

Guatemala, agosto 2014

No. 8

**INICIATIVA DE LEY 4644
“LEY DE PROMOCIÓN DE INVERSIÓN Y EMPLEO”***

ANTECEDENTES

El 15 de enero del año 2013, el Presidente de la República presentó ante la Dirección Legislativa del Congreso de la República, la Iniciativa de Ley número 4644 que propone la aprobación de la “Ley de Promoción de Inversiones y Empleo”. En la exposición de motivos de la referida Iniciativa, se señala entre otros aspectos; la necesidad de establecer una plataforma legal para atraer inversión extranjera directa (IED), a través de esquemas de incentivos tributarios y no tributarios, como estrategias y acciones tendientes a mejorar el clima de negocios, la seguridad y la certeza jurídica en el país¹ .

* Por: Licda. María Fernanda Arenales González, Rony Carmelo de la Cruz Hernández y Carlos Enrique Solís García, Auxiliares de Investigación Científica en el IIES, Universidad de San Carlos de Guatemala.

¹ Iniciativa de Ley de Promoción de Inversiones y Empleo Número de Registro 4644, Congreso de la República de Guatemala, Guatemala 15 de enero de 2013. http://www.mineco.gob.gt/presentacion/LEYES_EMPLEO/4644%20Ley%20Promocion%20Inversiones%20y%2

El planteamiento de la aprobación de la Ley de Promoción de Inversión y Empleo, responde a los compromisos asumidos por Guatemala ante la Organización Mundial del Comercio (OMC), en relación a la eliminación de Subvenciones Prohibidas, que actualmente están contenidas en los Decretos 29-89 y 65-89, ambos del Congreso de la República de Guatemala.

¿Qué exige la OMC a Guatemala?

La eliminación de las subvenciones, que no son más que los incentivos fiscales que ofrecen los países para atraer inversiones en regímenes especiales, son obligadas para Guatemala, ya que al ser miembro de la -OMC-, se debe regir por las disposiciones de la misma, debiendo actualizar sus leyes para no ser objeto de sanción por incumplimiento, en este caso, del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (SMC).

Para los países en Vías de Desarrollo, entre los cuales se encuentra Guatemala, se estableció en el artículo 3 numeral 3.1 literales a) y b), las siguientes subvenciones, de las cuales dieron un plazo de 8 años para ser aprobadas y éste venció en el 2003, considerando prohibidas:

- ✓ Subvenciones a la exportación.
- ✓ Subvenciones al empleo de productos nacionales con preferencia de los importados.

Lo que se pretende, con la eliminación de subvenciones prohibidas, es que los beneficios fiscales otorgados por el Estado, no influyan en el comercio y se afecte a los demás países miembros. Sin embargo, debido a las dificultades que los países en desarrollo han enfrentado en el marco de las negociaciones de la Ronda de Doha², se extendió el plazo para la supresión de las subvenciones a la exportación hasta el año 2013, con un periodo último de eliminación gradual, que finalizará

no más tarde del 15 de diciembre del 2015.

En Guatemala actualmente existen leyes para promover las exportaciones, pero deben de ser actualizadas, para poderlas adaptar a los requerimientos que exige la OMC, ya que en las mismas se encuentran incluidas subvenciones que dicha entidad considera prohibidas.

Las Leyes que promueven las exportaciones son las siguientes:

- ✓ Ley de Fomento y Desarrollo de la Actividad Exportadora y de Maquila. Decreto 29-89 del Congreso de la República. Esta ley establece incentivos de carácter fiscal y regímenes de perfeccionamiento de activos, con la condición de vender los bienes o servicios que produzcan fuera de territorio aduanero nacional.
- ✓ Ley de Zonas Francas, Decreto 65-89 del Congreso de la República, la cual creó el régimen aduanero de Zonas Francas, en donde este espacio se considera como si estuviera fuera del territorio nacional. Para efectos de pago de impuestos, esta ley se aplica a entidades que se dediquen a la exportación de bienes o servicios.

