

## Dictamen

### Honorable Pleno

Con fecha 28 de enero del año 2020, el Pleno del Congreso de la República conoció y remitió a la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda del Congreso de la República la Iniciativa de ley número 5691, que dispone la denominada "**LEY DE 100 AÑOS DE INVERSIÓN Y EMPLEO**", misma que fue recibida en esta sala de trabajo el día 29 de enero de 2020, con el propósito de efectuar el análisis y dictamen que en ley le corresponde y luego rendir el Dictamen correspondiente al Honorable Pleno del Congreso de la República.

Por lo que con fundamento en lo que establecen especialmente los artículos 171, incisos a) de la Constitución Política de la República de Guatemala además, de lo establecido en los artículos 39, 40, 41, 111 y 112 del Decreto número 63-94 Ley Orgánica del Organismo Legislativo, **la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda de la IX Legislatura** efectuó el estudio y análisis de la iniciativa de ley de mérito conforme a lo descrito en lo siguiente:

#### I. ANTECEDENTES Y ARGUMENTOS INCLUIDOS EN LA INICIATIVA DE LEY

Históricamente Guatemala ha enfrentado retos para poder combatir la pobreza y mejorar la calidad de vida de los guatemaltecos, especialmente en las áreas fuera de la ciudad capital, sean estos cascos urbanos o áreas rurales, en donde los fenómenos naturales como terremotos, tormentas tropicales y depresiones tropicales impactan de forma fuerte en varios departamentos, adicionando a ello la centralización de los recursos por parte del Organismo Ejecutivo, que han incrementado las brechas de desarrollo y de oportunidades para los guatemaltecos.

Guatemala es un país que cuenta con ventajas comparativas muy importantes para el desarrollo del país, entre las que destacan la posición geográfica, recursos naturales y el patrimonio cultural, mismas que han sido levemente aprovechadas, pero han permitido atraer inversión extranjera directa (IED) de más de mil millones de dólares en los últimos años, según los Lineamientos de Política del CIEN para el Periodo de Gobierno 2020-2024, lo anterior descrito ha contribuido para que la economía crezca cada año, permitiendo mantener a cuatro millones de personas como asalariados, de las cuales 1.3 millones están empleados formalmente, pero somos una población económicamente activa (PEA) de siete millones

personas, lo que deja a tres millones de personas sin oportunidad de trabajo, obligándolas a buscar otras formas subsistencia.

Las empresas en Guatemala generan un promedio de 20,000 empleos formales al año que equivale a menos del 10% de la demanda anual de nuevos empleos requeridos, es decir, más de 180,000 personas no encuentran una oportunidad de un trabajo formal cada año y se ven forzados a integrarse a la economía informal, delincuencia o emigrar buscando empleo en otros países como Estados Unidos.

La falta de oportunidades de empleo para los guatemaltecos son la fuente de muchos de los males que afectan nuestra sociedad, como lo son la inseguridad, la aparición de enfermedades psicosomáticas y la desintegración de familias por la migración.

Por lo anterior, se considera que el mejor programa social es el trabajo digno y formal porque permite a los guatemaltecos cubrir sus necesidades básicas, traducándose en la reducción de enfermedades, reducción de desnutrición, y de la misma manera una reducción de la delincuencia.

Según el boletín estadístico de Guatemala y Cifras Guatemala 2018 del Banco de Guatemala (BANGUAT) el producto interno bruto real (PIB), a precios constantes del año 2001, muestra un crecimiento promedio del 2009 al 2019 del 3.1 %, crecimiento que ha sido insuficiente para satisfacer las necesidades de empleo para los guatemaltecos.

La inversión extranjera directa (IED) ha mostrado una tendencia a la baja de USD 1,388 millones a USD 1,032 millones del año 2014 al 2018 respectivamente (BANGUAT 2018) disminuyendo en un preocupante 25%, lo cual se puede atribuir a la falta de certeza jurídica, conflictividad social, falta de infraestructura, poca capacitación del recurso humano e inseguridad entre otros.

“Para la jefa de misión para Guatemala del Fondo Monetario Internacional (FMI), Esther Pérez-Ruiz, la IED se ha deteriorado en el país entre otros factores debido a que se adolece de una clara ventaja competitiva y los problemas de seguridad, capacitación del capital humano, certeza jurídica e infraestructura.

