**Factores críticos que afectaron el desempeño del Programa**

**Factores positivos**

* Estrategia política para la aprobación de la reforma: Después de enfrentar una fuerte oposición a la reforma en la administración anterior que llevó a la inviabilidad política para aprobar la misma, el Organismo Ejecutivo logró encontrar los mecanismos para concretar el consenso político en el Congreso de la República y lograr así su aprobación. La estrategia implementada por el Ejecutivo fue la de buscar la aprobación de la reforma inmediatamente después de iniciar su periodo de gobierno, evitando así una repetición del desgaste político enfrentado por el gobierno anterior. Si bien esto implicó una discusión menos incluyente que la que se hubiera generado bajo un mecanismo como un pacto fiscal, la base de la reforma era en gran medida la misma que había promovido la administración anterior, por lo que el efecto neto de una discusión más amplia, con el respectivo aplazamiento que hubiera sido necesario, podría haber resultado en la inviabilidad de aprobar la reforma como sucedió anteriormente. El éxito de la estrategia gubernamental y la consecuente aprobación de la reforma fue un paso importante para el país, ya que la nueva legislación contiene elementos que permiten fortalecer las finanzas públicas del país, tanto en relación a mayores ingresos como a capacidades de la administración tributaria para su buen funcionamiento.

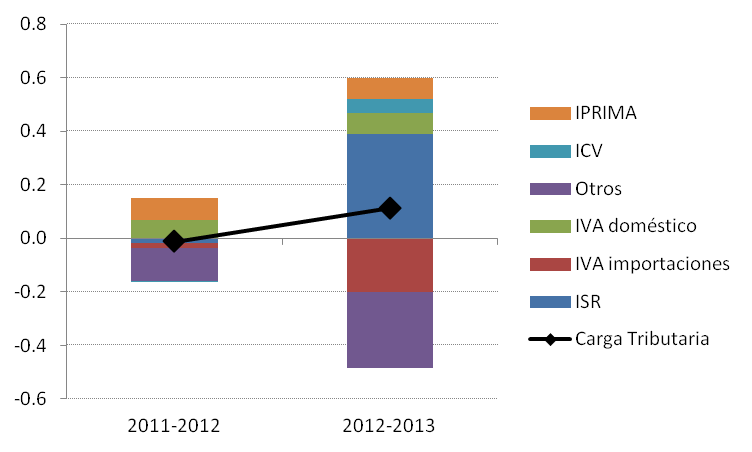
**Factores negativos**

* Choques externos en las importaciones y precios del petróleo: El bajo crecimiento de las importaciones afectó la recaudación del IVA proveniente de la venta de bienes importados, lo cual contribuyó negativamente a que el indicador de carga tributaria no alcanzara el nivel planificado. El Gráfico 1 muestra las tasas de crecimiento de las importaciones y del IVA de importaciones. Como se observa, la fuerte desaceleración entre 2011 y 2012 de las importaciones y su bajo dinamismo en 2013 impactaron negativamente en el crecimiento del IVA proveniente de estos bienes. Dado que este rubro de ingresos representa alrededor del 30% de la recaudación total, no resulta sorprendente que la carga tributaria haya mostrado un desempeño menor al esperado[[1]](#footnote-1). Cabe mencionar que algunos analistas estiman que parte de la desaceleración en el crecimiento de las importaciones podría estar vinculada al contrabando y los problemas registrados en las aduanas durante este periodo. El Gráfico 2 muestra el impacto directo de la baja de recaudación en IVA por importaciones en la variación anual de la carga tributaria, medida en porcentaje del PIB. También se observa que en 2013 el rubro de otros impuestos tuvo un importante impacto negativo en la variación de la carga tributaria en relación con 2012. Este comportamiento se explica parcialmente por la caída de los precios del petróleo, factor que incidió en una disminución en la captación de las regalías petroleras.

**Gráfico 1 – Guatemala: Crecimiento de las Importaciones y   
del IVA de Importaciones 2004-2013**

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banguat y SAT

**Gráfico 2 – Guatemala: Variación de la Recaudación por Impuesto 2011-2013**(% del PIB)

****

Fuente: Elaboración propia en base a datos del MINFIN

* Impugnaciones por inconstitucionalidad: En el Cuadro 1 se listan las impugnaciones por inconstitucionalidad en contra de las leyes de Actualización Tributaria y Anti-evasión II que afectaron la legislación aprobada en la reforma. Estas acciones fueron presentadas por las cámaras empresariales y partidos de oposición en los meses posteriores a la publicación de los Decretos 4-2012 y 10-2012. En los casos en que estas impugnaciones han sido declaradas con lugar, el resultado principal ha sido una reducción de las facultades de la Administración Tributaria para fortalecer sus capacidades recaudatorias. El único impacto directo sobre la recaudación está relacionado con la tasa del ICV, el cual fue inicialmente sujeto de impugnación, lo que llevó al Organismo Ejecutivo a proponer una reducción del 50%, la cual fue finalmente aprobada por el Congreso de la República por medio del Decreto 1-2013.

