Servicio de Administración de Rentas

Gobierno de la República

MEMORIA INSTITUCIONAL SAR | 2022

MENSAJE DEL MINISTRO DIRECTOR

La estructura tributaria heredada por 12 años de gobiernos al servicio de las élites es **memoria viva del despojo.** Esconde detrás de sus aparentes complejidades una sencilla verdad: redes de corrupción público-privada conspiraron contra el bienestar común concediendo el privilegio de no pagar impuestos a una minoría que concentró y acumuló capital por la vía de la defraudación fiscal y las exoneraciones.

Mientras se crearon 14 nuevos impuestos a los más pobres y se persiguió las micro y pequeñas empresas del sector informal, se concedió un feriado tributario a los más ricos: se permitió a las grandes empresas operar bajo la protección del secreto bancario y el manto de la impunidad de los paraísos fiscales, se ampliaron y crearon nuevos regímenes de exoneraciones fiscales, no existió ningún control, auditoría o verificación a los exonerados y se legalizó mediante decreto la evasión y la elusión fiscal a través de amnistías y regularizaciones.

El monto de los impuestos exonerados en estos 12 años supera el total de la deuda pública. 25 grupos económicos, a través de 137 empresas, acumularon más de 30 mil millones de lempiras; el 50.59% de la totalidad de las exoneraciones fiscales entre 2019 y 2021. La defraudación fiscal operada a través de redes de corrupción público-privadas fue resguardada por la negligencia del sistema judicial y la falta de control de las instituciones dependientes del Poder Ejecutivo. La herencia de este modelo económico perverso son 2.8 millones de nuevos pobres y más de 1 millón de exiliados económicos.

Durante el 2022 realizamos un estudio pormenorizado de las exoneraciones fiscales y preparamos un Plan Interinstitucional para evitar sus abusos: reclasificamos a 2,149 grandes y medianos contribuyentes luego de 11 años de estar fuera del radar de la Administración Tributaria; se impidió un sacrificio fiscal de casi 10 mil millones de lempiras mediante una regularización y amnistía que aprobó el Gobierno saliente en sus últimas horas; nos adherimos a un tratado que permitirá combatir la evasión y elusión fiscal internacional; y **se superó la meta de recaudación en 121.5%, con la proporción de impuestos directos más grande de los últimos 10 años.**

En 2022 se sentaron las bases de la Refundación del sistema tributario en cumplimiento del **Plan de Gobierno de la Presidenta Xiomara Castro** y en estrecha coordinación con la Secretaría de Finanzas y la Administración Aduanera. La presente Memoria Institucional presenta un diagnóstico del agujero fiscal creado por 12 años de corrupción institucionalizada y relata los primeros pasos emprendidos para lograr construir un sistema tributario justo para todos y todas.

Marlon Ochoa
Director Ejecutivo

CONTENIDO

Mensaje del Ministro Director 1

Resumen Ejecutivo 3

I. Diagnóstico institucional: 12 años de feriado tributario para los ricos 5

1. Abuso en exoneraciones y exenciones 6
2. Exoneraciones y exenciones para el enriquecimiento de unos pocos 8
3. Amnistías y regularizaciones: legalización de la evasión fiscal 9
4. Altos niveles de evasión fiscal por ISV e ISR 9
5. Insuficientes ingresos tributarios para hacer frente a los compromisos del Gobierno 10
6. Estructura regresiva de ingresos tributarios: L7 de cada L10 se cobran en impuestos a los más pobres 11
7. Honduras camino a ser un paraíso fiscal 11
8. 11 años con una clasificación por tamaño de contribuyentes obsoleta 12
9. El sistema judicial ineficiente y corrupto bloquea el cobro de deudas tributarias 12
10. Un Estado sin legitimidad para el cobro de impuestos que recurrió a la coerción e ignoró sus deberes de orientación y asistencia 13

II. Resultados de la gestión 2022: bases para un sistema tributario donde los ricos paguen más que los pobres 14

1. Se superó la meta de recaudación en 121.5% 15
2. La proporción de impuestos directos más grande en los últimos 11 años 16
3. No se otorgó regularización tributaria 17
4. Diagnóstico sobre exoneraciones y elaboración de Plan Interinstitucional para su eliminación progresiva 17
5. Reclasificación de contribuyentes para un mayor control y percepción de riesgo del 72.9% de los ingresos tributarios 18
6. Cero coimas, tratos preferenciales, ni agilización de trámites 18
7. Gobierno de Honduras firma Convención Multilateral de Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal (MAAC) para controlar los flujos financieros ilícitos internacionales 19
8. Reducción del 71% de la mora tributaria de las instituciones del sector público 19
9. SAR participa y lidera auditoría a empresas generadoras de energía eléctrica cumpliendo mandato de la Ley Especial para Garantizar el Servicio de Energía Eléctrica como un Bien de Seguridad Nacional y un Derecho Humano de Naturaleza Económica y Social 20
10. 489,913 atenciones focalizadas en los más pobres 20

IV. Conclusiones 21

RESUMEN EJECUTIVO

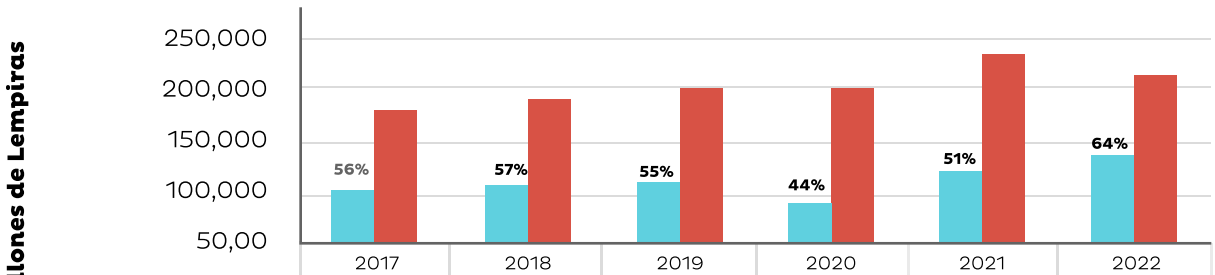
A partir del Golpe de Estado se concedió un feriado tributario para los ricos. Entre 2009 y 2022: (i) se crearon 6 regímenes nuevos de exoneraciones fiscales a las grandes empresas, como las Alianzas Público-Privadas o las ZEDE, (ii) se crearon y ampliaron 11 beneficios fiscales en los regímenes de exoneraciones existentes, como la ampliación a 49 años para ZOLI o las cláusulas de Estabilidad Fiscal que impiden al Estado cobrar nuevos impuestos a las APP, (iii) se aprobaron 25 decretos para perdonar deudas tributarias a las grandes empresas por casi toda década de 2010 a 2020; pero al mismo tiempo (iv) se crearon 14 nuevos impuestos para cobrar a los más pobres.

Esto fue acompañado de una práctica institucional corrupta que blanqueó la evasión fiscal. Se desnaturalizó el uso de los regímenes y se abusó en el otorgamiento de las exoneraciones fiscales, no se registró información sobre beneficios y beneficiarios, no hubo articulación interinstitucional, y no se controló ni se auditó a las empresas exoneradas. Durante 11 años no se reclasificó al 78% de las grandes y medianas empresas que estaban como pequeñas, no se ejecutaron acciones concretas para evitar el flujo ilícito de capitales a paraísos fiscales, ni para derogar el secreto bancario. A esto se debe sumar la negligencia, lentitud y corrupción del poder judicial, que impide al Estado cobrar sus deudas tributarias: entre 2017 y 2022, éstas crecieron en 242%, alcanzando los L2,314 millones.

Los resultados son desgarradores: en Honduras, el cobro de impuestos hace a la sociedad más desigual. Los impuestos a los ricos apenas representan L3 de cada L10 que cobra el Estado en impuestos, el 20% más rico recibió el 98.62% de las exoneraciones y exenciones en impuestos sobre rentas y el 40% de las exenciones en Canasta Básica. 25 grupos económicos (a través de 137 empresas) acumularon más de la mitad (50.59%) de las exoneraciones fiscales y, de acuerdo a los Pandora Papers 146 grandes empresas blanquearon capitales y evadieron impuestos utilizando paraísos fiscales.