Otros elementos añadidos fueron los factores de gobernanza dentro de los limitantes de la atracción de inversión. A nivel regional en materia de incentivos fiscales, Guatemala tiene una posición favorable, pero es insuficiente para la atracción de capitales, comentó Pérez-Ruiz.” (Recuperado de internet el 28/09/2019; <https://forbescentroamerica.com/2019/07/12/ied-en-guatemala-aumento-16-en-primeros-3-meses-de-2019/>)

Como se puede apreciar con los datos anteriores, Guatemala no está mejorando en atraer inversión ni en mejorar el PIB de manera significativa y mucho menos generar las oportunidades de empleo para la creciente demanda que año tras año no es satisfecha, a lo cual los insuficientes esfuerzos que han hecho los gobiernos de turno y la falta de certeza jurídica, no se ha obtenido un resultado positivo por las diferentes razones que puedan existir. Hoy debemos enfrentar esta situación con grandes propuestas como el mismo problema a resolver, ya que de no atenderlo nuestro país seguirá experimentando la migración de miles de guatemaltecos principalmente a Estados Unidos, enfrentando todos los riesgos que esto conlleva como violaciones, estafas, endeudamientos, o la muerte; mientras que los menos logran llegar al otro lado de la frontera y obtener un trabajo con el riesgo de que las autoridades de dicho país los manden de regreso a Guatemala y encontrar que, igual que cuando emigraron, nuestro país continúa sin tener oportunidades de empleo que ofrecerle.

Las ventajas competitivas que tiene Guatemala son inferiores a las de los países aledaños, por sus carreteras, la falta de ellas o su mal estado, la falta de seguridad, certeza jurídica e incentivos fiscales, siendo esta última la que, con voluntad política, conciencia y sensibilidad por todos los guatemaltecos que quieren encontrar una oportunidad de empleo, se puede mejorar considerablemente en el corto plazo.

Una empresa que ha determinado que sus productos tienen potencial en Guatemala y que el país representa ventajas por su posición geográfica, antes de tomar la decisión de invertir analizará las siguientes variables:

- a) Carreteras
- b) Puertos y aeropuertos
- c) Seguridad
- d) Salarios y jornadas de empleados
- e) Nivel educativo
- f) Certeza jurídica
- g) Beneficios fiscales

Parte de este análisis es responder a preguntas básicas como:

1. ¿Existen carreteras adecuadas para el transporte de productos?
2. ¿Los puertos y aeropuertos son eficientes?
3. ¿El Estado cumple con garantizar la seguridad para todas las personas en Guatemala?
4. ¿Es el salario mínimo de Guatemala el más bajo de Centro América y México? y  
¿Existen los contratos por tiempo parcial?

5. ¿El nivel educativo del país es competitivo con relación a los países de Centro América y México?
6. ¿Existe certeza en que la ley se respeta y se cumple para todos por igual?
7. ¿Actualmente se cuentan con beneficios fiscales adecuados para las empresas que invierten en el país?

Dependiendo de las respuestas, las variables se convierten en ventajas o en desventajas debido a que, si éstas son positivas, representarían beneficios para la empresa y, si son negativas significarán un incremento en los costos que la misma deberá considerar antes de invertir. La empresa evaluará y comparará con los países vecinos que ofrezcan una posición geográfica similar para así decidir dónde es más rentable realizar su inversión.

En Guatemala, lastimosamente, las respuestas a las preguntas del uno al seis son negativas y todo esto a la hora de cuantificarlo se transforma en altos costos para las empresas, situación que hace que las mismas puedan considerar no invertir en Guatemala y hacerlo en los países aledaños que presenten mejores condiciones.

Por lo anterior, es muy importante lograr que esas variables mejoren en nuestro país, sabiendo de antemano que esto llevará tiempo y muchos recursos financieros, por lo que es urgente tomar medidas que puedan balancear los altos costos que representa no tener las condiciones adecuadas y así poder ser una opción atractiva para las empresas inversionistas.

