

## **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA INICIATIVA DE LEY DE PROMOCIÓN DE INVERSIONES Y EMPLEO**

### **Marco general**

Guatemala enfrenta importantes desafíos para erradicar el hambre, la pobreza y mejorar el nivel de vida de los guatemaltecos, especialmente en las zonas más deprimidas del país, las cuales se han visto fuertemente impactadas por fenómenos naturales, algunos de ellos asociados al cambio climático.

Las tormentas como el Stan (2005), Agatha (2010), y la depresión tropical Doce-E (2011) deterioraron la infraestructura y causaron severos daños en las áreas cultivables del sur y el occidente del país. La sequía que se presentó en 2012, agravó la situación de 76 municipios del oriente ubicados en el denominado “corredor seco”. A lo anterior se suma el terremoto que asoló a la región occidental el 7 de noviembre de 2012, habiendo afectado más sensiblemente los departamentos de San Marcos, Quetzaltenango, Sololá, Retalhuleu, Totonicapán, Quiché, Huehuetenango y Suchitepéquez.

La situación descrita hace evidente la necesidad de establecer una plataforma legal para crear las condiciones para atraer nuevas inversiones al país, la cual debe ir acompañada de una estrategia y acciones dirigidas a mejorar el clima de negocios, la seguridad, y la certeza jurídica.

Países como México, Perú, Colombia, Chile, Costa Rica y República Dominicana, entre otros, también están focalizando sus esfuerzos por atraer la inversión extranjera directa (IED), utilizando como herramientas básicas esquemas de incentivos tributarios y no tributarios.

### **Marco legal**

#### **Las normas constitucionales**

El artículo 118 de la Constitución Política de la República Guatemala, establece como obligación del Estado orientar la economía nacional para lograr la utilización de los recursos naturales y el potencial humano, para incrementar la riqueza y lograr el pleno empleo.

Asimismo, el artículo 119 en sus literales a), b), f), l) y n), instituye como obligaciones del Estado, la equitativa distribución del ingreso nacional; promover el desarrollo económico de la Nación, estimulando la iniciativa en actividades agrícolas, pecuarias, industriales,

turísticas y de otra naturaleza; promover en forma sistemática la descentralización económica administrativa, para lograr un adecuado desarrollo regional el país; otorgar incentivos, de conformidad con la ley, a las empresas industriales que se establezcan en el interior de la República y contribuyan a la descentralización; promover el desarrollo ordenado y eficiente del comercio interior y exterior del país, fomentando mercados para los productos nacionales; así como crear las condiciones adecuadas para promover la inversión de capitales nacionales y extranjeros.

### **Las leyes ordinarias**

En concordancia con los mandatos constitucionales, dentro del ordenamiento jurídico guatemalteco se encuentran vigentes leyes que están orientadas a incentivar algunas actividades como el cooperativismo (Ley General de Cooperativas, Decreto 82-78 del Congreso de la República); o para promover las exportaciones, siendo éstas:

- Ley Orgánica de la Zona Libre de Industria y Comercio Santo Tomás de Castilla (ZOLIC), Decreto 22-73 del Congreso de la República, la cual creó la zona libre en dicho municipio, estableciendo un régimen aduanero especial y otorgándole incentivos fiscales a los usuarios que se establezcan dentro de la zona. Esta ley fue reformada en 2008, para permitir que ZOLIC pudiera expandir sus operaciones a otras regiones del país. Los incentivos fiscales que se otorgan en esta ley no están condicionados a las exportaciones.
- Ley de Fomento y Desarrollo de la Actividad Exportadora y de Maquila, Decreto 29-89 del Congreso de la República, la cual estableció los regímenes de perfeccionamiento activo, e incentivos de carácter tributario para promover las exportaciones. Los sectores beneficiarios son el comercial, industrial, agropecuario y de servicios, siempre que cumplan con la condición de vender los bienes o servicios que produzcan, fuera del territorio aduanero nacional.
- Ley de Zonas Francas, Decreto 65-89 del Congreso de la República, la cual creó el régimen aduanero de zona franca, según el cual este espacio se considera como si estuviera fuera del territorio guatemalteco para efectos del pago de tributos. Esta ley concede los beneficios únicamente a aquellas entidades que se dediquen a la exportación de bienes o servicios.

### **La normativa internacional**

Estas leyes, aun cuando constituyen valiosos instrumentos para promover las exportaciones, requieren ser actualizadas para poderlas adaptar a los compromisos internacionales que

Guatemala ha adquirido ante la Organización Mundial del Comercio (OMC), para la reducción y eliminación de las subvenciones.

De acuerdo a la OMC, la definición de “subvención” incluye tres elementos básicos:

- i) una contribución financiera,
- ii) de un gobierno o de cualquier organismo público en el territorio de un Miembro y
- iii) que otorgue un beneficio.

Para que exista subvención, deben reunirse los tres elementos.

Las subvenciones *per se*, no están sujetas a compromisos de reducción o eliminación, sino solamente aquellas que se consideran prohibidas por la OMC. El artículo 3 del Acuerdo sobre subvenciones y medidas compensatorias (SMC), prohíbe dos categorías de subvenciones.

- La primera, se trata de las subvenciones supeditadas *de jure* o de facto a los resultados de exportación, como condición única o entre otras varias condiciones (“subvenciones a la exportación”).
- La segunda categoría corresponde a las subvenciones supeditadas al empleo de productos nacionales con preferencia a los importados, como condición única o entre otras varias condiciones (“subvenciones al contenido nacional”).

“Estas dos categorías de subvenciones están prohibidas porque se establecen para influir en el comercio y, en consecuencia, es muy probable que tengan efectos desfavorables para los intereses de otros Miembros”<sup>1</sup>.

El alcance de estas prohibiciones es relativamente limitado pues abarcan únicamente las mercancías no agropecuarias. Las subvenciones a los productos agropecuarios y a los servicios no están incluidas en el Acuerdo SMC, por lo cual los países pueden continuar aplicándolas.