Además de promover la inequidad, el sistema tributario es insuficiente para otorgar los recursos necesarios para implementar la agenda social y económica del gobierno. Entre junio de 2009 y diciembre 2022 se otorgaron L451,415.3 millones en exoneraciones y exenciones, un 116% del total de la deuda pública al cierre del 2022. Honduras es el segundo país de América Latina que más impuestos ha perdonado en los últimos 12 años, con un 7% del PIB. Esto explica gran parte de la insuficiencia presupuestaria crónica del Gobierno; entre 2017 y 2021 apenas se recaudaron en impuestos L53 de cada L100 que fueron gastados. Esta insuficiencia provoca que el Estado tenga que recurrir a endeudamiento, como se puede apreciar en el siguiente gráfico:

Insuficiencia histórica de los ingresos tributarios versus el gasto público



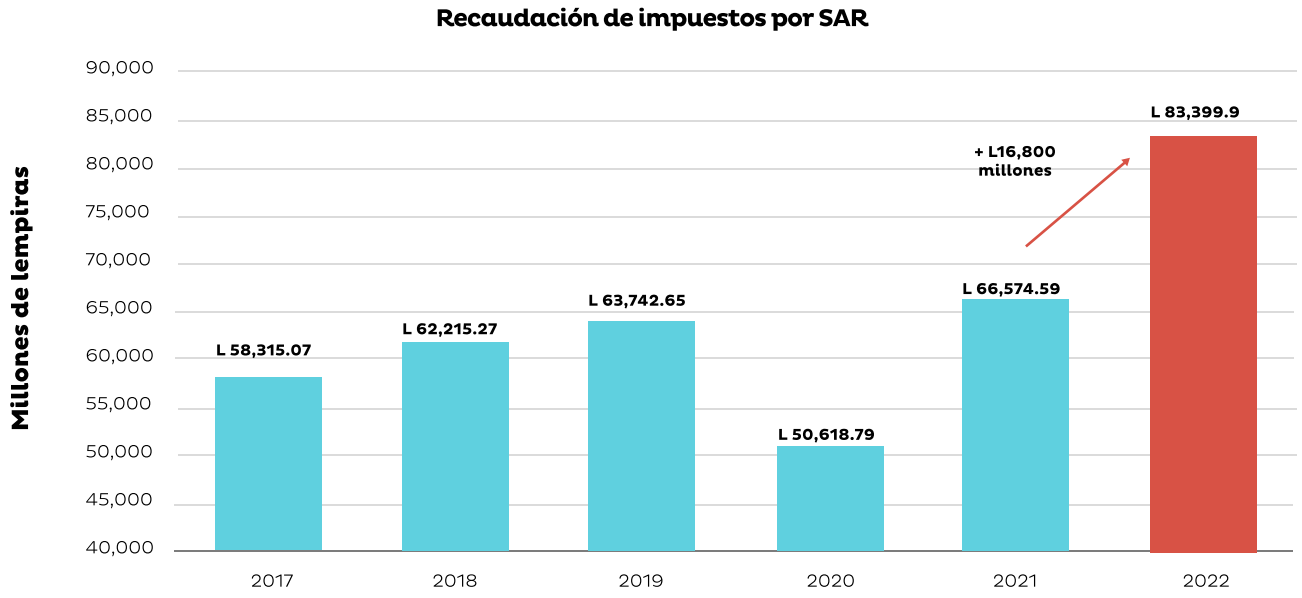
	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ingresos tributarios	99,226.40	106,065.90	107,445.68	86,485.87	118,359.58	134,000.00
Gasto ejecutado	176,385.33	185,814.18	197,116.01	197,908.56	230,385.50	209,781.00

Fuente: Bases de datos del SAR e Informes de Liquidación Presupuestaria de SEFIN.

En el 2022, la nueva Administración sentó las bases para un sistema tributario donde los ricos paguen más que los pobres. Durante el año 2022 se tomaron acciones para frenar el abuso de las grandes empresas. No se dio ningún tipo de trato preferencial, no se otorgó el perdón de las deudas tributarias que habría costado L9,298 millones, se reclasificó a 2,149 grandes y medianos contribuyentes para implementar mayores controles sobre el 72.9% de los ingresos tributarios durante el 2023, se realizó el primer diagnóstico interinstitucional con las más de 7,000 empresas exoneradas y se elaboró el Plan Interinstitucional para su racionalización y eliminación en el 2023. También se firmó una Convención Multilateral con la OCDE y 146 países para combatir los flujos financieros internacionales ilícitos, la cual se espera se ratifique en el 2023.

Por otro lado, durante el 2022, se reorientó la prestación de servicios para beneficiar a los más pobres. Se dieron medio millón de atenciones focalizadas en los más pobres durante el 2022, a través de mesas de atención, formalización de cajas rurales, capacitaciones brindadas por los núcleos de apoyo fiscal y la reapertura de la Oficina Tributaria del Centro de Tegucigalpa. Además, se priorizó y redujo en un 71.24% de la mora tributaria de las instituciones del sector público, debido a su función social esencial para la redistribución de la riqueza y atención a los más pobres.

Controlar a las grandes empresas y asistir y orientar a los micro y pequeños contribuyentes impulsó una recaudación histórica y más justa, aunque sigue siendo insuficiente para afrontar los compromisos sociales y económicos del Gobierno. Por un lado, se logró superar en 121.5% la meta de recaudación (ver gráfico a continuación), y por el otro lado, esta sobre recaudación estuvo acompañada por la mayor proporción de impuestos pagados por los más ricos (impuestos directos) de los últimos 11 años, del 37%, superior en 3.5% al promedio de la década anterior. A pesar de estos resultados, la recaudación de impuestos sigue siendo insuficiente para cerrar las grandes brechas de desigualdad económica y social que persisten en el país. La recaudación de impuestos en 2022 representó apenas el 64% del gasto de la administración central, aunque 11% mayor que el promedio de los 5 años anteriores, sigue siendo insuficiente, por lo que el Gobierno debe seguir endeudándose para poder ejecutar su agenda social y económica.



Fuente: Cálculos realizados con base en información de SAR.

I. DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL:
12 AÑOS DE FERIADO **TRIBUTARIO PARA LOS RICOS**

SAR
Memoria
Institucional
2022

I. DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL: 12 AÑOS DE FERIADO TRIBUTARIO PARA LOS RICOS

El Golpe de Estado fue un proyecto político y económico de la élite que sirvió para aumentar la concentración de riqueza de los grupos económicos más grandes del país. La política tributaria fue utilizada para materializar este proyecto: exacerbando los privilegios fiscales por la vía de nuevos regímenes de exoneración, ampliando los beneficios fiscales en los regímenes existentes, otorgando amnistías y regularizaciones para legalizar la evasión de impuestos y disminuyendo los controles sobre los flujos internacionales de capitales hasta llevar a Honduras al borde de ser declarada paraíso fiscal. Entre julio de 2009 y enero de 2022, se aprobaron decenas de decretos dirigidos a reducir el pago de impuestos de los más ricos, trasladando la carga tributaria hacia los más pobres y recurriendo a la banca nacional para endeudar más al país.

1. ABUSO EN EXONERACIONES Y EXENCIONES

Entre junio de 2009 y diciembre 2022 se otorgaron **L451,415.3 millones en exoneraciones y exenciones,** un 116% del total de la deuda pública del Estado de Honduras al cierre del 2022. La proyección del sacrificio fiscal por exoneraciones y exenciones fiscales para el año 2022 es de L59,779 millones, un valor superior al servicio de la deuda y equivalente a perdonar L45 por cada L100 recaudados en impuestos (ver Gráfico 1). **Honduras es el segundo país que más perdona impuestos con relación al PIB en toda América Latina** con un 7.6% proyectado a 2022 (ver Gráfico 2).

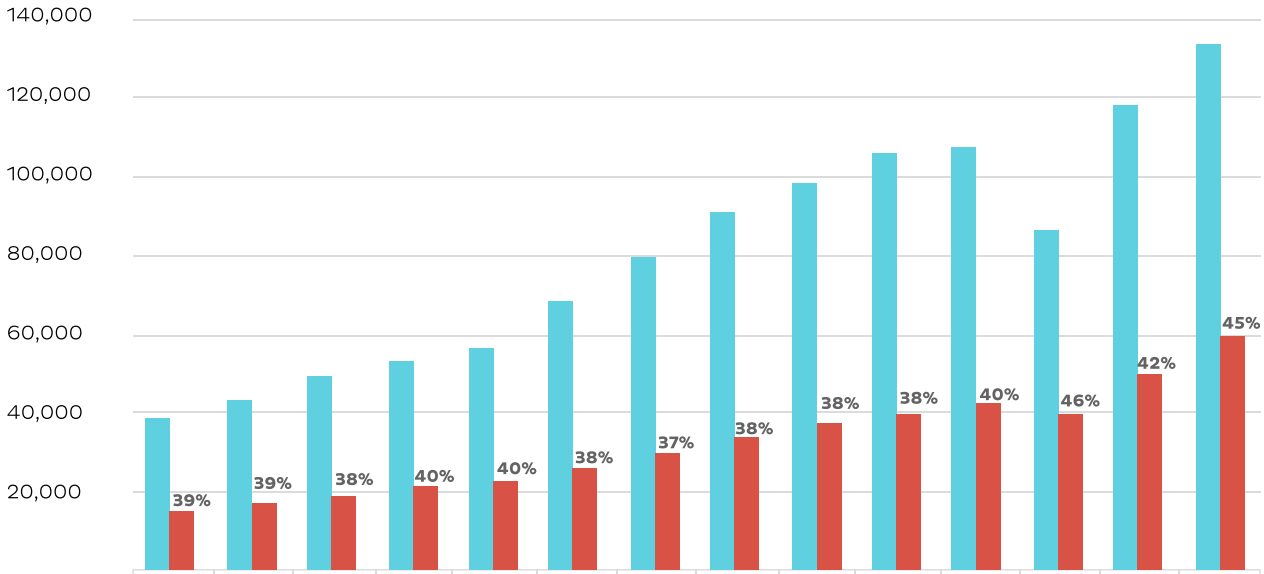
Nuevos regímenes: El Golpe de Estado abrió la puerta para la creación de 6 nuevos regímenes de exoneraciones. En su mayoría estos regímenes exoneran a grandes empresas de la totalidad de los impuestos existentes, por períodos prolongados de tiempo, y en algunos casos de forma indefinida. Estos regímenes han sido un **vehículo para la operación de las redes de corrupción, como es el caso de las Alianzas Público-Privadas.** Regímenes como el de Agroindustriales han beneficiado a grandes intermediarios de equipo y maquinaria agrícola, sin que se haya constatado el traslado de estos beneficios a los agricultores. La versión más destructiva de estos regímenes son las ZEDE, las que además de crear un paraíso fiscal en el que no se paga ningún impuesto, otorgan plenos poderes para el ejercicio de la soberanía sobre el territorio nacional a empresas privadas extranjeras.