Los decretos que deben reformarse para poder cumplir con la OMC son los Decretos 29-89 y 65-89, ambos del Congreso de la República, eliminando aquellos beneficios fiscales que se consideran subvenciones prohibidas.

- ✓ En el Decreto 29-89, se establecen incentivos fiscales a la exportación para atraer inversiones y fomentar el empleo.
- ✓ En el Decreto 65-89, se le da preferencia a la compra de materias primas nacionales.

¿Qué busca realmente la OMC?

- ✓ La única intención de dicha Entidad, es que todos los países miembros, otorguen incentivos de similares características para que no se perjudiquen entre sí. Ya que no le interesa que la inversión aumente en el país, la generación de empleos y mucho menos salarios dignos.
- ✓ Esta presión se hace cada vez más fuerte, debido a que la mayoría de los países con las mismas obligaciones, ya cumplieron con dichos requerimientos.

Análisis comparativo a la Iniciativa de Ley 4644, respecto a los Decreto 29-89 “Ley de Fomento y Desarrollo de la Actividad Exportadora y de Maquila” y 65-89 “Ley de Zonas Francas”.

La iniciativa de Ley 4644, viene a sustituir a los Decretos 29-89 y 65-89, con el objetivo de no dejar desprotegidas a las empresas acogidas bajo estos regímenes, y que puedan continuar gozando de todos estos beneficios fiscales que les son otorgados por parte del Estado.

Estos beneficios se otorgan mediante la creación de Unidades y Zonas de Desarrollo Económico, estableciendo incentivos fiscales para todas aquellas empresas que se dediquen a la maquila o exportación de productos fuera de Centro América.

Al comparar las actuales Leyes con la iniciativa de ley 4644, se puede notar que los beneficios fiscales son superiores a los que actualmente gozan las empresas acogidas bajo los Decretos vigentes, 29-89 y 65-89.

Para el ISR, el tiempo se amplía considerablemente y éste empieza a partir de que la empresa obtenga utilidades. Esto debe eliminarse, ya que muchas empresas podrían no declarar utilidades por largo tiempo, ampliando considerablemente el tiempo de la exención, hasta por 12

años.

Decreto 29-89.

En la Iniciativa 4644 “Ley de Promoción Inversión y Empleo”, se eliminan los diferentes regímenes que existen y ya no deben existir en el Decreto 29-89. Esto se hace por requerimientos de la OMC, ya que en el Artículo 3 numeral 3.1 inciso b) del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC, establece como subvenciones prohibidas, dar preferencia al empleo de productos nacionales con relación a los importados.

El decreto 29-89 establece cuatro regímenes para la exención, con diferentes beneficios, los cuales tienen como base para determinar en qué régimen está la utilización de productos nacionales. Tal es el caso de Régimen del Componente Agregado Nacional, en el cual queda exento de todo impuesto, sin necesidad de dejar ninguna garantía o pagar el impuesto, para luego solicitar devolución o estar ligado a un tiempo específico para reexportar el producto, como lo establecen los otros regímenes (Devolución de derechos, Reposición con Franquicia Arancelaria y de Componente Agregado Nacional Total).

Decreto 65-89.

Al comparar la iniciativa de ley 4644, de la misma forma que en el Decreto anterior, es evidente que los beneficios son mayores a los que da la actual Ley de Zonas Francas, debido a que no hay un proceso para la nacionalización de mercancías, mientras que en la ley actual está debidamente regulada. También se hace una diferenciación entre las personas individuales o jurídicas que se dediquen a las siguientes actividades: Agropecuarias, Industriales y de Servicios comprendidas en los capítulos, 1 al 24 del Sistema Armonizado de Codificación y Designación de Mercancías.

Los impuestos que tendrán impacto en la implementación de la

iniciativa 4644 son: -ISR-, -IVA-, -ISO-, Derechos Arancelarios y el de la Distribución de Petróleo y sus Derivados. Mismas que se dan en los decretos 29-89 y 65-89, utilizadas como instrumentos para la atracción de inversión, donde a cambio de dichas exoneraciones los inversionistas deben generar fuentes de empleo. Mientras que la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) considera que se incrementarán los gastos por alquileres de inmuebles y de servicios, implicando rendir más impuestos.