En el caso de las subvenciones prohibidas, la OMC estableció un compromiso de eliminación inmediata, salvo para los países en desarrollo o los países menos adelantados<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> [http://www.wto.org/spanish/docs\\_s/legal\\_s/legal\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/legal_s.htm)

<sup>2</sup> Los países menos adelantados (PMAS) son aquellos cuyo PIB *per capita* no sobrepasa los US 1,000 al año. Estos países no están obligados a dismantlar sus programas de subvenciones en tanto se mantengan en ese estatus. En esta categoría se ubican Nicaragua y Honduras.

Para los países en desarrollo, entre los cuales se ubica Guatemala, se estableció en el artículo 27.4 del Acuerdo SMC un período de transición de ocho años para la eliminación de las subvenciones prohibidas, cual vencía en 2003.

Sin embargo, debido a las dificultades que los países en desarrollo han enfrentado para mejorar sus perspectivas comerciales, en el marco de las negociaciones de la Ronda de Doha, se extendió el plazo para la supresión de las subvenciones a la exportación hasta 2013, con un período último de eliminación gradual que finalizará no más tarde del 31 de diciembre de 2015.

Para poder cumplir con las obligaciones establecidas en la OMC, se requiere por una parte, reformar los Decretos 29-89 y 65-89, ambos del Congreso de la República, eliminando aquellos beneficios que se caractericen como subsidios prohibidos conforme al Acuerdo SMC.

Por otra parte, se hace indispensable crear incentivos que sean compatibles con la normativa multilateral, y que a la vez generen las condiciones para atraer la IED, como un elemento fundamental dentro de la estrategia de desarrollo de Guatemala.

### **Procesos actuales de revisión de leyes de incentivos a la exportación en otros países latinoamericanos**

A los subsidios “permitidos” por la OMC, comúnmente se les denomina “subsidios de nueva generación”, que básicamente consisten en incentivos fiscales de tipo horizontal combinados con otros incentivos no fiscales. Entre los países que ya han puesto en conformidad con la OMC sus programas de incentivos, se encuentran Costa Rica, Chile, Colombia, México, Perú y Uruguay. República Dominicana está en proceso de desmontar las subvenciones prohibidas en forma progresiva.

Estos países están focalizando sus programas de incentivos en la atracción de inversión, el desarrollo de zonas con menor grado de desarrollo relativo, la creación de estímulos para incrementar el empleo o bien para motivar la protección del medio ambiente. Algunos, dirigen sus incentivos al desarrollo de determinadas actividades o sectores económicos.

#### **1. Costa Rica**

Costa Rica ofrece una amplia gama de incentivos fiscales y no fiscales orientados a fomentar la inversión en zonas francas, especialmente aquellas que se ubiquen en zonas desfavorecidas. Para el efecto establece montos mínimos de inversión a los que vincula con porcentajes de exención de ISR y plazos más largos atendiendo a la localización en la Gran Área Metropolitana Ampliada (GAMA) o fuera de ella.

Dentro de los incentivos fiscales, Costa Rica exenciona otros impuestos como el ISV, derechos consulares y los derechos arancelarios a la importación de materias primas e insumos y bienes de capital, entre otros, exenta el impuesto de exportación, el impuesto sobre el capital y el activo, el impuesto territorial, impuesto a la transferencia de bienes, el impuesto a las remesas, el ISV en compras que realicen las zonas francas en el mercado local, incluye además exención de los derechos arancelarios a la importación e impuesto interior de los envases, material de empaque y desechos resultantes de la actividad productiva de las empresas de zonas francas, destinados al reciclaje.

Otro paquete de incentivos no fiscales que concede Costa Rica, consiste en medidas de facilitación de trámites ante el Ministerio de Salud para el trámite de los permisos sanitarios, así como en otras instituciones gubernamentales y privadas, o bien para la provisión de infraestructura que sea necesaria para las zonas francas. Brinda apoyos educativos y capacitación especializada además de asistencia para la selección de personal en las empresas de zonas francas. Asistencia para vivienda y educación de empleados y sus familias. Otros programas otorgan financiamiento no reembolsable para promover inversión en tecnología.

Es el único país centroamericano que ha puesto sus programas de subvenciones en conformidad con los Acuerdos de la OMC y es el que capta el mayor flujo de IED en la región.

## 2. **Chile**

Chile concede beneficios horizontales para promover las inversiones, además de otros beneficios que otorga para incentivar sectores específicos orientados a la investigación, tecnología, medio ambiente, energía renovable, entre otros.

Ofrece un paquete atractivo de incentivos fiscales (exención de ISR y crédito fiscal del ISV) y no fiscales como financiamiento no reembolsable, el pago de salarios durante 2 años, urbanizaciones para inversiones nuevas, conforme a montos preestablecidos.

## 3. **Colombia**

Colombia, a través de una reforma a su ley de zonas francas, también promueve la inversión de acuerdo a montos mínimos de capitales, ubicación y actividad, favoreciendo aquellas orientadas a la investigación científica, tecnología o medio ambiente, ecoturismo, energía renovable, o centros logísticos, entre otros.

Adicionalmente, Colombia busca proveer certeza jurídica a través de los convenios de estabilidad tributaria mediante los cuales garantiza el *status quo* impositivo y regulatorio vigente al momento de realizar la inversión, a menos que existan condiciones más favorables, en cuyo caso el inversionista puede voluntariamente migrar hacia las nuevas disposiciones.

Las innovaciones que ha introducido Colombia a su ley de zonas francas, asociados a un clima favorable a los negocios, que incluye su proceso de apertura comercial, la ha posicionado como uno de los destinos más atractivos para proyectos de inversión a gran escala.

#### 4. **El Salvador**

El Salvador, además de sus leyes de fomento de las exportaciones a través de las zonas francas y regímenes de perfeccionamiento activo las cuales está reformando para hacerlas consistente con los compromisos de la OMC, también cuenta con una ley específica de Servicios Internacionales la cual busca incentivar sectores específicos como el turismo y los servicios médico-hospitalarios, entre otros. Es importante recordar que las subvenciones a los servicios no están disciplinadas en la OMC.

