

Guatemala, Centroamérica, 10 de febrero de 2020

Diputadas y diputados
Integrantes de la Comisión de Finanzas
Públicas y Moneda
Congreso de la República
Sus Despachos

Ref.: *iniciativa de ley número de registro 5691*

Apreciables Diputadas y Diputados:

Al saludarles de la manera más cordial, por medio de la presente me permito hacer de su conocimiento la preocupación del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi) por los efectos fiscales negativos que generaría la aprobación de la iniciativa de ley número de registro 5691, que propone la *Ley de 100 Años de Inversión y Empleo*. Entendemos que ya fue trasladada a la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda para su estudio y dictamen.

Debido a las graves falencias que esta propuesta adolece, el Icefi expresará públicamente su rechazo a la aprobación de este tipo de legislación que plantea privilegios fiscales sin el debido sustento técnico. Respetuosamente instamos a la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda a descartar iniciativas de ley cuya aprobación y aplicación debilitarían aún más a las ya frágiles finanzas públicas, y concentrar sus esfuerzos por ayudar en el diseño de un marco legal que permita al Estado de Guatemala contar con una política fiscal transparente, sostenible, equitativa y suficiente para enfrentar los desafíos del desarrollo y la consolidación democrática.

El sustento técnico de este rechazo a la iniciativa de ley número de registro 5691 se fundamenta en las consideraciones y elementos de análisis siguientes:

1. **Redacción confusa y técnicamente deficiente**, en particular los artículos 1 y 2, *objeto y ámbito de aplicación*, e *industria no comprendida en esta ley*, respectivamente, que revelan una propuesta demasiado general, ya que aplicaría a *cualquier actividad económica*, y no considera controles que eviten prácticas de simulación, como la de acceder a los beneficios propuestos cerrando una empresa existente para reemplazarla con una nueva, con una denominación social distinta. Lamentablemente la experiencia demuestra que en Guatemala este tipo de prácticas fraudulentas con el propósito de evadir o eludir obligaciones tributarias son frecuentes.
2. **Ningún elemento de verificación y evaluación de resultados como condición para el goce de los incentivos fiscales**. En el artículo 3 se proponen privilegios fiscales cuantiosos, pero no mecanismos *ex post* para medir y evaluar su supuesto impacto beneficioso. Dado que la propuesta declara como intención la generación de empleos y la atracción de inversiones, la iniciativa de ley no condiciona la permanencia y goce

de los incentivos fiscales a una rendición transparente de resultados en términos de empleos nuevos, garantías de la calidad de los empleos generados, identificación y evaluación del monto y calidad de las inversiones logradas, entre otros elementos. Sin una forma de verificar los empleos creados y las inversiones logradas, las exenciones propuestas constituirían un tratamiento discriminatorio injustificado cuya aplicación se prolongaría durante todo un siglo.

3. **Tratamientos tributarios que atentan contra los principios constitucionales de igualdad y capacidad de pago.** En la jurisprudencia, la Corte de Constitucionalidad ha interpretado en materia tributaria el artículo 4 de la Constitución Política de la República (CPR), *Principio de Igualdad*, en el sentido que «en su manifestación más sencilla, la igualdad consiste en dar igual tratamiento impositivo a los contribuyentes que se encuentren en igualdad de circunstancias o condiciones.»¹. Según este criterio las exenciones constituyen un tratamiento discriminatorio, que para poder ser tolerado como no violatorio al principio de igualdad debe tener una base razonable y responder a una finalidad o económica del Estado. Dado que esta iniciativa de ley propone exenciones cuantiosas, una excepción al principio de universalidad del sistema tributario, sin la debida razón ni justificación, lo propuesto devendría en un tratamiento discriminatorio injustificado, y con ello, violatorio al artículo 4 constitucional.

La propuesta también podría resultar violatoria del artículo 243 de la CPR, *Principio de Capacidad de Pago*, toda vez esa norma constitucional ordena que el «sistema tributario debe ser justo y equitativo», y para el efecto «las leyes tributarias serán estructuradas conforme al principio de capacidad de pago.». Privilegiar fiscalmente de manera injustificada a unos contribuyentes, sin considerar su capacidad de pago y sólo por el hecho de abrir una empresa podría constituir una violación a este precepto constitucional.