Ampliación de beneficios fiscales en regímenes existentes: El Golpe de Estado también desencadenó la ampliación en los beneficios de los regímenes ya existentes: (i) se amplió el tiempo de goce de las exoneraciones, como en el caso de Z**OLI que se amplió por 25 años adicionales a los 49 que ya gozaban,** (ii) se añadieron más impuestos exonerados, como el impuesto sobre la renta, activo neto y aportación solidaria en Régimen de Incentivos al Turismo que ya gozaba de exoneraciones en impuestos sobre ventas y derechos arancelarios para la importación, (iii) se incorporaron nuevos mecanismos para acumular beneficios más allá de las exoneraciones, como la reforma que permitió vender la mitad de su producción en el mercado interno a las empresas en ZOLI o las **cláusulas de estabilidad fiscal en los contratos de APP, que imposibilitan que el Estado recaude cualquier tipo de impuestos sobre estas empresas durante 30 años.**

0 auditorías a empresas exoneradas: Además de la amplitud de los beneficios, no ha existido un adecuado registro, control, verificación y cancelación de la exoneración cuando se han constatado violaciones a la norma. Las instituciones encargadas de gestionar el ciclo de vida de las exoneraciones fiscales (SEFIN, Aduanas y SAR) **nunca han realizado una fiscalización del uso de los beneficios fiscales, y tampoco se han cancelado beneficios a pesar de haberse constatado incumplimientos formales por parte de las empresas.** Junto a esto,

no existen sistemas unificados de gestión de la información y, hasta ahora, las instituciones se encontraban desarticuladas en su accionar, lo que en muchos casos fue caldo de cultivo para la evasión fiscal.

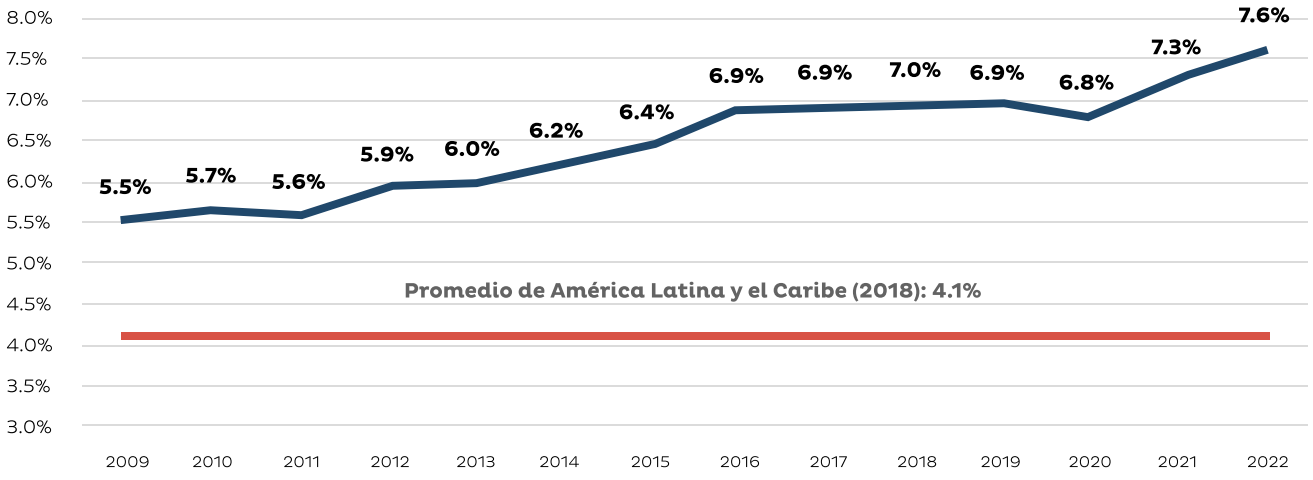
Gráfico 1. El gran agujero en los ingresos del Estado: recaudación tributaria versus exoneraciones y exenciones fiscales (Gasto Tributario)



	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Recaudación	39,035	43,172	49,544	53,299	56,727	68,598	79,863	90,966	99,226	105,996	107,446	86,486	118,359	134,000
Gasto Tributario	15,248	16,910	18,753	21,398	22,603	25,760	29,695	34,244	37,587	40,047	42,697	39,870	49,755	59,779

Fuente: Bases de datos del SAR e informes de liquidación presupuestaria

Gráfico 2. Honduras, el segundo país de América Latina que más perdona impuestos: exoneraciones y exenciones como % del PIB



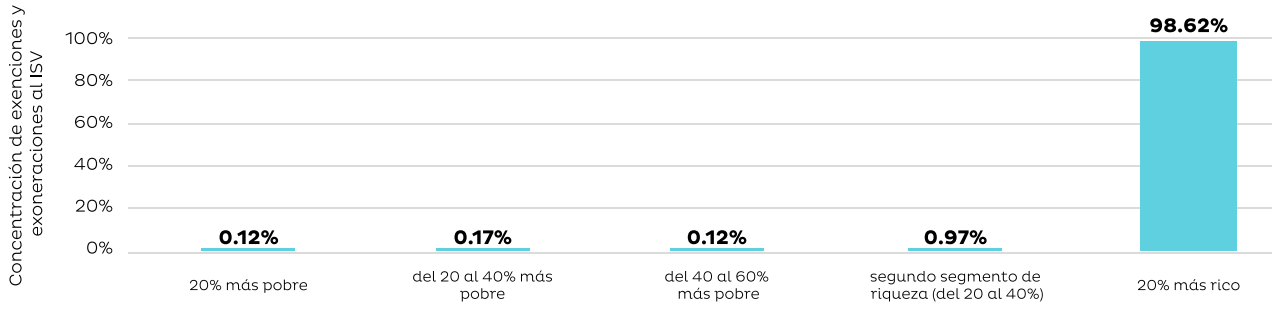
Fuente: Bases de datos del SAR, Anuario de Estadísticas Fiscales de OCDE (2018)

2. EXONERACIONES Y EXENCIONES PARA EL ENRIQUECIMIENTO DE UNOS POCOS

Entre 2019 y 2021, un total de 25 grupos económicos concentraron más de la mitad (50.59%) del monto total de exoneraciones a través de 137 empresas. Las exoneraciones reproducen la desigualdad al concederles beneficios tributarios a los contribuyentes de mayores ingresos; **el 20% de los contribuyentes más ricos percibió el 98.62% del total de exoneraciones y exenciones en ISR** (ver Gráfico 3).

Las exoneraciones fiscales están altamente concentradas en pocos grupos económicos, generando competencia desleal en los sectores productivos, frenando el desarrollo económico y contribuyendo a una sociedad desigual, por lo que hacen al sistema tributario regresivo y promotor de la pobreza.

Gráfico 3. Concentración de las exoneraciones y exenciones en ISR en el 20% más rico

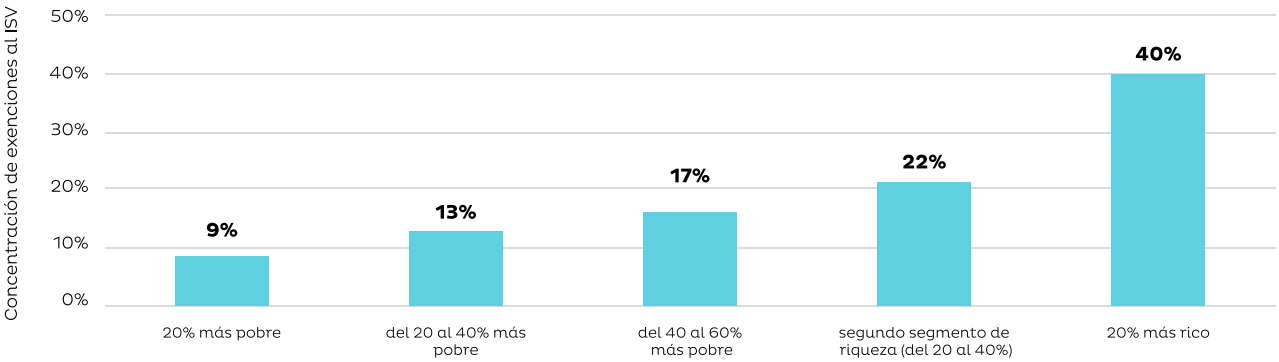


Segmentos de contribuyentes por nivel ingreso, del 20% más pobre al 20% más rico

Fuente: Bases de datos del SAR.