Por otra parte la Cámara de Comercio de Guatemala Cámara (CCG), opina, que este proyecto de ley no se debe de aprobar, porque vendría a ampliar la base de exoneraciones fiscales a sectores privilegiados del país, hasta por 65 años y excluiría a las micro y pequeñas empresas (MIPYMES) y los migrantes que aportan capital, debido a que como mínimo deben invertirse US\$500 mil para generar 80 empleos.

Generación de Empleos Formales en la sociedad guatemalteca mediante la Iniciativa de Ley 4644.

En los últimos años la economía del país no ha tenido el crecimiento deseado. De acuerdo al Banco de Guatemala (BANGUAT) para el año 2014 se estima que el Producto Interno Bruto (PIB) se situará entre 3.3% a 3.9%, contrario a las recomendaciones de estándares internacionales que lo refieren entre un 5% a 8% respectivamente, por lo que se busca incrementarla por medio de la inversión extranjera directa, creando empresas agrícolas, industriales y de servicio bajo la figura de zonas francas y maquilas, para así aumentar los niveles de producción entre un 20% y 25% y por consiguiente crear fuentes de empleo.

Según Agexport por cada millón de quetzales que incremente la producción, se obtendrán ocho nuevos empleos directos y 14 indirectos, y en un mediano plazo, entre 2015 y 2016 se podrían atraer más de

US\$400 millones, que generarían 100 mil empleos. De acuerdo al Ministerio de Economía se estima que la ley de inversión y empleo estaría manteniendo un flujo de sueldos al año de Q.6,000.00 millones, lo que representa Q.650.00 millones de captación de IVA por gasto de salarios, en tanto que la legislación daría un crecimiento económico del 1% en los próximos años y llegaría hasta 2.3% en el 2020.

En la presente iniciativa de ley se dejan claros cuáles serán los privilegios fiscales que gozarán los Administradores, Usuarios y Unidades de Inversión y Empleo (Exenciones y exoneraciones de impuestos hasta por 55 años). Lo que no se menciona, es la reducción que seguramente habrá en la recaudación fiscal y mucho menos las condiciones en que se crearán los empleos formales, pues a favor del trabajador únicamente indican que deben cumplir con la legislación laboral del país y con capacitación. ¿Pero se cumple realmente con esta legislación? ¿Qué tipo de capacitación? ¿Quién verificará que esto se cumpla? Deben ser más explícitos en la redacción ya que esto es tan importante como la atracción misma de capital.

Esta Iniciativa de Ley es una reedición de estrategias que utilizan las maquilas y empresas acogidas bajo los Decretos Vigentes, respecto a las garantías en que se crean los empleos formales, porque no se garantizan los mismos. Ya que actualmente no se visualiza la intervención del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, cumpliendo con sus obligaciones ante la población trabajadora activa, haciendo cumplir las leyes Laborales a cabalidad. No es capaz ni de garantizar el salario mínimo, menos de velar por el cumplimiento de brindar seguridad social a los trabajadores, mediante inscripción, en Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) por parte de los patronos. Así mismo, entidades como el Ministerio de Economía, no se pronuncia ante la violación de los derechos laborales por parte del empresario, pudiendo sancionarlos con el retiro de beneficios fiscales.

Por otra parte, los Decretos, 29-89 "Ley de Fomento y Desarrollo de

la Actividad Exportadora y de Maquila" en 25 años generó 600,000 empleos (24,000 empleos al año) y registró alrededor de 987 empresas bajo este régimen; en tanto que mediante el decreto 69-89, Ley de Zonas Francas, están operando 16 Zonas Francas en 25 años que lleva de vigencia.