4. **Impacto negativo en la golpeada moral tributaria.** La aprobación de estos privilegios fiscales, que desde la evaluación técnica consideramos abusivos e injustificados, tendría un impacto negativo en la ya golpeada moral tributaria de los contribuyentes. Tal como lo ha demostrado la aprobación de disposiciones como la *Ley de Simplificación, Actualización e Incorporación Tributaria*, Decreto del Congreso de la República No. 7-2019, los privilegios fiscales excesivos e infundados desincentivan severamente el pago de impuestos, toda vez se fortalece la percepción ciudadana de la injusticia de estar obligado, al tiempo que otros agentes económicos en situación similar, gozan el privilegio de no tributar.
5. **Pérdida excesiva de recaudación y obligaciones de aumentar gasto e inversión pública.** La aprobación de esta iniciativa de ley contiene exigencias de gasto público que constituirán una presión fiscal adicional al monto de la pérdida de recaudación que generarían las exenciones tributarias propuestas. En el artículo 4 se proponen beneficios no tributarios, de particular preocupación la propuesta de la literal e), consistente en obligar al Ministerio de Gobernación y a los Concejos Municipales a

¹ Sentencia de la CC del 10 de diciembre de 1997, expediente 1434-96.

diseñar e implementar programas y rutas seguras desde y hacia las áreas en donde se instalen los beneficiarios de la ley. La exposición de motivos de la iniciativa de ley no incluye análisis técnicos del costo fiscal de estos programas y rutas, pese a que las disposiciones legales planteadas sí tendrían un impacto sobre los presupuestos del Ministerio de Gobernación y de los municipios.

Además, la literal f) faculta al Organismo Ejecutivo y a las municipales otorgar en arrendamiento o usufructo, terrenos para facilitar la instalación de industrias o unidades de desarrollo, sin que medien estudios técnicos que lo justifiquen, ni medidas que permitan medir y evaluar los beneficios de esos arrendamientos o usufructos.

Se recomienda muy especialmente que la Superintendencia de Administración Tributaria, el Ministerio de Finanzas Públicas y el Ministerio de Gobernación, entre otras instituciones afectadas, evalúen técnicamente esta propuesta para estimar su costo fiscal, por lo menos, para los próximos 25 años de vigencia.

6. Ignorancia de los elementos que potencian la competitividad de una economía.

La iniciativa de ley evidencia desconocimiento de los factores que en realidad potencian la competitividad y el quehacer de los negocios. Por ejemplo, ignora y obvia los resultados del *Índice de Competitividad Global* elaborado por el Foro Económico Mundial, que muestra con claridad que los principales factores que Guatemala necesita fortalecer para atraer la inversión es la eliminación de la delincuencia, la erradicación de la corrupción, el fortalecimiento de la burocracia, el perfeccionamiento de las habilidades de la mano de obra, entre otros, y que el pago de impuestos no figura entre los principales factores.

Por su parte, la encuesta *Doing Business* elaborada por el Banco Mundial, califica mal a Guatemala debido a la incapacidad del sistema financiero para ofrecer mecanismos para la solución de insolvencia, la falta de certeza jurídica en el cumplimiento de contratos y la falta de protección al inversionista minoritario, entre otros factores, pero tampoco identifica el pago de impuestos como uno de los problemas a superar.

Al carecer la iniciativa de ley de propuestas para atender los factores realmente importantes y relevantes como los que se identifican en amplios y completos estudios mundiales —como el *Índice de Competitividad Global* o la encuesta *Doing Business*—, y concentrarse solamente en otorgar privilegios fiscales, tributarios y no tributarios, se reduce drásticamente su potencial de éxito en la generación de empleos y la atracción de inversiones. Esto es causa de preocupación, ya que de ser aprobada la iniciativa de ley no se crearán empleos nuevos ni se atraerán inversiones de calidad, pero sí se generarán pérdidas de ingresos tributarios y se incrementarán los presupuestos de gastos de entidades públicas, y con ello se agudizarán los desequilibrios fiscales ya existentes.

La experiencia internacional muestra que los tratamientos tributarios diferenciados o preferenciales pueden ser exitosos, toda vez: estén respaldados por estudios técnicamente robustos que validen que los beneficios superan los costos para la sociedad; impulsen el establecimiento de industrias específicas que son de interés estratégico para el desarrollo de la sociedad; se concentren en regiones específicas; busquen la contratación de mano de obra específica disponible en el país, para la cual se incluye el pago de salarios mayores a los promedio o de valores de equilibrio de mercado; y, muy importante, sean temporales y decrecientes. Infortunadamente, esta iniciativa de ley no tiene estas características que deberían asumirse como mínimos para considerar su aprobación.

Esperando que la Comisión de Finanzas Públicas y Monedas tenga a bien tomar en consideración este aporte técnico a su trabajo de análisis y dictamen de la iniciativa de ley número de registro 5691, me suscribo reiterándole mi deferencia.

Muy atentamente,



Jonathan Menkos Zeissig
Director Ejecutivo