También por el lado de las exenciones (es decir, bienes o servicios exentos del pago de impuestos sobre ventas) los incentivos fiscales suponen una fuente de inequidad. **Por cada 100 Lempiras otorgados en exenciones del ISV, los más ricos se quedan con 40 Lempiras,** mientras que los más pobres apenas se quedan con 9 Lempiras (ver Gráfico 4). Esto se debe fundamentalmente a que la Canasta Básica no está diseñada en función del consumo de los hogares más pobres, sino que incluye productos que son principalmente consumidos por los ricos.

Gráfico 4. El 20% más rico consume el 40% de las exenciones en la canasta básica: concentración de exenciones en ISV (Canasta Básica) por nivel de ingreso



Segmentos de contribuyentes por nivel ingreso, del 20% más pobre al 20% más rico

Fuente: Base de datos del SAR.

3. AMNISTÍAS Y REGULARIZACIONES: LEGALIZACIÓN DE LA EVASIÓN FISCAL

Las deudas tributarias generadas por las declaraciones de impuestos de los contribuyentes, así como por las auditorias y controles realizados por la Dirección General de Ingresos (DEI) en su momento, y posteriormente por el SAR y la Administración Aduanera, se volvieron papel mojado. Las empresas lograron que el Congreso Nacional aprobara amnistías sobre las multas y recargos, y regularizaciones para pagar apenas el 1.5% de la deuda. **Desde el Congreso se aprobaron 25 decretos otorgando amnistías para los períodos comprendidos entre el 2010 y el 2021, y regularizaciones entre el 2012 y 2019.** El sacrificio fiscal directo es de 4,961 millones de lempiras, pero es indeterminable el impacto indirecto que estas medidas tuvieron sobre la recaudación tributaria, al permitir que las empresas maquillaran sus estados financieros esperando que el Congreso aprobara cada año una medida que permitiera legalizar su evasión.

4. ALTOS NIVELES DE EVASIÓN FISCAL POR ISV E ISR

El cierre de la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI) y **la creación del SAR en el 2017 no redujo la evasión fiscal, por el contrario, esta ha aumentado,** particularmente en ISV, subiendo de 27.7% en 2017 a 36.7% en 2020, experimentando un incremento del 32% en este período (ver Gráfico 5). En ISR la evasión ha sido históricamente mayor, alcanzando 61.6% hacia 2016, el último año en que esta fue medida (ver Gráfico 6).

Gráfico 5. El fracaso de la política tributaria de persecución a los pobres: la creciente evasión en Impuesto Sobre Ventas (ISV)

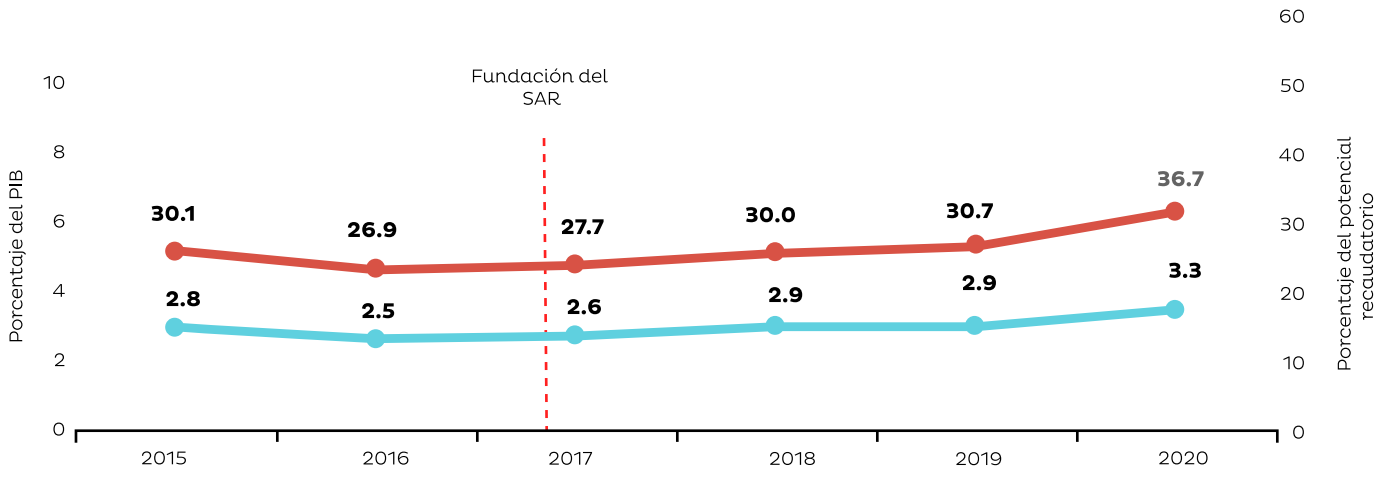
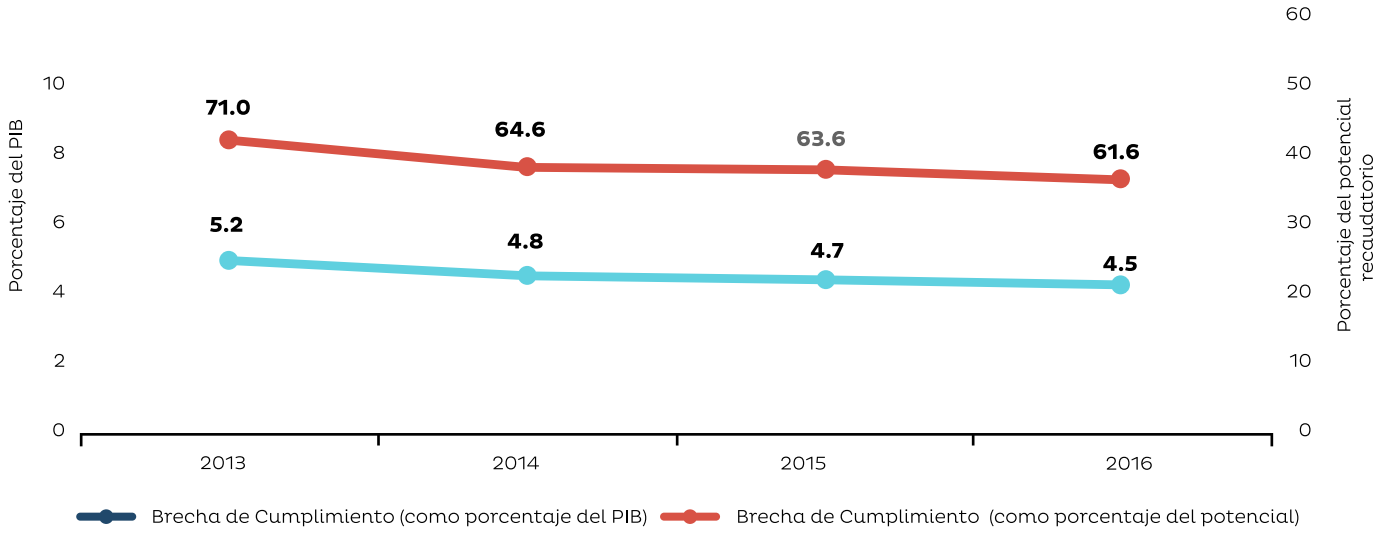


Gráfico 6. Histórica y elevada evasión en Impuesto Sobre la Renta (ISR)

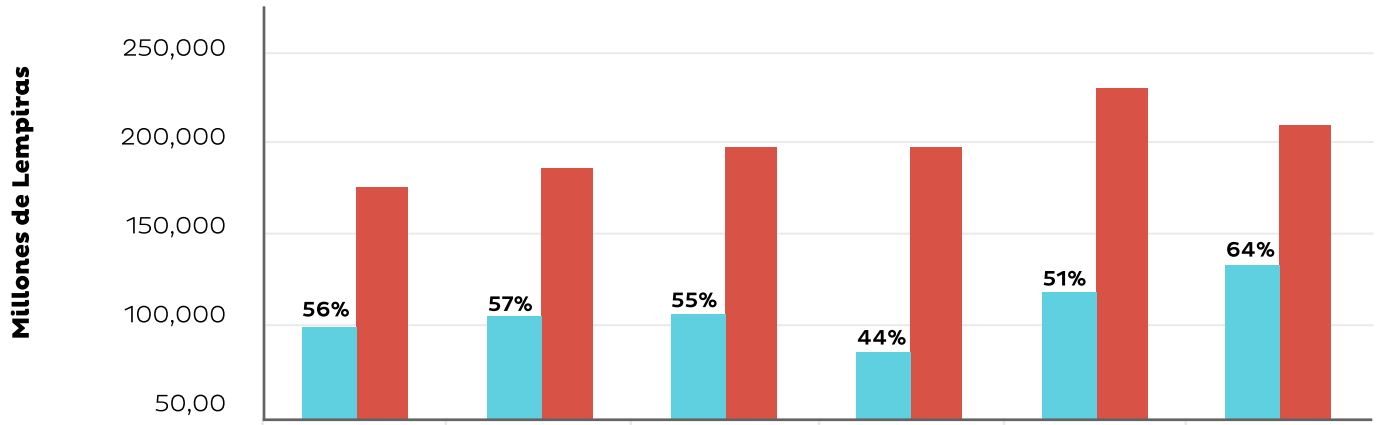


Fuente: BCH y SAR.