Por otra parte, la Asamblea Legislativa de El Salvador, aprobó en agosto de 2012, la Ley de Incentivo para la Creación del Primer Empleo de las Personas Jóvenes en el Sector Privado, la cual promueve este tipo de contrataciones otorgando a las empresas una deducción del Impuesto sobre la Renta proporcional a la cantidad de empleos generados. Este incentivo se otorga a todas las empresas sin que estén acogidas a ningún régimen especial, por lo cual cae en la categoría de subsidios de nueva generación.

#### 5. **México**

México mantiene algunos incentivos para las exportaciones ligados a promover zonas desfavorecidas, pero la mayor atención la dirige hacia los centros logísticos a los cuales otorga un paquete importante de incentivos fiscales y no fiscales, entre los que se encuentran exenciones de impuestos de importación, del IVA, exención del ISR que también se otorga para promover actividades de protección al medio ambiente. Dentro de los incentivos no fiscales destacan el financiamiento no reembolsable para promover el desarrollo tecnológico y del medio ambiente. Además de los incentivos federales, los inversionistas tienen a disposición una amplia gama de incentivos estatales y hasta municipales relacionados con la infraestructura, las exoneraciones o reducciones de impuestos y tasas de servicios correspondientes.

#### 6. **Perú**

Perú ofrece interesantes paquetes de incentivos fiscales y no fiscales que se orientan a fomentar la inversión en zonas desfavorecidas, incluye los acuerdos de estabilización para dar certeza fiscal y jurídica a los inversionistas, los que combinados con otras medidas, mejoran el clima de negocios, por lo que Perú ha podido mantener un crecimiento sostenido en los últimos cinco años, alcanzando en 2010 el 8.8 por ciento del PIB.

## 7. **Uruguay**

Uruguay ha sido uno de los primeros países en otorgar subsidios de nueva generación. En enero de 1998 promulgó la Ley 16.906 orientada a promover las inversiones, mediante un paquete de incentivos fiscales y no fiscales como la estabilidad jurídica, garantizada por el propio Estado bajo pena de responsabilizarse por los daños y perjuicios que puedan sufrir las empresas. Esta Ley ha sufrido dos reformas, la última realizada en enero de 2012, recoge las lecciones aprendidas de la aplicación de los sistemas anteriores e introduce orientaciones de política que evidencian el nuevo rumbo que traza Uruguay en materia de inversiones.

Para otorgar los incentivos el poder ejecutivo tiene facultades para declarar promovidas actividades sectoriales específicas. Uno de los aspectos más novedosos de la ley, es que los beneficios se otorgan mediante una sofisticada matriz de objetivos e indicadores que toma en consideración la generación de empleo, que es la que tiene mayor ponderación (30%) la descentralización y aumento de las exportaciones (15% cada una) la utilización de tecnologías limpias o incremento en I+D+i (20%) y el indicador sectorial (20%) para hacer un total de 100 puntos.

Adicionalmente, cada indicador tiene su propia ponderación. En el caso por ejemplo del empleo, se agregan incentivos adicionales para promover la contratación de trabajadores con mayores problemas de ocupación como mujeres, menores de 24 años o mayores de 50 años y trabajadores rurales. En cuanto al índice de aumento de las exportaciones, la mayor ponderación se da a los proyectos que registran un mayor incremento anual de las exportaciones. Los demás índices también tienen su forma de ponderación.

## 8. **República Dominicana**

República Dominicana se encuentra en un interesante proceso de transición en el cual está ajustando sus incentivos a los compromisos de la OMC. Hasta ahora, mantiene sus leyes de Zonas Francas y admisión temporal, los cuales están siendo reformados. Por otra parte, ha establecido como sectores prioritarios las cadenas productivas de cuero, calzado, manufacturas de cuero, textiles y confecciones, para los cuales otorga exención del Impuesto sobre la Renta, exención del Impuesto a la Transferencia de Bienes Industriales y

Servicios, que equivale al Impuesto al Valor agregado que aplica Guatemala, y redujo al cero por ciento los aranceles para 155 posiciones arancelarias donde se clasifican las materias primas para estas industrias. De esta forma República Dominicana concede subvenciones de tipo horizontal o de nueva generación, permitidas por la OMC.

## 9. Guatemala

Guatemala aún no ha actualizado sus esquemas de incentivos, salvo el caso de la Ley de la Zona Libre de Industria y Comercio Santo Tomás de Castilla –ZOLIC-, que desde sus inicios ha otorgado los incentivos fiscales sin que estén condicionados al desempeño exportador. La reforma realizada mediante el Decreto 30-2008 del Congreso de la República, permite la ampliación del régimen de zona libre a otras áreas del territorio nacional.

Por lo demás, Guatemala continúa aplicando beneficios fiscales para las exportaciones a través de la Ley de Fomento y Desarrollo de la Actividad Exportadora y de Maquila (Decreto 29-89 del Congreso de la República) y la Ley de Zonas Francas (Decreto 65-89 del Congreso de la República), las cuales es necesario actualizarlas, como se explicó anteriormente, únicamente en lo que concierne a los beneficios fiscales caracterizados como subvenciones prohibidas conforme la OMC, que aplican a mercancías no agropecuarias.

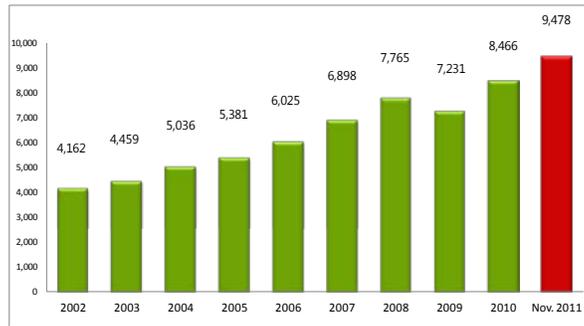
Adicionalmente, es necesario que Guatemala incorpore a su legislación incentivos de nueva generación, como ya lo han hecho otros países, que generen las facilidades para que la nueva inversión, tanto nacional como extranjera, se establezca en el país.

