

Ref. CA-315-2014

Guatemala, Centroamérica, 30 de mayo de 2014

Excelentísimo Señor Presidente:

Con el propósito de contribuir al análisis y el debate informado sobre la iniciativa de ley identificada con el número de registro 4644, que busca aprobar una «Ley de Promoción de Inversiones y Empleo», el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi) se permite trasladar al Señor Presidente documentos, análisis e información técnica que ha producido y recopilado con relación a este tema.

A criterio del Icefi, atraer más y mejor inversión, y con ello contribuir a generar más y mejores empleos, es una necesidad fundamental para Guatemala y el resto de la región centroamericana. Sin embargo, es preciso recordar que estos objetivos requieren un plan integral que considere los factores más importantes en una decisión de inversiones, sin centrar los esfuerzos únicamente en la concesión de incentivos o privilegios fiscales.

Bajo esta premisa, a continuación el Icefi traslada, para su consideración, una exposición breve de:

- I. Los antecedentes de la iniciativa de ley de mérito
- II. Algunos elementos de análisis y preocupaciones del Icefi
- III. La propuesta del Icefi

#### **I. Antecedentes**

1. La iniciativa de ley número 4644 forma parte del denominado «paquete de leyes de empleo» presentado al Congreso de la República en enero de 2013 por el Organismo Ejecutivo. Uno de los objetivos de esta propuesta legislativa es cumplir con el compromiso que Guatemala asumió ante la Organización Mundial del Comercio (OMC) de modificar su legislación nacional para eliminar las exenciones del impuesto sobre la renta (ISR) a la actividad exportadora antes del 31 de diciembre de 2015. Para estos efectos, en 2010 el Gobierno estimó, de manera tentativa, que la aprobación de las nuevas disposiciones legales debería ocurrir a más tardar el 30 de junio de 2014 (anexo 1).

Por ser una propuesta tentativa del Gobierno de Guatemala, si el Congreso de la República dispusiera que, por su importancia y ante el riesgo de pérdidas fiscales, la discusión y el análisis parlamentario requirieran más tiempo, podría excederse el plazo del 30 de junio sin haber aprobado la nueva legislación. En este caso, Guatemala no sería objeto de sanción internacional de ningún tipo. El Icefi reitera que, como consta en el anexo 1, este fue un plazo tentativo planteado en 2010 por el Gobierno de Guatemala, no por la OMC.

SECRETARÍA PRIVADA  
PRESIDENCIA RECIBIDO  
30 MAY 14 15:20 02431  
E-2431  
**TELÉFONO PARA  
INFORMACIÓN  
2502-6318**

2. El 10 de septiembre de 2013, el Honorable Pleno trasladó la iniciativa de ley número de registro 4644 a la Comisión de Economía y Comercio Exterior (Cece) y a la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, para su estudio y dictamen conjunto. La Cece realizó un proceso de consulta en 2013 para recibir opiniones de entidades de gobierno y del sector privado. Con esos antecedentes y las enmiendas sugeridas por los legisladores, el 4 de febrero de 2014 la Cece emitió el «Dictamen Número 01-2014», favorable y con modificaciones (anexo 2), y solicitó al Pleno del Congreso su aprobación.
3. El 20 de marzo de 2014, la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) emitió el «Dictamen Conjunto DCC-SAT-25-2014» (anexo 4), desfavorable a la aprobación de la iniciativa de ley número de registro 4644. A criterio de la autoridad tributaria, la aprobación de esta ley permitiría la nacionalización total de mercancías producidas o transformadas en los regímenes de maquila y zona franca, lo que generaría un impacto negativo en la recaudación tributaria. Según el contenido de este dictamen desfavorable, la SAT estimó que la pérdida fiscal podría ascender inicialmente a alrededor de Q 1,300 millones anuales, y advirtió que este daño a la recaudación tributaria podría incrementarse si se toman en cuenta otros factores, incluyendo la migración de contribuyentes a los regímenes beneficiados y la debilidad de los controles propuestos.
4. Luego de emitir su dictamen favorable y de conocerse la existencia de errores y riesgos, la Cece reconoció la necesidad de rectificar el dictamen favorable emitido el 4 de febrero de 2014, e instaló una mesa técnica para discutir enmiendas y tomar en cuenta las advertencias y aportes técnicos presentados por varias entidades, incluyendo el Icefí. Resultado de este proceso abierto y participativo, el 17 de marzo de 2014 los diputados integrantes de la Cece consensuaron trece enmiendas, la mayoría orientada a fortalecer los controles para evitar los abusos en el uso de los privilegios fiscales propuestos en la iniciativa de ley (anexo 5).