5. INSUFICIENTES INGRESOS TRIBUTARIOS PARA HACER FRENTE A LOS COMPROMISOS DEL GOBIERNO

La recaudación tributaria históricamente ha sido insuficiente para cubrir, en primer lugar, las enormes deudas sociales provocadas varias décadas de neoliberalismo, y en segundo lugar, insuficiente también para cubrir el gasto público del Gobierno. En promedio, **entre 2017 y 2021 la recaudación tributaria solamente cubrió el 53% del gasto público de la Administración Central,** en el 2022 ascendió a 64%; sin embargo, sigue siendo un monto insuficiente (ver Gráfico 7). Esta insuficiencia provoca que el Estado tenga que recurrir a endeudamiento.

Gráfico 7. Insuficiencia histórica de los ingresos tributarios versus el gasto público



	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ingresos tributarios	99,226.40	106,065.90	107,445.68	86,485.87	118,359.58	134,000.00
Gasto ejecutado	176,385.33	185,814.18	197,116.01	197,908.56	230,385.50	209,781.00

Fuente: Bases de datos del SAR e Informes de Liquidación Presupuestaria de SEFIN.

6. ESTRUCTURA REGRESIVA DE INGRESOS TRIBUTARIOS: L7 DE CADA L10 SE COBRAN EN IMPUESTOS A LOS MÁS POBRES

La estructura de los impuestos en Honduras es regresiva, es decir, que los pobres pagan más impuestos que los ricos, en proporción de sus ingresos. En promedio, para los años 2011 a 2021, el 66.5% de los impuestos estuvieron constituidos por impuestos indirectos, que gravan el consumo de las personas y afectan a los más pobres, y apenas el 33.5% restante por impuestos directos, es decir, impuestos a los ingresos o las ganancias, que afectan a los más ricos. Esto implica que casi **7 de cada 10 Lempiras recaudados provienen de impuestos que afectan fundamentalmente a los pobres.** Para que el sistema tributario cumpla con los principios constitucionales de equidad y capacidad económica, debe cobrar más impuestos a quienes más riqueza tienen y cobrar menos impuestos a quienes menos tienen.

Entre julio de 2009 y enero de 2022 se crearon 14 nuevos impuestos afectando mayormente a los pobres; principalmente a través del incremento del Impuesto Sobre Ventas (ISV) del 12% al 15%, incremento del Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) del 15% al 18%, y aumentando los impuestos a los combustibles (ACPV).

7. HONDURAS CAMINO A SER UN PARAÍSO FISCAL

Luego del Golpe de Estado se crearon mecanismos sofisticados para evadir el pago de impuestos dirigidos a grandes empresas con capitales en el extranjero. **El nuevo Código Tributario eximió del pago de impuestos sobre las rentas percibidas en el exterior a hondureños y residentes en Honduras,** al cambiar el principio de renta mundial existente en el Código Tributario de 1997 al principio de renta territorial. Antes de 2017, si un empresario recibía dividendos por filiales de su empresa en otros países, debía pagar impuestos sobre estos dividendos al Estado de Honduras. **Reformas administrativas y legislativas posteriores también permitieron a las grandes empresas ocultar información sobre sus transacciones comerciales y bancarias,** como el Decreto 117-2021 que elimina la obligatoriedad a empresas exoneradas de presentar declaraciones sobre precios de transferencia o el secreto bancario decretado arbitrariamente por la CNBS desde 2019.

Por otro lado, esta falta de transparencia estructural provocó que en diciembre de 2021, la OCDE remitiera una Carta al Gobierno de Honduras alertando que los regímenes de ZOLI y ZEDE podrían ser declarados perniciosos, en caso de no ser derogados, **convirtiendo a Honduras en un paraíso fiscal formalmente declarado.** Un régimen se considera pernicioso cuando tiene características de economía de enclave, no tiene ni comparte registros o información de sus obligados tributarios, no es transparente y permite la inscripción de empresas sin sustancia. Las principales consecuencias de esta declaración habrían sido la pérdida de financiamiento y garantías, atracción de capitales ilícitos y medidas defensivas tomadas por otros países en contra de la economía hondureña.

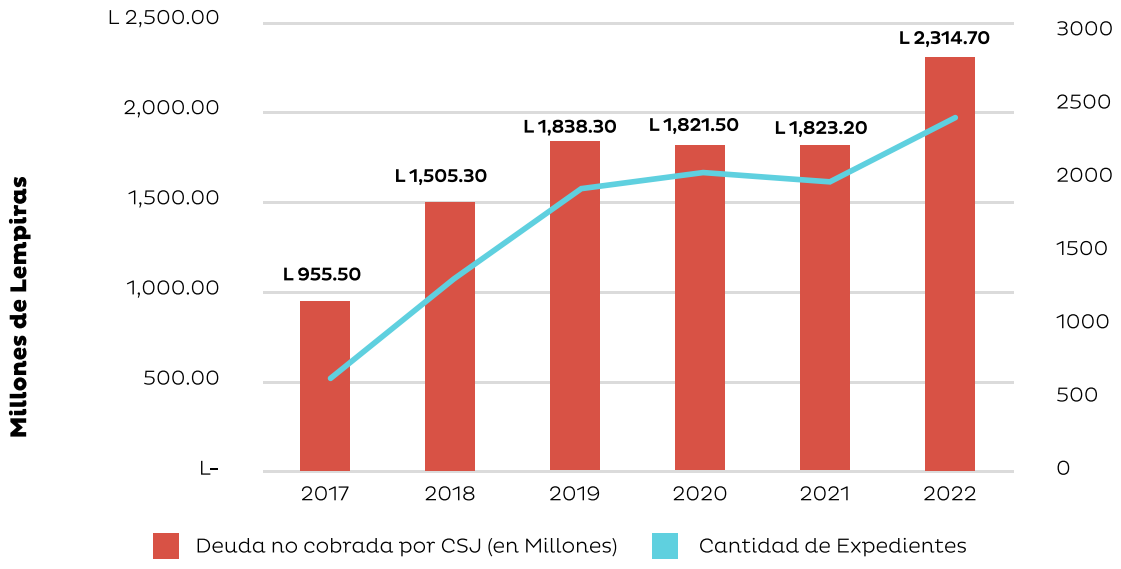
8. 11 AÑOS CON UNA CLASIFICACIÓN POR TAMAÑO DE CONTRIBUYENTES OBSOLETA

A pesar de que el Código Tributario manda a la Administración Tributaria a reclasificar a los contribuyentes cada 2 años para un mejor control de los ingresos tributarios, la Administración pasada no reclasificó contribuyentes por 11 años, por lo que no se les monitoreó de forma proporcional a sus actividades económicas, abriendo la puerta de la evasión y elusión fiscal. **El 78% de los contribuyentes se encontraba mal clasificado,** lo que permitía que grandes empresas, incluyendo 6 de las 20 empresas más grandes del país, estuvieran clasificadas como pequeños contribuyentes. La clasificación obsoleta les permitía pasar inadvertidos en el radar de la administración tributaria; tenían menos probabilidad de ser auditadas, no compartían la información debida y navegaban en un entorno propicio para la evasión.

9. EL SISTEMA JUDICIAL INEFICIENTE Y CORRUPTO BLOQUEA EL COBRO DE DEUDAS TRIBUTARIAS

La negligencia, lentitud y corrupción generalizada en que opera el poder judicial impide que el Estado cobre sus deudas tributarias. Cuando una deuda adquiere el carácter de firme, líquida y exigible, ya sea producto de una auditoría o producto de las propias declaraciones presentadas por los contribuyentes, el SAR está obligado a presentar una demanda ante los juzgados de lo civil exigiendo el pago de lo adeudado. Al 31 de diciembre de 2022, el SAR ha presentado 2,447 demandas que aún no han sido resueltas, por un monto acumulado de 2,314 millones de lempiras (ver Gráfico 8). **Entre 2017 y 2022, la deuda tributaria no cobrada por el poder judicial ha crecido en 242%.** Más de la mitad de las demandas fueron presentadas hace más de 5 años. Esta lentitud debilita la capacidad de recaudación del Gobierno al permitir que los contribuyentes desestimen al Estado cuando este demanda el pago de lo que se le adeuda.