### **Importancia de crear un marco legal para la atracción de inversiones y la generación de empleo**

Guatemala ha realizado una serie de acciones encaminadas a mejorar la competitividad del país y atraer los flujos de IED. Dentro de estas acciones, sobresalen las medidas para mantener estabilidad económica y la neutralidad en el tipo de cambio, la puesta en vigencia de leyes para fomentar las exportaciones, a lo que se suma el proceso de apertura comercial con terceros países, y la participación activa en la construcción de la Unión Aduanera Centroamericana.

Como resultado, en los últimos ocho años, Guatemala ha duplicado sus exportaciones

**Guatemala: Exportaciones totales, en millones de US\$, años 2002- 2012**



Fuente: Banco de Guatemala

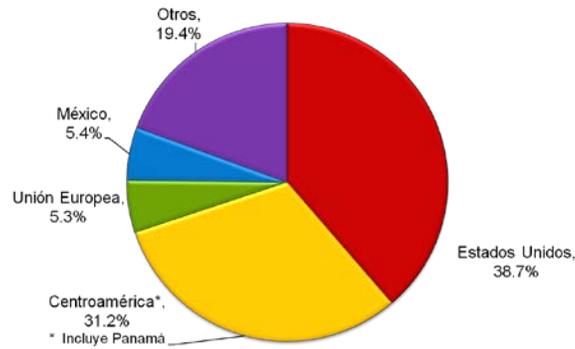
Tiene vigentes 11 tratados de libre comercio y 2 se encuentran pendientes de entrar en vigor, siendo uno de ellos el Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea. El 88 por ciento de las exportaciones de Guatemala se realizan bajo acuerdos preferenciales

**TRATADOS Y ACUERDOS COMERCIALES**



El 80.6 por ciento de las exportaciones se destinan a cuatro mercados:

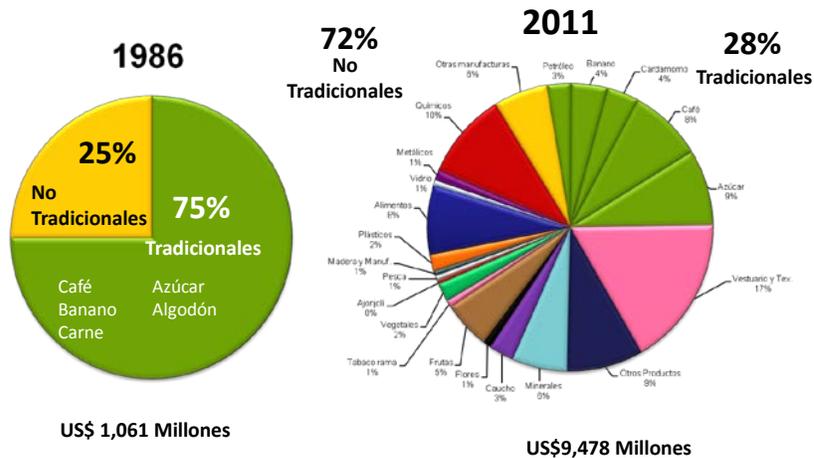
### Guatemala: principales destinos de las Exportaciones, año 2011.



Fuente: Banco de Guatemala

Uno de los logros más significativos ha sido la ampliación y diversificación de la oferta exportable:

### DIVERSIFICACIÓN Y AMPLIACIÓN DE LA OFERTA EXPORTABLE

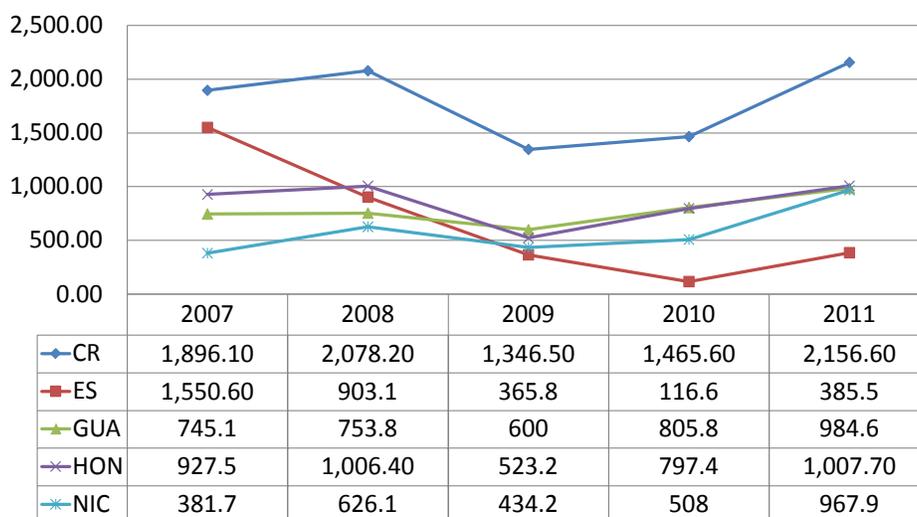


Fuente: BANGUAT, Según pólizas de exportación

### Los principales competidores centroamericanos

Otro de los grandes desafíos que debe enfrentar Guatemala es equiparar las condiciones para atraer las inversiones, con sus competidores más cercanos. Según datos del Consejo Monetario Centroamericano, Costa Rica y Honduras son los países que captan la mayor IED en Centroamérica. Guatemala se ubica en el tercer lugar, seguido muy de cerca por Nicaragua.

## Centroamérica: Ingresos de IED anual, por país, años 2007-2011, en millones de US\$



Fuente: SECMCA

De acuerdo al índice de competitividad del Banco Mundial, de 2010 a 2012, Guatemala ha descendido del puesto 78 al 84 ubicándose por debajo de Costa Rica y Panamá, en tanto que Honduras ha mejorado en 5 puntos en el mismo período.