Aunque se prevé la disminución de empleos en los municipios más industrializados y con mayores índices de desarrollo humano, como lo son Guatemala, Villa Nueva y Mixco, ya que estos sectores no son contemplados como zonas de inversión en la Iniciativa, en consecuencia las empresas constituidas en estos puntos geográficos, querrán trasladarse a una nueva ubicación, para así poder gozar de los privilegios fiscales, que otorgaría la nueva legislación hasta 45 años, puesto que cuentan con capitales de inversión ascendientes hasta Q20,000,000.00 dejando a cientos de miles de trabajadores sin empleo, debido a la dislocación que se estaría dando en el país, quedando la palabra empleo en el título de la iniciativa, únicamente como publicidad gubernamental.

El Estado guatemalteco, obedece a ciertos sectores poderosos dentro de nuestro modelo económico, transparentando la lucha de clases que siempre ha sido el factor imperante en este tipo de legislación, liberando la naturaleza de las luchas y las demandas conflictivas entre trabajadores y capitalistas, donde la voz del más débil únicamente sirve para mantener apariencia democrática ante las Naciones.

Analizando objetivamente la Iniciativa, se determina que la atracción de inversión mediante incentivo fiscal es la preocupación medular que se tiene, o más bien, que retiene la aprobación de la misma, buscando siempre el beneficiando del poderoso capital, antes que el de la sociedad en su conjunto, lo que se puede apreciar con los siguientes puntos.

- No se garantiza transparencia en la privatización de servicios por

- parte de la administración central y/o iniciativas de inversión.
- Las empresas no pagarán impuestos por la importación de insumos, para la instalación y administración, de la zona de desarrollo económico.
- En las compras de productos y servicios, emitirían factura especial.
- Al ISR, podrán acreditarle las empresas depreciaciones, salarios, gastos de capacitación; no pagarán el Impuesto de Solidaridad, en sí ningún impuesto temporal.
- Al impuesto del IVA pueden acreditar lo que hayan invertido en las instalaciones, siempre y cuando no exceda el monto del 50%. De igual forma aplica para los timbres fiscales y papel sellado.
- Lo pagado, en salarios a los trabajadores, puede contar como crédito fiscal.
- No se garantiza, el cumplimiento de leyes laborales y una sanción ante su incumplimiento.
- El Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, atenderá las solicitudes de los beneficiarios de esta ley, en un plazo máximo de 30 días para aprobar el estudio de evaluación del impacto ambiental, vencido dicho plazo sin que el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales haya aprobado el estudio, la empresa solicitante podrá iniciar operaciones sin ninguna sanción.
- Otorgamiento de áreas comunales, áreas comunes, áreas verdes, y recursos hídricos para la instalación de las industrias.

Para países como el nuestro, se necesita inversión para la generación de empleo y esto es vital en la busca de desarrollo, por ello se deben implementar planes estratégicos formando proyectos modelos, donde

se establezcan prioridades generales, antes que el interés particular. Un claro ejemplo, es la reciente implementación en Cuba, de una Ley de inversión extranjera, la cual se aprobó el 29 de marzo de 2014, con el No. 118 Ley de la Inversión Extranjera, en la cual ratifica la importancia de la IED, con el fin de incrementar el desarrollo económico sostenible, teniendo acceso al financiamiento, abriendo sus mercados hacia horizontes internacionales, adquiriendo tecnología y creando empleos dignos bajo condiciones humanas para sus habitantes.

Situación actual del proceso de aprobación de la Iniciativa de Ley 4644, "Ley de Promoción de Inversiones y Empleo".