Gráfico 8. Deuda Tributaria no Cobrada por el Poder Judicial



Fuente: Bases de datos del SAR.

10. UN ESTADO SIN LEGITIMIDAD PARA EL COBRO DE IMPUESTOS QUE RECURRIÓ A LA COERCIÓN E IGNORÓ SUS DEBERES DE ORIENTACIÓN Y ASISTENCIA

El SAR fue diseñado como una herramienta de persecución fiscal por un Gobierno que no gozaba de la legitimidad para cobrar impuestos, debido a los continuos escándalos de corrupción, a la amplia penetración de estructuras criminales en su funcionamiento y a los repetidos fraudes electorales para perpetuarse en el poder. Bajo este contexto se crearon y consolidaron unidades como Fedatarios Fiscales o Inspectoría que ejercieron un rol de "terrorismo fiscal", donde además se establecieron relaciones de trabajo con el Ministerio Público, llegando a suplantar el rol de éste como organismo encargado de investigar y judicializar los delitos tributarios.

A su vez, las unidades encargadas de brindar asistencia, orientación y formación fueron debilitadas. **Para el diseño del modelo de atenciones del SAR se partió de la premisa de que los contribuyentes tienen un conocimiento suficiente de la norma tributaria, promoviendo la privatización de los deberes públicos de brindar orientación a la ciudadanía.** Hoy en día es imposible tributar sin tener que pagar abogados y/o contadores.

II. RESULTADOS DE LA GESTIÓN 2022:
BASES PARA UN SISTEMA TRIBUTARIO **DONDE LOS RICOS PAGUEN MÁS QUE LOS POBRES**

SAR
Memoria
Institucional
2022

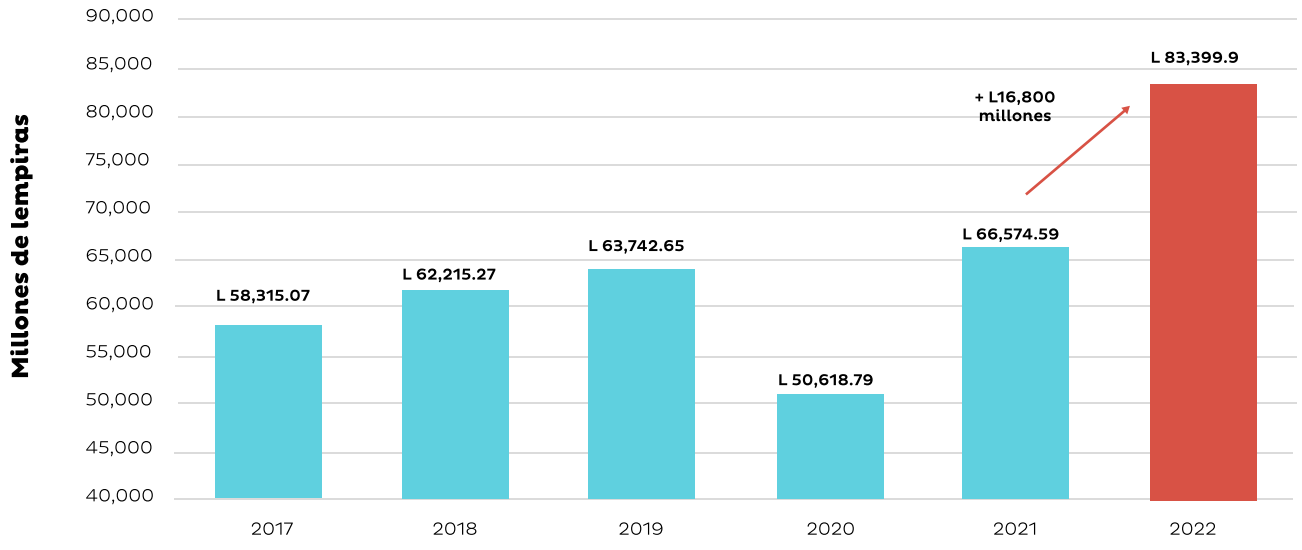
II. RESULTADOS DE LA GESTIÓN 2022: BASES PARA UN SISTEMA TRIBUTARIO DONDE LOS RICOS PAGUEN MÁS QUE LOS POBRES

La gestión 2022 ha estado concentrada en promover los cambios administrativos y estructurales que permitan que Honduras avance hacia un sistema tributario progresivo, en donde los que más tienen paguen más, así como a mejorar los mecanismos de control sobre las grandes empresas y en la simplificación de procesos para atender a las personas de menos recursos.

1. SE SUPERÓ LA META DE RECAUDACIÓN EN 121.5%

La meta de recaudación de tributos internos tuvo un sobrecumplimiento proyectado del 121.5%. **La meta para el año 2022 fue de L68,654.20 millones y se proyecta haber recaudado L83,399.9 millones** (ver Gráfico 9). Esto se explica a partir del grado de **legitimidad y popularidad de la Presidenta Xiomara Castro,** los cuales superan el 60%. La teoría y la práctica demuestran que, frente a gobierno legítimos, la población está más dispuesta a realizar el pago de sus impuestos de forma voluntaria. A esto se suma el efecto de la reclasificación de contribuyentes (que no se realizaba desde 2011) y el que, por primer año desde 2012, no se permitiera una regularización tributaria.

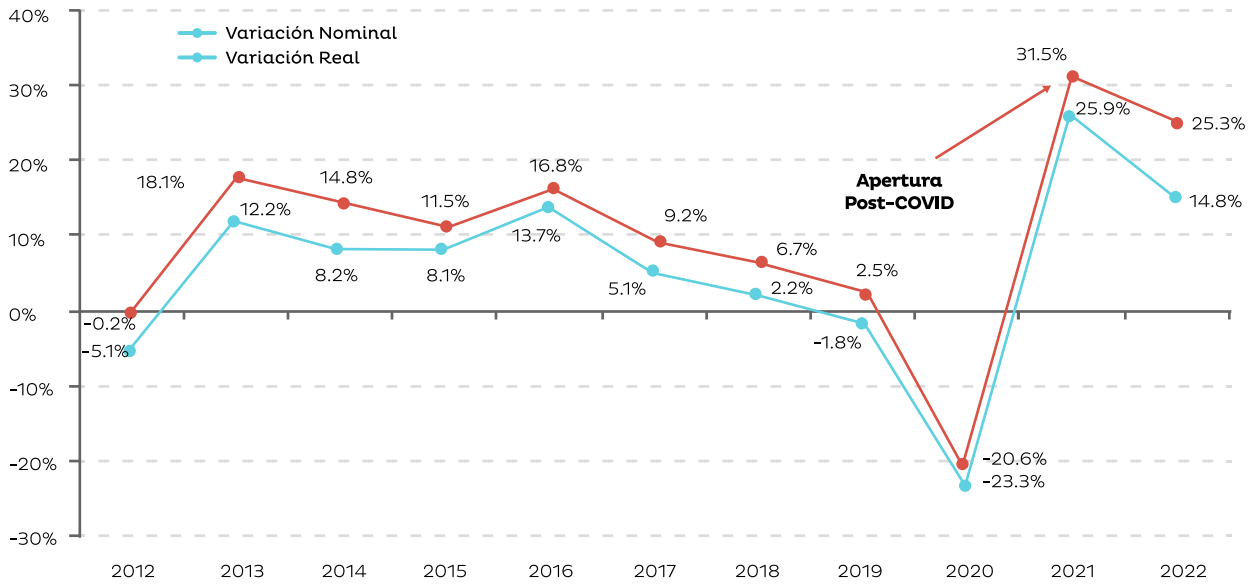
Gráfico 9. Recaudación de impuestos por SAR



Fuente: Cálculos realizados con base en información de SAR.

El buen desempeño en la recaudación de tributos internos prevalece aún luego de ajustar por los efectos de la inflación. El Gráfico 10 muestra las tasas de variación interanuales de la recaudación de tributos internos para la última década (2012-2022), tanto en términos nominales como en términos reales (ajustando por la inflación). Para 2022, es evidente que el buen desempeño de tributos recaudados por el SAR en términos nominales (de un 25.3%) prevalece aún después de ajustar por el Índice de Precios al Consumidor con una variación interanual del 14.8% respecto a 2021. Este incremento real en la recaudación es el más significativo de los últimos 10 años, excluyendo el observado en 2021, que se produjo fundamentalmente por la apertura de la economía luego del COVID-19.