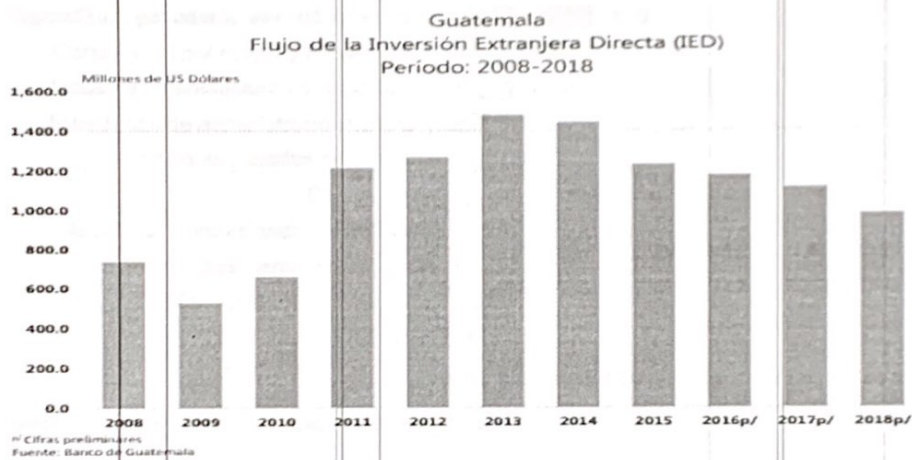
Mientras el Estado de Guatemala no proponga incentivos que atraigan a inversionistas nacionales y extranjeros al país, y aprovechar esas ventajas comparativas que solo Guatemala ofrece, seguiremos igual o peor y no mejoraremos nuestra economía ni la de todos los guatemaltecos.

En consecuencia a lo expuesto, es impostergable tomar acciones al respecto y generar las condiciones que incentiven que las empresas de cualquier país encuentren atractivo invertir sus recursos en Guatemala.

## **II. ANTECEDENTES INCLUIDOS POR LA COMISION**

Uno de los aspectos importantes que busca la iniciativa sometida a análisis es lo referente a la Inversión Extranjera Directa (IDE), el Banco de Guatemala ha presentado cifras de dicho indicador económico por el periodo del año 2008 a 2018 en donde se puede observar fácilmente que la inversión extranjera ha sido irregular y no ha sobrepasado en muchos de ellos el Millar de Dólares anuales de inversión, siendo el más alto un poco más de 1400 millones en

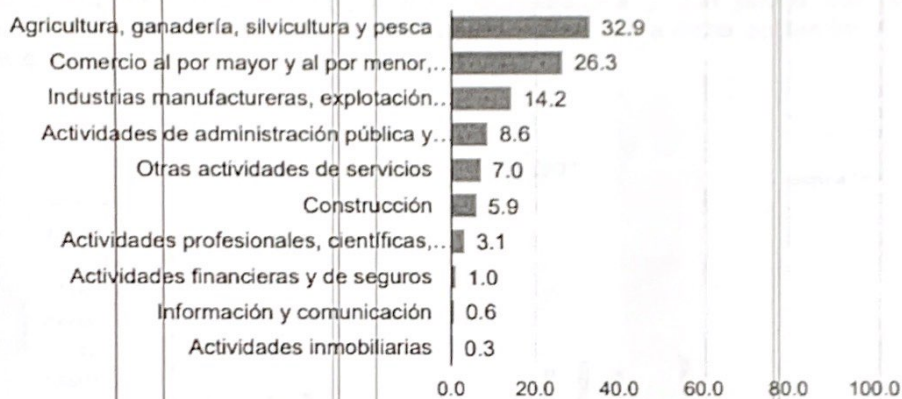
el año 2013. En el gráfico siguiente se puede ver el comportamiento de esta variable de interés para el Banco de Guatemala, toda vez que es la entidad oficial en Guatemala en acumular y presentar los datos.



Un elemento importante a considerar es la distribución del sector empresarial en Guatemala, y ese dato lo presente el Instituto Nacional de Estadística quien para el mes de febrero de 2018 muestra gráficamente que la ocupación o trabajos de los guatemaltecos está concentrado en más del 50% entre las actividades agrícolas, pecuarias, pesca y comercio, y para la industria muestra una ocupación del 14.2% y el sector tecnología únicamente el 0.6%, es decir industrial y tecnológicamente existe un potencial de crecimiento que puede marcar la diferencia en el desarrollo del país y del estado económico de los hogares guatemaltecos si llegan a incentivarse dichas actividades económicas. El gráfico del Instituto Nacional de Estadística se muestra a continuación.