Luego de ingresada la Iniciativa de Ley 4644 a la Dirección Legislativa del Congreso de la República el 15 de enero de 2013, tuvieron que pasar 9 meses para que la misma fuera remitida y conocida por la Comisión de Economía y Comercio Exterior y la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, para su estudio y dictamen. En febrero de 2014 la -CECE- emitió su dictamen favorable, sin tomar en cuenta a sectores que no saldrían beneficiados fiscalmente con la aprobación a la iniciativa, siendo éste perjudicial para las finanzas del estado debido a que conforme al dictamen DCC-SAT-25-2014, de la Superintendencia de Administración Tributaria del 20 de marzo de 2014, el impacto en la recaudación de impuestos presentará una reducción alrededor de Q.1,300.00 millones anuales. Desde ese entonces la -CECE- en los meses de marzo y abril de 2014, sostuvo reuniones con diferentes sectores. Actualmente la iniciativa lleva 20 meses en discusión y 41 enmiendas de las cuales 30 se han tomado en cuenta.

Guatemala se compromete ante la OMC a eliminar las subvenciones prohibidas, mediante la implementación de una nueva legislación y a rendir un informe entre el 1 de julio y el 31 de diciembre de 2014. En el 2015 la OMC evaluará si lo aprobado satisface o no el compromiso. Pero el plan de acción aclara: los plazos son estimaciones, indicativas

para dirigir los trabajos, esto flexibiliza ante atrasos ajenos a la voluntad del -MINECO-. Lo que es rígido es el final del período de transición que es el 15 de diciembre de 2015; vencido ese plazo sin haber aprobado la legislación, el país queda expuesto a acciones de otros países miembros ante la OMC, que en este caso, conduciría a una investigación para determinar responsabilidades.

CONCLUSIONES

- Aunque países como México, Perú, Colombia, Chile, Costa Rica y República Dominicana estén focalizando sus esfuerzos para atraer la Inversión Extranjera Directa (IED), en Guatemala esta iniciativa de ley no debería de aprobarse tal como está, debido a que con esto, únicamente se logran mantener los privilegios del sector exportador y de los Administradores y Usuarios de Zonas Francas, por lo que debería de reformarse la ley, para que la reducción en impuestos otorgados a las empresas no se traslade a la población, debido a que se estaría abriendo el camino para que el país se convirtiera en un completo paraíso fiscal y se estaría socavando aún más la calidad de vida de grandes sectores de la población y la explotación irracional de recursos naturales.
- Esta ley no busca erradicar la pobreza ni el hambre, ni mucho menos generar empleos dignos, en los cuales se respete los derechos de los trabajadores; lo único que busca es inyectar al país sus grandes capitales y crear ganancias excesivas, mediante mano de obra barata y de los recursos naturales que posee el país. Si con la legislación actual las empresas transnacionales ya hacen lo que quieren, con las nuevas y mejoradas reformas se estaría abriendo aún más la brecha, dando lugar a la privatización y al encarecimiento del nivel de vida de la población.

- Es una realidad que hay que aprobar esta Iniciativa de Ley o modificar las que ya se tienen, para poder cumplir con los requerimientos de la OMC. La iniciativa de Ley 4644, contiene beneficios fiscales que la Ente permite, únicamente se debe reformar a manera que no afecte significativamente el ingreso de impuestos y establecer o delimitar geográficamente las zonas de desarrollo económico y otorgar los benéficos de acuerdo a la región donde se ubiquen.
- Dentro de las reformas se debe ampliar el número de empleos formales que se deben crear por cada inversionista, así como un salario digno, copiando modelos de otros países miembros de la región. En Guatemala ya se habla de salarios mínimos distintos, para las empresas que se acojan a esta iniciativa de ley, y con distintos no nos referimos a salarios superiores a los establecidos en ley.
- De aprobarse esta Iniciativa de Ley, sin tomar en consideración las enmiendas sugeridas por los distintos sectores interesados, los beneficios para la parte obrera serían pocos en relación a los que obtendrían los propietarios del capital.
- A corto plazo, se debería de instalar una mesa técnica en la cual todos los sectores interesados con la implementación de esta iniciativa de ley, donde con voz y voto, puedan aportar soluciones objetivas a la problemática de Desarrollo que tanto aqueja al país. Sólo así se podría crear política integral con la finalidad de bienestar común, tan necesario para la sociedad guatemalteca.

*Impreso en talleres del IIES
150 ejemplares
Guatemala, agosto 2014*