## INDICE DE COMPETITIVIDAD

País	ICG	ICG	Variación 2010-2011
	2011-2012	2010-2011	
	Posición	Posición	
<b>Panamá</b>	49	53	4
<b>Costa Rica</b>	61	56	-5
<b>Guatemala</b>	84	78	-6
<b>Honduras</b>	86	91	5
<b>El Salvador</b>	91	82	-9
<b>Nicaragua</b>	115	112	-3

## Beneficios esperados

Como parte de los análisis realizados para desarrollar la iniciativa de ley, se realizó una evaluación del crecimiento y desarrollo económico que pueda generarse como resultado de la implementación de la iniciativa de Ley de Promoción de Inversiones y Empleo.

El objetivo específico de la investigación fue medir el posible impacto en el crecimiento del PIB; en la creación de nuevos empleos, y; en el desarrollo inducido en zonas desfavorecidas.

Se tomó como base el texto de la iniciativa considerando aspectos relevantes, como: la ley no estaría orientada a un sector específico, sino al crecimiento y desarrollo con oportunidades iguales para todos los sectores económicos, dentro de un contexto integral y utilizando los nuevos criterios que permitan la reducción de costos y el incremento de la productividad global.



De acuerdo a la metodología utilizada para la medición de cada una de las variables anteriores, la evaluación permitió determinar lo siguientes impactos:

### a. Impacto en el crecimiento de la producción

El crecimiento económico y del ingreso nacional, se produciría como resultado del efecto multiplicador de la inversión, lo que permitiría un crecimiento adicional del PIB dentro de los rangos del 1.2% al 2.7%; según la probable respuesta de los contribuyentes a los incentivos fiscales.

Escenario	Incremento inicial de La producción o renta Millones Q.	Producción o renta generada por efecto multiplicador. Millones Q.	Incremento del PIB. %
Inferior A	1,600.0	4,742.7	1.2
Intermedio	2,400.0	7,114.1	1.9
Superior B	3,200.0	9,485.5	2.7

### b. Efecto multiplicador de las inversiones:

El siguiente cuadro contiene el efecto multiplicador de la nueva inversión generada por la iniciativa de ley, sobre la producción nacional. En el margen inferior del área probable (20.0%), el incremento en la producción nacional como resultado del efecto multiplicador, sería de alrededor de Q. 4,742.7 millones, equivalente al 1.2% del PIB a precios corrientes del 2011. En el margen superior (40.0%), el incremento en la producción nacional sería de alrededor de Q 9485.5 equivalente al 2.7% del PIB<sup>3</sup>.

**Cuadro 1.**

**ESTIMACIÓN DEL EFECTO MULTIPLICADOR DE LAS INVERSIONES  
GENERADO POR LOS INCENTIVOS A LA PRODUCCIÓN Y SERVICIOS**  
Millones de Quetzales

		Efecto del multiplicador sobre la renta					Total SCn
		Fase 1 1	Fase 2 C <sup>1</sup>	Fase 3 C <sup>2</sup>	Fase 4 C <sup>3</sup>	Fase 5 C <sup>5</sup>	
<b>Multiplicador</b>		1.00	0.84	0.71	0.59	0.50	
Valor producción Mill.	20000						
Valor agregado 40%	8000						
Incremento 20% del VA	1600						
		1600.0	1344.0	954.2	563.0	281.5	<b>4742.7</b>
Incremento 30% del VA	2400.0						
		2400.0	2016.0	1431.4	844.5	422.3	<b>7114.1</b>
Incremento 40% del VA	3200.0						
		3200.0	2688.0	1908.5	1126.0	563.0	<b>9485.5</b>
Incremento 50% del VA	4000.0						
		4000.0	3360.0	2385.6	1407.5	703.8	<b>11856.9</b>
Incremento 60% del VA	4800.0						
		4800.0	4032.0	2862.7	1689.0	844.5	<b>14228.2</b>
Incremento 70% del VA	5600.0						
		5600.0	4704.0	3339.8	1970.5	985.3	<b>16599.6</b>
Incremento 80% del VA	6400.0						
		6400.0	5376.0	3817.0	2252.0	1126.0	<b>18971.0</b>
Incremento 90% del VA	7200.0						
		7200.0	6048.0	4294.1	2533.5	1266.8	<b>21342.3</b>
Incremento del 100%	8000.0						
		8000.0	6720.0	4771.2	2815.0	1407.5	<b>23713.7</b>

### c. Impacto en el crecimiento del empleo

La creación de nuevos empleos, es uno de los impactos más significativos, que puede esperarse en la implementación de la iniciativa de ley; conforme la dinámica de incremento de la inversión y producción que se produzca, la formación de nuevos

<sup>3</sup> El % de pérdida del PIB como resultado de la derogación, se estima sobre la base del monto del PIB corriente del año 2011, estimado por el Banco de Guatemala en 365112.0 millones de quetzales.

empleos crecerá en forma proporcional. Desde el punto de vistas teórico, es necesario que la producción y la demanda agregada crezca (efecto multiplicador), para alcanzar el pleno empleo, no solo para alcanzarlo, sino también para mantenerlo. Dadas las condiciones actuales del desempleo estructural de la economía guatemalteca, con un índice de desempleo del 56% (INE, 2011), la creación de nuevos empleos a través de la política fiscal tendría un fuerte potencial de expansión de la demanda agregada.

Los resultados del siguiente cuadro indican que en promedio nacional, una producción adicional en todos los sectores con valor de Q. 1.0 millón, genera 8 nuevos empleos directos y 4 empleos indirectos, para un total de 12 empleos en ocupación plena. Aplicados estos indicadores, a la producción adicional que se espera sea generada con la implementación de la Ley, se obtienen los siguientes resultados: en el límite inferior (A) la creación de 54,574 empleos y en límite superior (B) de 109,148 empleos. La economía tiene espacio para la creación de nuevos empleos sobre el límite superior, situación que podría presentarse al reducirse los riesgos de los factores no fiscales que limitan la inversión productiva. La reducción de estos riesgos incrementa la elasticidad de respuesta de la inversión a los incentivos fiscales.