Gráfico 10. Variación Interanual de Tributos Internos 2012-2022

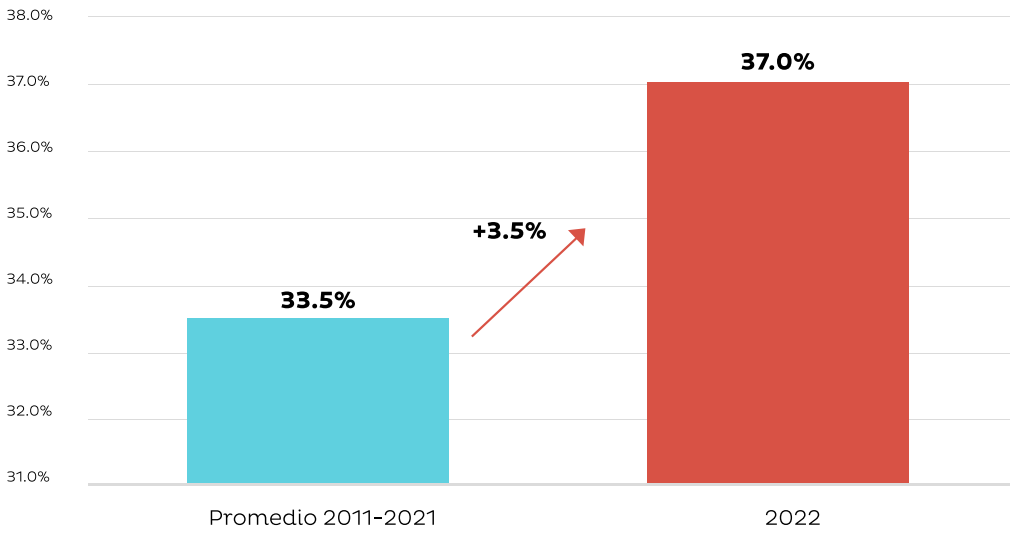


Fuente: Elaboración propia con base en datos del SAR, la SEFIN y el BCH

2. LA PROPORCIÓN DE IMPUESTOS DIRECTOS MÁS GRANDE EN LOS ÚLTIMOS 11 AÑOS

Una mayor recaudación de impuestos indirectos nos acerca a la meta de convertir el sistema tributario hondureño de un mecanismo de empobrecimiento y desigualdad, como actualmente es, a un mecanismo de redistribución de riqueza y bienestar. Los impuestos directos son aquellos que se pagan de acuerdo con la capacidad económica del contribuyente, a diferencia de los indirectos, que son pagados indistintamente por ricos y pobres. Una mayor proporción de impuestos directos es un reflejo de un sistema tributario más justo. Los resultados de la gestión 2022 indican que se alcanzó una recaudación de impuestos directos histórica de 37% de la recaudación total, 3.5% superior al valor promedio de 2011 a 2021, que fue de 33.5% (ver Gráfico 11). **Con los datos proyectados de 2022, cada punto porcentual equivale a L1,340 millones.**

Gráfico 11. Los ricos pagaron más en 2022 que en cualquier año de la década pasada: proporción de impuesto directos sobre el total de la recaudación



Fuente: Cálculos realizados con base a información de SAR

3. NO SE OTORGÓ REGULARIZACIÓN TRIBUTARIA

20 días después de su derrota electoral, el gobierno saliente dejó aprobada por el Congreso Nacional y sancionada por Juan Orlando Hernández una regularización tributaria **con un impacto fiscal de L9,298 millones,** lista únicamente para su publicación en La Gaceta. **La presente administración detuvo su publicación, evitando así la legalización de la evasión fiscal.** Desde el Golpe de Estado de 2009, el Gobierno del Partido Nacional acostumbró a decretar amnistías que permitían pagar deudas tributarias sin el pago de intereses y/o regularizaciones tributarias que permitían un pago reducido de ajustes producto de auditorías. Cuando la emisión de amnistías y regularizaciones se vuelve práctica común, las empresas no temen caer en mora o ser sujetas de una auditoría, pues las regularizaciones y amnistías funcionan como mecanismo de elusión.

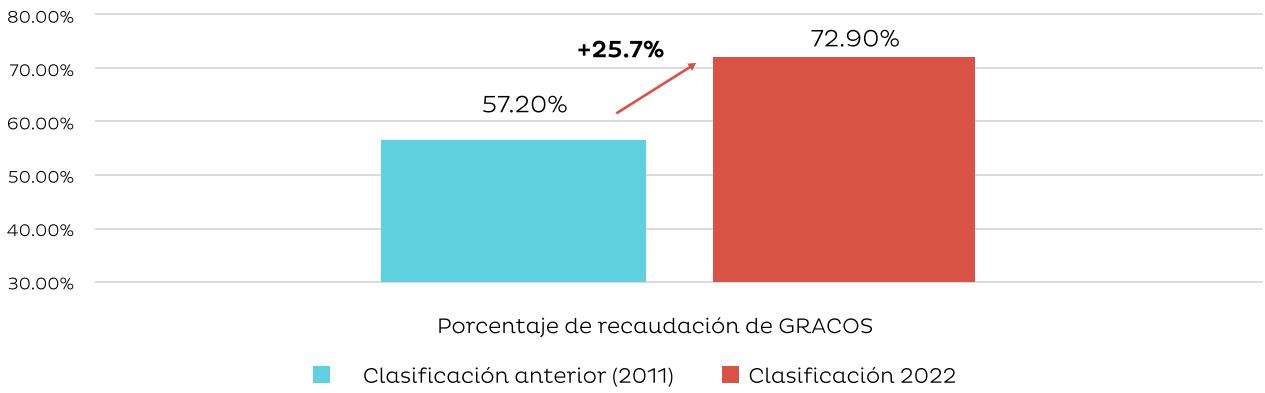
4. DIAGNÓSTICO SOBRE EXONERACIONES Y ELABORACIÓN DE PLAN INTERINSTITUCIONAL PARA SU ELIMINACIÓN PROGRESIVA

Producto de un amplio proceso de diagnóstico y debate entre más de 15 instituciones del Gobierno, liderado por el SAR, Aduanas y SEFIN, se realizó el primer diagnóstico del que se tiene registro sobre las exoneraciones fiscales y su impacto real en las finanzas públicas y la economía del país. **Por primera vez se logró construir una base de datos interinstitucional (SAR, Aduanas y SEFIN) con las más de 7,000 empresas exoneradas desde el 2003 hasta 2021.** Luego del diagnóstico se elaboró un Plan Interinstitucional para la racionalización y control de las exoneraciones fiscales, el cual incluye acciones en el ámbito operativo, administrativo y normativo, a ejecutarse en conjunto. Finalmente, se elaboró el borrador de Decreto de Ley que permitirá racionalizar y eliminar los abusos en las exoneraciones fiscales, el cual se encuentra en proceso de revisión por parte de la Presidencia de la República y será remitido al Congreso Nacional para su discusión.

5. RECLASIFICACIÓN DE CONTRIBUYENTES PARA UN MAYOR CONTROL Y PERCEPCIÓN DE RIESGO DEL 72.9% DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS

A pesar de que es una obligación de la Administración Tributaria contenida en el artículo 59 del Código Tributario actualizar cada dos años la clasificación de contribuyentes, ésta no se hacía desde hace 11 años. Empresas con ingresos brutos de hasta L18,600 millones estaban clasificadas como pequeñas empresas y tributaban como tales. **La actual la administración reclasificó a 2,149 contribuyentes como grandes y medianos, lo cual permitirá un mayor control sobre el 72.9% de los ingresos tributarios percibidos a partir del 2023** (Ver Gráfico 12). Se reclasificaron 721 grandes contribuyentes, de los cuales apenas 260 estaban clasificados de esta manera anteriormente, y, 2,049 como medianos, de los cuales apenas 361 estaban clasificados de esta forma.

Gráfico 12. Clasificación obsoleta permitía evasión de grandes empresas: porcentaje de recaudación de los GRACO



Fuente: Cálculos realizados con base a información de SAR.

6. CERO COIMAS, TRATOS PREFERENCIALES, NI AGILIZACIÓN DE TRÁMITES

Las coimas, los tratos preferentes y la agilización de trámites son distintas versiones de la corrupción privada-pública que el régimen había institucionalizado. Estas prácticas consolidan el mecanismo mediante el cual el Estado funciona para unos pocos y no funciona para la mayoría, y, añade otra arista a la regresividad del sistema tributario, ya que lo más pobres en su mayoría carecen de este recurso. **Desde el comienzo de la nueva administración se ha operado bajo los principios de un gobierno socialista y democrático** en la gestión de las atenciones, expedientes y reclamos; tratando cada caso en el marco de la legalidad y por orden de ingreso.