### Gráfica 1: Población ocupada, según actividad económica

En porcentajes

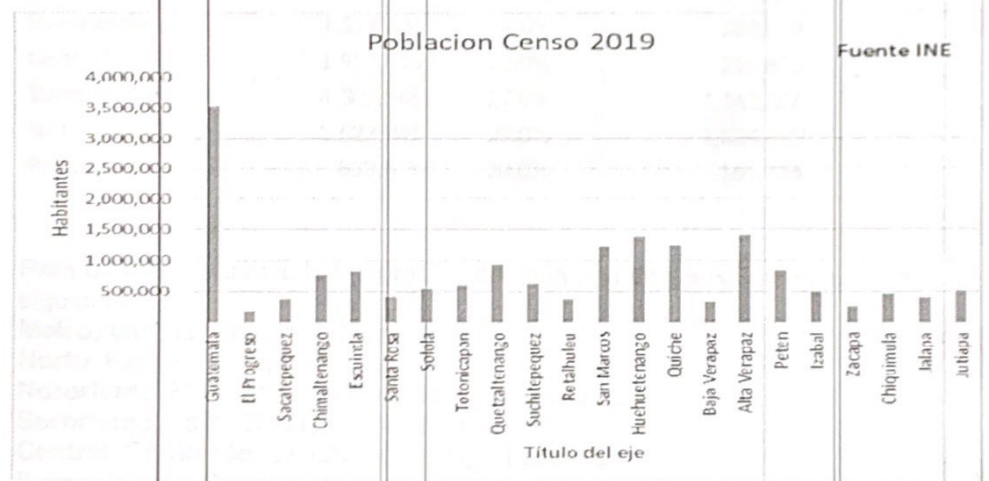


Fuente: Instituto Nacional de Estadística, INE. ENEI 2-2018.

El Instituto Nacional de Estadística llevó a cabo un censo nacional en el año 2019, en dicho censo se establecieron los grupos por edad en rangos de cinco años. El cuadro que se presenta a continuación muestra claramente que en 5 años ingresarán más de 2 millones de personas al mercado laboral por estar al año 2019 entre las edades de 10-14 años, un dato más relevante es que en 10 años ingresarán aproximadamente igual cantidad y en 15 años ingresarán de igual manera, es decir la población guatemalteca es joven y demandará a corto plazo oportunidades de trabajo. A continuación se presentan los datos poblacionales contenidos en dicho censo.



El Instituto Nacional de Estadística también en el censo del año 2019, muestra las regiones de Guatemala que concentra la población guatemalteca y que puede dar una idea de las necesidades de generar fuentes de desarrollo, con base a dicha población. A continuación se presenta la gráfica correspondiente.



De relevancia es tener en cuenta los indicadores de pobreza en la República de Guatemala mostrados por Instituto Nacional de Estadística en los datos que al año 2014 presenta, tendencia que de no considerarse en llevar a cabo el traslado y/o ubicación de actividades económicas que conlleven desarrollo a las diferentes regiones de Guatemala, se mantendrán a largo plazo y difícilmente se logrará provocar el desarrollo en dichos departamentos.

Indice Pobreza	Poblacion Total	Indice	
		Pobreza año 2014	Total Poblacion Pobre
Extrema			
Total Nacional 2019	17,689,642	23.4%	4,139,376
Metropolitana	3,531,754	0.0%	-
Norte	1,742,152	42.0%	731,704
Nororiente	1,381,427	25.0%	345,357
Suroriente	1,317,624	22.0%	289,877
Central	1,952,815	13.0%	253,866
Suroccidente	4,302,245	27.0%	1,161,606
Noroccidente	2,627,945	39.0%	1,024,899
Peten	833,679	20.0%	166,736

Para un mejor análisis, la Integración de cada una de las Regiones conforme SEGEPLAN es la siguiente:

**Metropolitana:** Ciudad de Guatemala

**Norte:** Baja Verapaz, Alta Verapaz

**Nororiente:** El Progreso, Izabal, Zacapa, Chiquimula

**Suroriente:** Santa Rosa, Jalapa, Jutiapa

**Central:** Sacatepéquez, Chimaltenango, Escuintla

**Suroccidente:** Sololá, Totonicapán, Quetzaltenango, Suchitepéquez, Retalhuleu, San Marcos

**Noroccidente:** Huehuetenango, Quiché

**Petén:** Petén

### III. ANÁLISIS CONSTITUCIONAL Y LEGAL

Para fines de análisis y fundamentación del presente dictamen, se indican a continuación la legislación constitucional y ordinaria, que se considera relevante:

#### La Constitución Política de la República

A continuación, se describe algunos de los principales artículos que le dan validez constitucional al contenido de la Iniciativa de mérito:



**Artículo 2. Deberes del Estado.** Es deber del Estado garantizarle a los habitantes de la república la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona.

**Artículo 118. Principios del Régimen Económico y Social:...** Es obligación del Estado orientar la economía nacional para lograr la utilización de los recursos naturales y el potencial humano, para incrementar la riqueza y tratar de lograr el pleno empleo y la equitativa distribución del ingreso nacional.

**Artículo 119. Obligaciones del Estado.** Son obligaciones fundamentales del Estado:

- a) Promover el desarrollo económico de la Nación, estimulando la iniciativa en actividades agrícolas, pecuarias, industriales, turísticas y de otra naturaleza;...
- b) Promover en forma sistemática la descentralización económica administrativa, para lograr un adecuado desarrollo regional del país.
- d) Velar por la elevación del nivel de vida de todos los habitantes del país procurando el bienestar de la familia.
- f) Otorgar incentivos de conformidad con la ley a las empresas industriales que se establezcan en el interior de la República y contribuyan con la descentralización.
- l) Promover el desarrollo ordenado y eficiente del comercio interior y exterior del país, fomentando mercados para los productos nacionales;...
- n) Crear las condiciones adecuadas para promover la inversión de capitales nacionales y extranjeros.

**Artículo 171.- Otras atribuciones del Congreso.** Corresponde también al Congreso:

- a. Decretar, reformar y derogar las leyes;...

**Artículo 176.- Presentación y discusión.** Presentado para su trámite un proyecto de ley, se observará un procedimiento que prescribe la Ley Orgánica y de Régimen Interior del Organismo Legislativo. Se pondrá a discusión en tres sesiones celebradas en distintos días y no podrá votarse hasta que se tenga por suficientemente discutido en la tercera sesión.

Se exceptúan aquellos casos que el Congreso declare de urgencia nacional con el voto de las dos terceras partes del número total de diputados que lo integran.

**Artículo 177.- Aprobación, sanción y promulgación.** Aprobado un proyecto de ley, la Junta Directiva del Congreso de la República, en un plazo no mayor de diez días, lo enviará al Ejecutivo para su sanción, promulgación y publicación

**Artículo 183.- Funciones del Presidente de la República.** Son funciones del Presidente de la República:

e) Sancionar, promulgar, ejecutar y hacer que se ejecuten las leyes; dictar los decretos para los que estuviere facultado por la Constitución, así como los acuerdos, reglamentos y órdenes para el estricto cumplimiento de las leyes, sin alterar su espíritu.

#### **De la Ley Orgánica del Organismo Legislativo**

##### **Artículo 1. Objetivo y Potestad Legislativa...**

La potestad legislativa corresponde al Congreso de la República, integrado por diputados electos directamente por el pueblo en sufragio universal, por el sistema de lista nacional y de distritos electorales.

##### **Artículo 27. Naturaleza y Funciones de las Comisiones.**

Para el cumplimiento de sus funciones, el Congreso de la República integrará comisiones ordinarias, extraordinarias y específicas. Las Comisiones constituyen órganos técnicos de estudio y conocimiento de los diversos asuntos que les someta a consideración el Pleno del Congreso de la República o que promuevan por su propia iniciativa...