**Cuadro 3.****MODELO DE CREACIÓN DE EMPLEOS DE LA NUEVA LEY DE INVERSIÓN Y EMPLEO****Nomenclatura modelo de empleo**

EDI = Empleos directos generados.

EIN = Empleos indirectos generados

ET = Empleos totales

VP = Valor de la producción como base de análisis. (Quetzales corrientes)

VAN= Valor agregado promedio nacional, necesario para producir un nivel dado de producción. %

CRMO = Costo de la mano de obra para generar el valor de la producción base como % del valor agregado.

CTMO = Costo de mano de obra para generar el valor de producción base. Quetzales

SDP = Salario diario promedio, todos los sectores. Quetzales.

DTT = Días totales trabajados para generar el valor de producción base.

CDI = Demanda intermedia promedio en todos los sectores de la economía

**Datos utilizados modelo de empleo.**

Siendo: VP = 1,000,000; VAN = 0.40 %; CRMO = 35%; CTMO = 50.0 Quetzales diarios

CDI = .50 (coeficiente de interrelación sectorial); EDI = sobre la base de 365 días al año.

**Formulas para obtener empleos directos** $CTMO = (VP * VAN * CRMO)$  $DTT = (CTMO / SDP)$  $EDI = DTT / 365$ **Resultados para empleos directos**

CTMO = 140000

DTT = 2800

EDI = 8

Pagados en mano de obra por cada 1.0 producido

Días /trabajador para producir 1.0 millon.

Nuevos empleos directos generados sobre la base de 365 días para producir 1.0 millón de producción anual.

Escenario A 36,383

Intermedio 54,574

Escenario B 72,765

**Formulas para obtener empleos indirectos**

$$CTMO = (VP * VAN * CRMO.CDI)$$

$$DTT = (CTMO / SDP)$$

$$EIN = DTT / 365$$

**Resultados de aplicación de formulas empleos indirectos**

$$CTMO = 70000$$

$$DTT = 1400$$

$$EIN = 4$$

Pagados en mano de obra por cada 1.0 millón producido

Días/ trabajador para producir 1.0 millón.

Nuevos empleos indirectos sobre la base de 264 días para producir 1.0 millón de producción anual.

Escenario A 18,191

Intermedio 27,287

Escenario B 36,383

**Empleos totales. Suma de directos e indirectos**

$$ET = EDI + EDI$$

Escenario A 54,574

Intermedio 81,861

Escenario C 109,148

**d. Impacto en el balance tributario**

El siguiente cuadro contiene la estimación del balance tributario resultado del costo tributario y de la nueva tributación esperada. Las columnas (a) y (b), contienen el incremento en el valor agregado, o sea el porcentaje de la inversión que las empresas estarían dispuestas a incrementar, como resultado del efecto de los nuevos incentivos fiscales. Si las empresas no reaccionaran en absoluto a los incentivos, el incremento en el valor agregado sería de cero y la Administración Tributaria tendría un balance negativo de Q. 1,472.0 millones.

En el otro extremo, si las empresas cubiertas por la exención tributaria, incrementaran su inversión en un 100% como respuesta a los incentivos, entonces la Administración Tributaria tendría un balance positivo de Q. 2,893.0 millones.

**Cuadro 2.**

**ESTIMACIÓN DEL BALANCE TRIBUTARIO RESULTADO DEL ESTABLECIMIENTO  
DE LA NUEVA LEY DE LA INVERSIÓN Y EMPLEO**

Millones de Quetzales

Incremento del valor agregado		Efecto Multiplicador	Recaudación Adicional	Gasto Tributario	Balance Tributario
%	Monto				
A	b	c	d	F	g
0	0	0	0	1472	-1472.0
20	1600.0	4742.7	872.7	1472	-599.3
30	2400.0	7114.1	1309.0	1472	-163.0
40	3200.0	9485.5	1745.3	1472	273.3
50	4000.0	11856.9	2181.7	1472	709.7
60	4800.0	14228.2	2618.0	1472	1146.0

70	5600.0	16599.6	3054.3	1472	1582.3
80	6400.0	18971.0	3490.7	1472	2018.7
90	7200.0	21342.3	3927.0	1472	2455.0
100	8000.0	23713.7	4363.3	1472	2891.3

a) Porcentaje del valor agregado a la producción que se produciría como resultado del establecimiento  
b) Monto de valor agregado a la producción que se produciría como resultado del establecimiento  
c) Efecto multiplicador producido como resultado de mayor renta a los factores de producción  
d) Recaudación adicional obtenida como resultado del efecto multiplicador.  
e) Gasto tributario  
f) Balance tributario entre la recaudación adicional como resultado del efecto multiplicador y el gasto tributario.

El impacto regional de la Ley de Inversión y Empleo requiere una distribución de los beneficios de la Ley, proporcionalmente inversa a los índices actuales de Desarrollo Departamental. Bajo este criterio, el impacto de la Ley se distribuiría en todos los departamentos de la República, pero con especial atención en los que actualmente registran los más bajos índices de desarrollo. Esta política distributiva, permitiría, establecer la meta de llevar los índices actuales de estos departamentos, al promedio nacional.

El límite superior de beneficios que puede generar la Ley no es taxativo, sino puede incrementarse en la medida que se reduzca el efecto de los factores no fiscales, que actualmente limitan la inversión productiva; debido a que se produciría una mayor respuesta de la inversión a los incentivos.

### **La Iniciativa de Ley de Promoción de Inversiones y Empleo**

La iniciativa de ley que se presenta, es el resultado de los consensos obtenidos entre las autoridades del Ministerio de Economía, el Ministerio de Finanzas Públicas, y la Superintendencia de Administración Tributaria; así como las consultas llevadas a cabo con diversos sectores representados a través de las organizaciones gremiales y empresariales y de la sociedad civil.

Las regulaciones incluidas en la iniciativa que se presenta, guardan estrecha relación con los principios rectores de la Política Integrada de Comercio Exterior, Competitividad e Inversión, aprobada por el Consejo Nacional de Promoción de las Exportaciones (CONAPEX), que establece como objetivo fundamental “Contribuir al desarrollo económico sostenido, la generación de empleos y el bienestar de la población; mediante la participación exitosa de la producción nacional de bienes y servicios, tanto en el mercado nacional como extranjero, así como la promoción de inversiones en el país.”