**Cuadro 1 – Listado de Impugnaciones por Inconstitucionalidad en contra de los Decretos 4-2012 y 10-2012 que han afectado la reforma**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **Tema que afecta** | **Status de la Legislación** |
| Decreto 4-2012 – Ley Antievasión II | | |
| Artículo 2 | Limitación de costos deducibles en ISR exclusivamente por planes de pensiones debidamente autorizados como tales. | Declarado inconstitucional en el Expediente 2836-2012, del 18 de diciembre de 2012. |
| Artículo 31 | Simulación fiscal. | Declarado inconstitucional en el Expediente 1898-2012, del 11 de julio de 2013. |
| Artículo 38,  segundo párrafo | Solvencia fiscal. El segundo párrafo faculta a la Administración Tributaria a determinar los requisitos, características y demás condiciones para la obtención de la solvencia fiscal. | Declarado inconstitucional en el Expediente 5094-2012, del 1 de octubre de 2013. |
| Artículo 44 (numeral 19) | Infracciones a los deberes formales. Se elimina el numeral 19, en las partes que dicen: “La no exhibición del protocolo por el notario, a requerimiento de la Administración Tributaria…”; y “SANCIÓN: Multa de cinco mil Quetzales (Q5,000.00)…”. | Declarado inconstitucional en el Expediente 1898-2012, del 11 de julio de 2013. |
| Artículo 50 (primer párrafo) | Medidas preventivas de cierre de negocios. Se elimina la palabra “profesionales”, contenida en el primer párrafo. | Declarado inconstitucional en el Expediente 1898-2012, del 11 de julio de 2013. |
| Decreto 10-2012 – Ley de Actualización Tributaria | | |
| Artículo 4, inciso b), numeral 2 | Para que las pensiones, jubilaciones y montepíos no sean consideradas rentas gravadas. | Suspendido provisionalmente en el trámite del Expediente 317-2013. |
| Artículos 54  al 67 | Recalificación de operaciones (precios de transferencia). El Decreto 19-2013 suspende la aplicación y vigencia de estos artículos de forma temporal, volviendo a darles vigencia a partir del 1 de enero de 2015. | Modificado por el Decreto 19-2013, publicado el 20 de diciembre de 2013. |
| Artículo 61 | Recalificación de operaciones (precios de transferencia). | Se revocó la suspensión provisional del artículo 61 que había sido decretada mediante el auto de 25 de enero de 2013. |
| Artículo 84,  numeral 3 | Las revaluaciones de bienes inmuebles hechas por el contribuyente. | Suspendido provisionalmente en el trámite del Expediente 293-2013. |
| Artículo 109, literales a) y b) | Prohibición de la importación y registro de (a) vehículos livianos que tengan más de diez años de antigüedad respecto del modelo del año en curso y (b) vehículos con un cilindraje hasta de mil centímetros cúbicos, que tengan más de quince años de antigüedad respecto del modelo del año en curso. | Declarado inconstitucional en el Expediente 2959-2012, del 18 de junio de 2013. |
| Artículos 159  al 169 | Impuesto sobre Circulación de Vehículos Terrestres, Marítimos y Aéreos. | Modificado por el Decreto 1-2013, publicado el 24 de junio de 2013. |
| Artículo 180, inciso 4 | Eliminaba la exención de remesas de intereses al exterior. | Declarado inconstitucional en el Expediente 2849-2012, del 28 de mayo de 2013. |

Fuente: Elaboración propia en base a información del MINFIN y la CC.

1. En efecto, si se realiza una simulación imponiendo una tasa de crecimiento del 10% en el IVA de importaciones en 2012 y 2013 (en vez de sus valores reales de 5,2% y 0,2%), la carga tributaria aumenta a 11,1% y 11,5% del PIB respectivamente. En comparación con los valores observados, la diferencia en la carga tributaria sería de 0,3% en 2012 y de 0,5% en 2013, lo que muestra el potencial impacto negativo que tuvo este factor. [↑](#footnote-ref-1)