Con posterioridad al dictamen desfavorable de la SAT, el Organismo Ejecutivo preparó dieciséis enmiendas adicionales a las consensuadas por la Cece el 17 de marzo. Estas dieciséis enmiendas presentadas por el Organismo Ejecutivo se dieron a conocer durante una citación parlamentaria realizada el 7 de abril de 2014 (anexo 6). El Icefí analizó las modificaciones sugeridas por el Organismo Ejecutivo y encontró que en ellas se propone facultar a la SAT para que intervenga en las autorizaciones de los privilegios fiscales a conceder, una medida correcta que ayudaría a fortalecer el control.

## **II. Elementos de análisis y preocupaciones del Icefí**

5. El 5 de marzo de 2014, el Icefí realizó un foro público en el que advirtió sobre algunos errores en el dictamen (anexo 3), así como riesgos derivados de su aprobación, e instó a la Cece a introducir las enmiendas necesarias. En su análisis, el Icefí expuso como principales errores y riesgos, los siguientes:
  - *Controles insuficientes.* Los controles contemplados en el dictamen favorable de la Cece podrían resultar insuficientes para impedir que empresas existentes y actualmente no

inscritas en los regímenes de maquila y de zona franca opten a los privilegios fiscales que se estarían concediendo.

- *Aumento de costos de operación de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT).* El control de los beneficios fiscales elevaría los costos de operación de la SAT al conceder más responsabilidades de supervisión sin contemplar una asignación de recursos adicionales para esas tareas. La iniciativa de ley original y el dictamen favorable de la Cece sí consideraron asignaciones presupuestarias adicionales para el Ministerio de Economía, con el objeto de cubrir los costos de las tareas de control, administración y supervisión de los beneficios fiscales propuestos.
- *Riesgo de abuso de los incentivos fiscales.* El texto del dictamen de la Cece abre la posibilidad de comisión de delitos como la simulación fiscal (según el artículo 358 A del Código Penal, Decreto Número 17-73 del Congreso de la República, la manipulación de actos mercantiles usuales con el propósito ilegítimo de defraudar o inducir a error a la administración tributaria), así como otorgar los incentivos antes de la concreción de las inversiones y la creación de nuevos empleos.
- *Riesgo de sacrificio fiscal.* Pérdida de recaudación tributaria, con el consecuente debilitamiento de las posibilidades de financiar bienes y servicios públicos básicos para el desarrollo del país, así como para atender los demás factores críticos necesarios para atraer inversiones de calidad, que deberían formar parte de un plan integral de inversiones y empleo.
- *Riesgo de migración a paraísos fiscales.* De no corregir el dictamen favorable de la Cece, se podría atraer inversionistas domiciliados en paraísos fiscales o, lo que es peor, empresas guatemaltecas buscarán domiciliarse en jurisdicciones consideradas como paraísos fiscales, simulación que tendría el propósito ilegal de gozar de las exenciones.
- *Riesgo de incumplimiento del compromiso ante la OMC.* De no corregirse el dictamen, la ley que se aprobaría podría no satisfacer el compromiso que Guatemala asumió con la OMC, en el sentido de que se continuarían otorgando privilegios fiscales a la actividad exportadora. Es pertinente recordar que Guatemala acordó con la OMC que ese organismo internacional revisará si las reformas legislativas aprobadas cumplen o no con el compromiso asumido por nuestro país para eliminar las exenciones o subvenciones prohibidas a la actividad exportadora. A criterio del Icefi, el Congreso de la República debe estar plenamente consciente e informado acerca de que una ley cuyo principal propósito sea la creación, ampliación o la simple reconversión de exenciones corre el riesgo de no satisfacer lo convenido con la OMC.

