesando déficit apreciable en la fuerza de trabajo temporal, expulsadas del país por las precarias remuneraciones y falta de derechos sociales.

El sacrificio del Estado con las exoneraciones fiscales no ha logrado los resultados de atraer más inversión para generar empleos de calidad, incrementar las exportaciones y las divisas. Al contrario, al tornarse el Estado más débil, con reducidos recursos tributarios, profundiza su incapacidad de entregar servicios básicos (educación, salud, infraestructura) y refuerza el círculo perverso de la pobreza, desintegración social y desigualdad.

En tal sentido, debatir y buscar opciones de ajustes al histórico modelo de crecimiento es una prioridad nacional.

¿Cómo avanzar hacia una reforma social sustantiva?

Teniendo presente el plan del bicentenario (enarbolado por el partido de gobierno), la revisión del régimen de exoneraciones fiscales con la aprobación de la Ley de Justicia Tributaria, podría ser el punto de entrada para una reforma social sustantiva.

La propuesta de Ley nos aporta dos puntos para repensar el actual modelo de crecimiento:

- 1) Los modelos de inversión, es decir, la combinación de diversas modalidades de inversión: la pública, la pública-municipal, la pública-comunitaria, la privada y la mixta, rompiendo el paradigma de que sólo la inversión privada es capaz de crear empleo.
- 2) La simplificación a dos regímenes de incentivos fiscales. **El primero**, el régimen de incentivos a la inversión para el desarrollo (RINDE), como herramienta para la promoción del mercado interno. **El segundo**, el régimen de las zonas francas para continuar promoviendo la inversión para la exportación. Teniendo presente, por la experiencia histórica, que sin la participación del Estado (con apoyo de servicios a la producción), sería muy difícil el desarrollo del mercado interno, pero sin la expansión de este mercado las oportunidades de empleos e ingresos continuarán siendo, en extremo, limitadas para la mayoría de la población.



Por supuesto, esto también debería implicar una revisión del gasto público, mejoramiento de su calidad y de las prioridades presupuestarias del gobierno actual. La apuesta por un vigoroso sistema de salud, educación y de construcción de infraestructura básica sería esencial, sin desconocer los límites que impone el cambio climático y la responsabilidad de proteger y respetar el ambiente. Igualmente, la voluntad política de modificar marcos jurídicos y políticas públicas que han consagrado la inequidad social.

En el marco del actual sistema capitalista y de incremento de las desigualdades, estos cambios deberían ser **moralmente posibles**, abriendo la brecha de avanzar hacia una sociedad más justa (en un complejo proceso de transición estructural de la sociedad).

Sin embargo, esto implica una lucha y un enfoque esencialmente político. Tal como lo indica Thomas Piketty, académico y especialista contemporáneo de las desigualdades, estos cambios “sólo pueden tener lugar si vienen acompañados de fuertes movilizaciones y equilibrios de poder. Esto no debería sorprendernos: en el pasado, siempre han sido las luchas y los movimientos colectivos los que han permitido sustituir viejas estructuras por instituciones nuevas. Nada impide pensar en una evolución pacífica a partir de movimientos sociales y políticos que consigan activar a una gran mayoría de los votantes y llegar al poder con ambiciosos programas de transformación” (Piketty, Breve historia de la igualdad, 272).

Además, agrega: “la experiencia histórica sugiere que los cambios a gran escala suelen conllevar momentos de crisis, tensiones y confrontaciones. Entre los factores que pueden acelerar el ritmo de estos cambios están por supuesto las catástrofes medioambientales. En teoría, cabría esperar que la perspectiva de tales catástrofes, cada vez mejor documentada por la ciencia, fuera suficiente para provocar la movilización oportuna”.

Por el momento, en Honduras, cinco líneas de acción podrían ser posibles para avanzar en la lucha contra la desigualdad o por la igualdad.

La primera: revisar, rediseñar y auditar el régimen de exoneraciones fiscales, con el fin que el Estado incremente sus ingresos monetarios y no 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) y las prácticas de nepotismo. Los esfuerzos por sentar las bases de un sistema de salud y educación público, gratuito y de calidad, son esenciales.

La tercera: Construir lo social. En Honduras, históricamente hemos carecido de un Estado de bienestar, por eso, aunque sea con dificultades, es necesario avanzar hacia la estructuración de un Estado Social promotor y protector de derechos económicos, sociales, políticos, culturales y ambientales. Entre ello, cabe resaltar la necesidad de recuperar las empresas públicas como la ENEE, HONDUTEL, los puertos, aeropuertos, infraestructura caminera, entre otras.



La cuarta: 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 (Ley integral contra las violencias hacia las mujeres), las juventudes, las poblaciones rurales y los pueblos indígenas.

Y la quinta: defender los derechos de la naturaleza y proteger los derechos de las comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes al usufructo de los bienes de la naturaleza, sin enfrentarse a los riesgos de la militarización y el paramilitarismo. Dar pasos hacia la transición del modelo extractivista, abriendo espacios a sectores de la economía no mercantilizados, orientados por principios de la solidaridad y gestión de lo común.

Estas son unas modestas reflexiones para continuar repensando la necesaria transformación democrática de la sociedad hondureña.