Esta política se basa en cuatro ejes estratégicos:

- Mejora de la Competitividad

- Ampliación y Diversificación de la Oferta Exportable
- Consolidación del acceso a los mercados
- Promoción del comercio exterior y la Inversión Extranjera Directa

Entre sus líneas de acción, prioriza la creación de incentivos para promover la inversión, y generar empleo, así como desarrollar sectores con alto potencial y fortalecer las micro, pequeñas y medianas empresas, favoreciendo los encadenamientos productivos, para ampliar y diversificar la oferta exportable.

### **Objetivo de la iniciativa de Ley**

La iniciativa que se acompaña a la presente exposición de motivos, tiene como objetivo crear las condiciones para incentivar las inversiones, incrementar el empleo y mejorar la competitividad para promover el desarrollo de las zonas desfavorecidas del país.

### **Aspectos fundamentales de la iniciativa de Ley**

Para el cumplimiento de sus objetivos, en la iniciativa de ley se crean dos mecanismos para la generación de nuevas inversiones:

- Las zonas de desarrollo económico y
- Las unidades de desarrollo económico.

La diferencia sustancial consiste en que las primeras se constituyen como agrupamientos de entidades dedicadas a la producción de bienes o servicios, que operan bajo el régimen de zonas francas, en tanto que las segundas son entidades que operan bajo el régimen de admisión temporal, sin estar agrupadas en área delimitada. En ambos casos los controles aduaneros son aplicados por la Superintendencia de Administración Tributaria y las operaciones se rigen por la normativa del Código Aduanero Uniforme Centroamericano, su reglamento y demás disposiciones aduaneras.

Entre estos beneficios que se proponen en la iniciativa, se encuentran el crédito fiscal del Impuesto sobre la Renta por la inversión en activos fijos, generación de empleo o capacitación que realicen los beneficiarios de la ley, por un período de veinte años. Este plazo es similar al que otorgan otros países, inclusive algunos no lo condicionan a un plazo fijo para motivar la reinversión de utilidades. El Impuesto de Solidaridad se exenciona por el mismo plazo por ser acreditable al impuesto sobre la renta.

El otorgamiento del crédito fiscal del Impuesto sobre la Renta, en los plazos y condiciones que se establecen en la iniciativa que se acompaña a la presente exposición de motivos, son consistentes con las disposiciones del Código Tributario.

Los demás incentivos relativos a la exención por la compra, permuta o transferencia de dominio, o el arrendamiento de inmuebles y el crédito fiscal del 50 por ciento sobre el Impuesto Único sobre Inmuebles, por las inversiones en infraestructura que realicen los beneficiarios en los municipios donde se establezcan; se otorgan por un plazo de diez años, ya que por tratarse de exenciones de tributos están sujetas al plazo establecido en el Código Tributario.

La exención de los derechos arancelarios a la importación y la exención del impuesto al valor agregado en las importaciones de maquinaria, materias primas, insumos y materiales que utilicen en los procesos productivos de bienes y servicios, se establecen a plazo indefinido, ya que se trata de operaciones que se realizan en regímenes aduaneros especiales, y por lo tanto no se produce el hecho generador de tales tributos.

Un rasgo fundamental de la iniciativa de ley, es que los beneficiarios, además de los controles que establecen las leyes tributarias, se sujetan a controles específicos para asegurar un uso apropiado de los beneficios. Entre éstos, cabe mencionar la obligación de presentar juntamente con la Declaración Jurada Anual del Impuesto sobre la Renta, los estados financieros auditados por contador público y auditor independiente. El dictamen debe contener un detalle que muestre la determinación de la renta imponible afecta y la determinación y aplicación del crédito del Impuesto sobre la Renta que corresponda de acuerdo al régimen en el que se encuentre registrado.

Asimismo, la Superintendencia de Administración Tributaria y el Ministerio de Economía, puede pedir a los beneficiarios los informes que demuestren el cumplimiento de las obligaciones que establece la ley.

### **Estructura de la iniciativa de Ley**

La iniciativa se subdivide en siete Títulos: El Título I desarrolla las disposiciones de carácter general; el Título II contiene normas relativas a las zonas de desarrollo económico; el Título III desarrolla las disposiciones relativas a las unidades de desarrollo económico; el Título IV establece los beneficios no tributarios que aplican tanto a las zonas de desarrollo económico como a las unidades de desarrollo económico; el Título V desarrolla los procedimientos para la autorización de los beneficios que comprende la iniciativa de ley; el Título VI establece las prohibiciones y sanciones por incumplimiento de los beneficiarios; y el Título VII establece las disposiciones transitorias y finales.

El Título I consta de un Capítulo Único y seis artículos (del 1 al 6) en donde se establece el objeto, el ámbito de aplicación, la definición de las zonas desfavorecidas, y disposiciones generales. Se contemplan algunas exclusiones en función del tipo de actividad, del valor

agregado que generan o por tratarse actividades que ya han sido fomentadas con incentivos fiscales.

El Título II se desarrolla en cuatro capítulos y veinte artículos (del 7 al 27). El Capítulo I que comprende las disposiciones generales en donde se crean las zonas de desarrollo económico, estableciendo dos categorías de beneficiarios: los administradores y los usuarios. Los primeros son las entidades responsables de desarrollar y administrar las zonas de desarrollo económico y los usuarios son las entidades que se establezcan dentro de la zona y se dediquen a la fabricación de bienes o prestación de servicios.

El Capítulo II, aborda las disposiciones relativas a los derechos de los administradores y de los usuarios de las zonas de desarrollo económico. En este capítulo se desarrollan las normas que regulan los incentivos fiscales para promover las nuevas inversiones que se realicen en el interior del país y que generen nuevos empleos.