Es opinión del Icefi que aun y cuando la mayor parte de las enmiendas propuestas a la fecha se encamina a corregir las debilidades del dictamen favorable emitido por la Cece el 4 de febrero de 2014, no alcanza a subsanar plenamente los riesgos y efectos nocivos que se derivarían de la aprobación de la iniciativa 4644. En particular, como lo ha expresado también la SAT, causa

preocupación la pérdida de recaudación tributaria, lo cual profundizaría la insuficiencia de los ingresos del Estado para financiar las soluciones a los desafíos que enfrenta el país y para cumplir con sus obligaciones constitucionales fundamentales.

### **III. Propuesta del Icefi**

En este escenario, el Icefi plantea que es necesario continuar con un debate transparente e incluyente sobre las propuestas de enmienda y seguir el proceso para corregir el dictamen favorable de la Cece. El Icefi reitera, además, la necesidad ineludible de atender cuidadosamente las advertencias contenidas en el dictamen desfavorable de la SAT.

Por ello, el Icefi recomienda que la ley aprobada contenga disposiciones que aseguren lo siguiente:

- a) **Condicionar los privilegios fiscales al logro efectivo de los resultados en términos de inversión y empleo. Para este propósito, el Icefi propone que el momento en que se apliquen los privilegios fiscales sea posterior a la realización de nuevas inversiones y la creación de plazas de trabajo formales nuevas, y no de forma previa, como lo propone el dictamen de la Cece favorable a la iniciativa 4644.** Para esta gestión por resultados, la ley debe incluir mecanismos rigurosos de verificación de estas inversiones y empleos, idealmente bajo la responsabilidad conjunta del Ministerio de Economía, el Ministerio de Finanzas Públicas y la SAT, previo a conceder cualquier privilegio fiscal que se haya aprobado en la ley.
- b) Mecanismos de verificación y transparencia rigurosos para las empresas que actualmente son beneficiarias de los regímenes de maquila y zona franca, las cuales automáticamente quedarían como beneficiarias de los nuevos privilegios fiscales. Estas medidas constituirían garantía mínima para la protección de los empleos existentes en dichas empresas.
- c) Eliminar las exenciones del ISR a la distribución de dividendos, ya que no existe justificación económica ni política para su concesión.
- d) Que se racionalicen y reduzcan los plazos durante los cuales se gozarán los privilegios fiscales.
- e) Que se reduzcan los porcentajes de exención del ISR, especialmente para las inversiones que se ubiquen en el área metropolitana o en áreas en las que ya se registran niveles de desarrollo económico.

El Icefi reitera que el esfuerzo destinado a fortalecer el marco regulatorio para atraer inversiones de calidad y generar más y mejores empleos en el país debe ser parte de un plan integral mucho más amplio y de más largo aliento, que considere los factores verdaderamente importantes en las decisiones de inversión. A criterio de este Instituto, estos factores deberían incluir, pero no limitarse a: acceso a consumidores, estabilidad política y social, clima de negocios, calidad y confiabilidad de la infraestructura y servicios básicos, disponibilidad de capital humano sano y capacitado, reducción de la corrupción, seguridad, respeto a la ley y el Estado de derecho, entre otros.



Es decir, este esfuerzo debe evitar a toda costa un enfoque miope e inefectivo basado únicamente en la concesión de privilegios fiscales.

El Icefi reitera su mejor disposición de aclarar o ampliar cualquier información relativa al tema que se aborda en la presente misiva. Aprovecho la oportunidad para suscribirme del Señor Presidente con mis mejores muestras de deferencia y respeto.

Muy atentamente,



Jonathan Menkos Zeissig  
Director Ejecutivo del Icefi

Excelentísimo Señor  
Otto Fernando Pérez Molina  
Presidente Constitucional de la República  
Su Despacho.