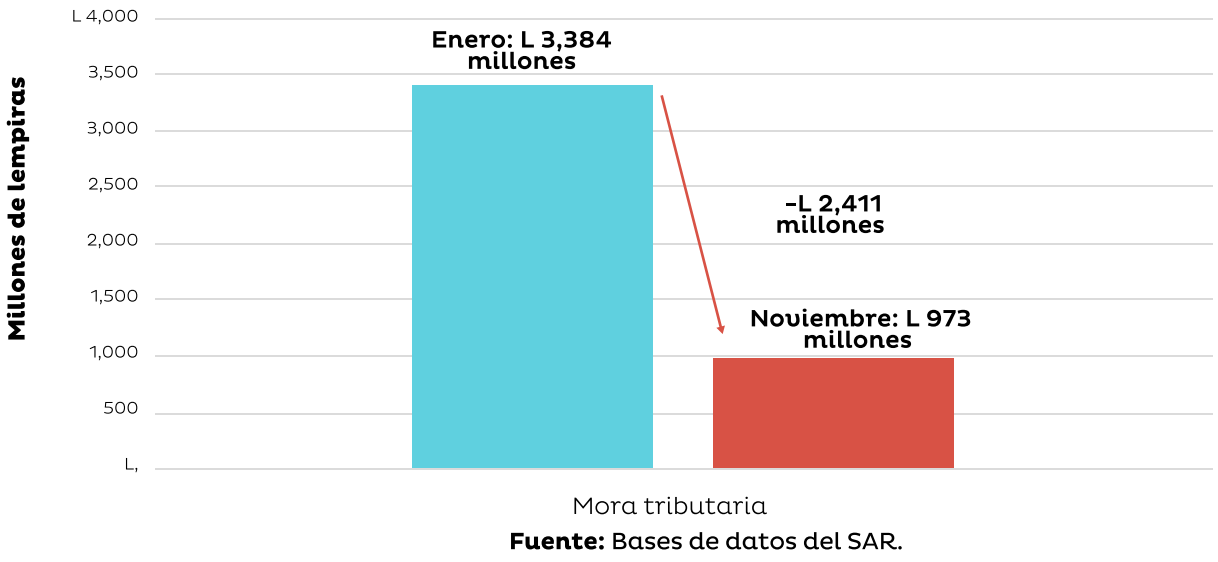
7. GOBIERNO DE HONDURAS FIRMA CONVENCIÓN MULTILATERAL DE ASISTENCIA ADMINISTRATIVA MUTUA EN MATERIA FISCAL (MAAC) PARA CONTROLAR LOS FLUJOS FINANCIEROS ILÍCITOS INTERNACIONALES

El pasado 11 de julio, a través del Canciller de la República, el Gobierno de Honduras firmó en la sede de la OCDE la Convención Multilateral para la Asistencia Mutua en Materia Fiscal (MAAC, por sus siglas en inglés) con el objetivo de combatir la evasión y elusión fiscal. La Convención permitirá al país intercambiar información con 146 países y ser parte de programas de formación e intercambio en materia de fiscalidad internacional. Una vez ratificada por el Congreso Nacional, **la Convención será una herramienta para combatir la práctica de evadir tributos escondiendo ganancias en paraísos fiscales,** como ha sido denunciado a través de las investigaciones periodísticas denominadas Panamá Papers y Pandora Papers.

8. REDUCCIÓN DEL 71% DE LA MORA TRIBUTARIA DE LAS INSTITUCIONES DEL SECTOR PÚBLICO

Producto de una iniciativa que incluyó la formación de 185 funcionarios de 110 instituciones públicas y la apertura de una ventanilla especial de atención, el **SAR logró reducir un 71.24% la deuda en cuenta corriente de las instituciones del sector público.** Esta medida es una respuesta al mal manejo tributario que se hizo de las instituciones públicas en los últimos 12 años de Gobierno. La práctica en la gran mayoría de instituciones públicas fue retener impuestos a sus proveedores, consumidores y empleados sin trasladarlos a la cuenta única del tesoro. La actual administración ha iniciado un proceso de pago y depuración de estas deudas; para enero de 2022, la mora de instituciones públicas sumaba L3,384 millones, para noviembre se había reducido a L973 millones lo que representa una reducción de L2,411 millones (Ver Gráfica 13).

Gráfica 13. Reducción del 71% de la mora tributaria de las instituciones públicas durante el 2022



Fuente: Bases de datos del SAR.

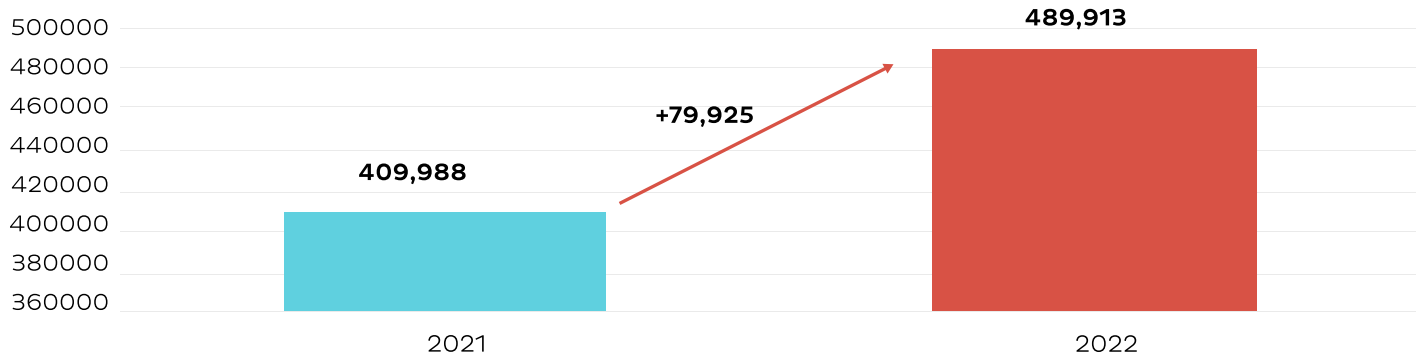
9. SAR PARTICIPA Y LIDERA AUDITORÍA A EMPRESAS GENERADORAS DE ENERGÍA ELÉCTRICA CUMPLIENDO MANDATO DE LA LEY ESPECIAL PARA GARANTIZAR EL SERVICIO DE ENERGÍA ELÉCTRICA COMO UN BIEN DE SEGURIDAD NACIONAL Y UN DERECHO HUMANO DE NATURALEZA ECONÓMICA Y SOCIAL

Ejecutando el mandato del Artículo 17 de dicha ley, el SAR integró y lideró, entre julio y septiembre, la Comisión Especial de Auditoría que determinó los costos financieros, variables, exoneraciones fiscales y cumplimiento de contratos a 24 empresas, que administran 27 contratos y facturan el 75% de la energía de la ENEE. **Las conclusiones del informe giran en torno a los elevados niveles de ingresos y rentabilidad que gozan las empresas producto de contratos que les otorgan ventajas desproporcionadas y de las exoneraciones que gozan, lo cual causa una concentración de mercado en pocos grupos económicos.** Finalmente, el Informe presentado recomienda 9 acciones para recuperar el control público sobre este sector y remitir a los órganos judiciales correspondientes los distintos archivos para su investigación administrativa, civil y penal.

10. 489,913 ATENCIONES FOCALIZADAS EN LOS MÁS POBRES

Cumplir con las obligaciones tributarias tiene un costo asociado. Es responsabilidad de la administración reducir estos costos para facilitar el cumplimiento voluntario, por lo que en esta nueva administración se han promovido iniciativas para acercar geográficamente las atenciones a zonas socioeconómicamente excluidas. El SAR desplegó sus atenciones a nivel nacional a través de Mesas de Ayuda en los municipios más pobres, la apertura de la Oficina Tributaria en el Centro de Tegucigalpa, la conformación de Núcleos de Apoyo Fiscal para orientar a microempresas y el apoyo en la formalización de Cajas Rurales, logrando brindar casi medio millón de atenciones al pueblo, casi **80,000 atenciones más que en 2021** (ver Gráfico 14).

Gráfico 14. Atenciones totales brindadas por SAR



IV. CONCLUSIONES

IV. CONCLUSIONES

1. 12 años de gobiernos al servicio de la élite económica representaron un feriado tributario para los ricos. Se exacerbaron los privilegios fiscales por la vía de nuevos regímenes de exoneración, se ampliaron los beneficios fiscales en los regímenes existentes, se otorgaron amnistías y regularizaciones para legalizar la evasión de impuestos y se disminuyeron los controles sobre los flujos internacionales de capitales hasta llevar a Honduras al borde de ser declarada paraíso fiscal.

2. Este feriado lo pagamos las mayorías con la contratación de nueva deuda y el incremento del ISV, los Impuestos Selectivos al Consumo (ISV) y los impuestos a los combustibles (ACPV).

3. Decenas de decretos entre julio de 2009 y enero de 2022 legalizaron la evasión fiscal para las grandes empresas y en particular para aquellas con operaciones de blanqueo y sustracción de capitales a paraísos fiscales. En estos decretos se evidencia las redes de corrupción público-privada que operaban detrás de los 3 poderes del Estado para la extracción y concentración de la riqueza por la vía de la defraudación fiscal.

4. El cumplimiento de la meta de recaudación fijada año con año al SAR en el Presupuesto es un indicador insuficiente para medir el éxito de nuestra administración. Éste debe medirse en función de cuán justo es el sistema tributario, entendiéndose por justo el cumplimiento del principio constitucional de equidad, que es; que paguen más los que más tienen.

5. Los impuestos, además de ser la vía para el financiamiento del gasto público son la herramienta por excelencia para la redistribución de la riqueza. El feriado tributario provocó que el Estado de Honduras, al cobrar impuestos, genere mayor desigualdad en la sociedad. Esta administración revertirá esa injusticia.

Servicio de Administración de Rentas

Gobierno de la República