El Capítulo III comprende las disposiciones relativas al régimen aduanero aplicable a las zonas de desarrollo económico, las cuales consisten en áreas extra aduanales en las que las mercancías que ingresen a la zona se considerarán como si no estuviesen dentro del territorio aduanero, para lo cual cuentan con una delegación de aduanas que controla las operaciones de comercio exterior que realizan los usuarios de dichas zonas. Las operaciones aduaneras se rigen conforme las disposiciones del Código Aduanero Uniforme Centroamericano y su reglamento.

Este capítulo contiene normas de especial relevancia, ya que a través de mecanismos como la subcontratación, se busca consolidar los encadenamientos productivos entre las pequeñas y medianas empresas y las empresas que se dedican al comercio exterior, lo cual permitirá ampliar y diversificar la oferta exportable, cumpliendo con los estándares de calidad internacionales. La importación a territorio aduanero nacional de las mercancías ingresadas a la zona es permitida, previo pago de los impuestos correspondientes.

El Capítulo IV se refiere a las obligaciones y prohibiciones para los beneficiarios. Se establecen disposiciones para propiciar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, laborales, ambientales, y demás normativa aplicable a los beneficiarios, para garantizar un uso apropiado de los incentivos.

El Título III, comprende cuatro capítulos y dieciocho artículos (del 28 al 45) que contienen las normas aplicables a las unidades de desarrollo económico. El Capítulo I contiene las disposiciones de carácter general, referentes a la creación de estas unidades y los beneficiarios.

El Capítulo II establece los derechos de las unidades de desarrollo económico, que comprende los beneficios fiscales que se otorgan a estas entidades, las cuales deben cumplir con el requisito de ubicarse en el interior del país y realizar nuevas inversiones en activos fijos y generación de empleo.

El Capítulo III instauro el régimen aduanero aplicable a las unidades de desarrollo económico, las cuales pueden realizar importaciones de materias primas, insumos y materiales bajo el régimen de admisión temporal conforme las disposiciones del Código Aduanero Uniforme Centroamericano y su reglamento, para que una vez hayan sido transformadas se exporten fuera del territorio nacional.

Este capítulo también regula lo relativo a los mecanismos de subcontratación y coexportación, con lo cual se facilita la incorporación de las pequeñas y medianas empresas al esfuerzo exportador, lo que permite diversificar la producción, mejorar los estándares de calidad, la transferencia de tecnología y ampliar la oferta exportable.

El Capítulo IV, estipula las obligaciones y prohibiciones aplicables a las unidades de desarrollo económico. Se establecen normas para propiciar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, laborales, ambientales, y demás normativa aplicable a los beneficiarios, para garantizar un uso apropiado de los beneficios. El control de las operaciones de comercio exterior que realizan estas entidades, corresponde con exclusividad a la autoridad aduanera, pero adicionalmente a través de la Oficina de Perfeccionamiento Activo se mantienen estrictos controles y vigilancia de las mercancías que ingresan temporalmente, asegurándose que su destino final sean los mercados de exportación. La nacionalización de las mercancías importadas temporalmente es permitida, previo pago de los impuestos correspondientes.

El Título IV comprende un Capítulo Único que en diez artículos (del 46 al 55) desarrolla los incentivos no tributarios, que consisten en mecanismos de facilitación para crear un clima de negocios favorable a la inversión. Reduce los plazos para la constitución de sociedades, la autorización de los estudios de impacto ambiental, así como para los registros sanitarios, permisos de trabajo para trabajadores extranjeros. Establece la obligación del Estado de crear programas de seguridad en las áreas donde se localicen las zonas de desarrollo económico y las unidades de desarrollo económico, entre otras facilidades.

El Título V contiene solo un capítulo y cuatro artículos (del 56 al 59) que establecen los requisitos y procedimientos para la solicitud y autorización de las zonas de desarrollo económico, y las unidades de desarrollo económico, correspondiendo esta función al Ministerio de Economía. Los beneficios solo pueden otorgarse a aquellas personas jurídicas

que se encuentren solventes en sus obligaciones tributarias, según informe que proporcione la Superintendencia de Administración Tributaria al Ministerio de Economía.

El Título VI cuenta con dos capítulos y nueve artículos (del 60 al 68) que establecen el régimen general de prohibiciones y sanciones en caso de incumplimiento, estableciendo una gradualidad en las sanciones de acuerdo al tipo de infracción, hasta la revocatoria del régimen. Estas disposiciones buscan prevenir los incumplimientos en los que puedan incurrir los beneficiarios respecto de sus obligaciones tributarias, laborales y en general la observancia de la legislación aplicable. De esta forma, se mantendrá una mayor vigilancia para que la iniciativa de ley, una vez aprobada por el Honorable Congreso, cumpla con los objetivos de generar nuevas inversiones y empleo en el interior del país.

El Título VII contiene las disposiciones transitorias y finales, consta de 16 artículos (del 69 al 83) que contienen principalmente las reformas a los Decretos 29-89 y 65-89 del Congreso de la República, para ponerlos en conformidad con la normativa de la OMC. En tal sentido se elimina el beneficio de la exención del Impuesto sobre la Renta y la exención de los derechos arancelarios a la importación sobre las importaciones de maquinaria, equipo, repuestos, componentes y accesorios, únicamente para las actividades no agrícolas, por cuanto que, conforme las disposiciones del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, ambas exenciones son consideradas como subsidios prohibidos.

No obstante, los decretos mencionados continuarán aplicándose para fomentar las exportaciones de productos agropecuarios, agroindustriales y servicios, ya que estos programas son compatibles con los Acuerdos de la OMC.

La ley contempla disposiciones que prohíben la duplicación de beneficios tributarios. Tanto el Ministerio de Economía como la Superintendencia de Administración Tributaria, establecerán los controles y registros para evitar esta duplicidad. Sin embargo, las entidades que estén calificadas al amparo de los Decretos 29-89 o 65-89 del Congreso de la República, pueden optar por constituirse como zonas de desarrollo económico o unidades de desarrollo económico, pero se les deducirá el tiempo que hubiesen gozado de las exenciones fiscales bajo otros regímenes de incentivos.