##### **Artículo 39. Dictámenes e Informes.**

Las comisiones deberán presentar a consideración del Pleno del Congreso los informes o dictámenes que les sean requeridos, teniendo en cuenta que su principal objeto es ilustrar al Pleno con sus conocimientos y los estudios que hayan hecho del asunto. A su informe o dictamen, la comisión debe adjuntar el respectivo proyecto de decreto o resolución, cuando así proceda.

##### **Artículo 40. Plazo para Rendir Dictámenes.**

Las comisiones están obligadas a rendir los dictámenes en el plazo que no exceda de cuarenta y cinco días hábiles contados a partir de la fecha en que reciban los expedientes de que se trate, salvo que justifique la prórroga de dicho plazo mediante informe que deberá presentarse al Pleno y aprobado por éste. En caso de no ser aprobada la prórroga por el Pleno, la comisión deberá emitir su dictamen o informe en un plazo improrrogable de diez días, contados a partir del rechazo de la prórroga.

**Artículo 183.- Funciones del Presidente de la República.** Son funciones del Presidente de la República:

e) Sancionar, promulgar, ejecutar y hacer que se ejecuten las leyes; dictar los decretos para los que estuviere facultado por la Constitución, así como los acuerdos, reglamentos y órdenes para el estricto cumplimiento de las leyes, sin alterar su espíritu.

#### **De la Ley Orgánica del Organismo Legislativo**

##### **Artículo 1. Objetivo y Potestad Legislativa...**

La potestad legislativa corresponde al Congreso de la República, integrado por diputados electos directamente por el pueblo en sufragio universal, por el sistema de lista nacional y de distritos electorales.

##### **Artículo 27. Naturaleza y Funciones de las Comisiones.**

Para el cumplimiento de sus funciones, el Congreso de la República integrará comisiones ordinarias, extraordinarias y específicas. Las Comisiones constituyen órganos técnicos de estudio y conocimiento de los diversos asuntos que les someta a consideración el Pleno del Congreso de la República o que promuevan por su propia iniciativa...

##### **Artículo 39. Dictámenes e Informes.**

Las comisiones deberán presentar a consideración del Pleno del Congreso los informes o dictámenes que les sean requeridos, teniendo en cuenta que su principal objeto es ilustrar al Pleno con sus conocimientos y los estudios que hayan hecho del asunto. A su informe o dictamen, la comisión debe adjuntar el respectivo proyecto de decreto o resolución, cuando así proceda.

##### **Artículo 40. Plazo para Rendir Dictámenes.**

Las comisiones están obligadas a rendir los dictámenes en el plazo que no exceda de cuarenta y cinco días hábiles contados a partir de la fecha en que reciban los expedientes de que se trate, salvo que justifique la prórroga de dicho plazo mediante informe que deberá presentarse al Pleno y aprobado por éste. En caso de no ser aprobada la prórroga por el Pleno, la comisión deberá emitir su dictamen o informe en un plazo improrrogable de diez días, contados a partir del rechazo de la prórroga.

#### IV. ANÁLISIS DE LA COMISIÓN DE FINANZAS PÚBLICAS Y MONEDA

- La comisión analizó la exposición de motivos con los cuales fundamenta la iniciativa de ley el diputado ponente.
- También se analizó la información obtenida de las siguientes fuentes, tales como el Banco de Guatemala y el Instituto Nacional de Estadística con el fin de establecer los principales aspectos macroeconómicos y sociales que pueden motivar e incidir en la opinión que se emita.
- Se ha considerado la normativa constitucional relacionada a la promoción del desarrollo dentro del territorio guatemalteco, al fin constitucional del pleno empleo y el fomento de la industria para dichos fines.

#### V. CAMBIOS QUE PROPONE LA COMISION A LA INICIATIVA DE LEY

- La Comisión ha considerado importante que se le introduzcan modificaciones a la iniciativa de ley, y para el efecto se presenta el cuadro comparativo de la iniciativa de ley frente a la modificación propuesta en los artículos que se ha considera son pertinentes tales cambios, lo cual hará más fácil ilustrar al lector de este dictamen.

INICIATIVA DE LEY	CAMBIO PROPUESTO
<b>Artículo 2. Industria no comprendida en esta ley.</b> Son todas aquellas industrias que operan en el País.	<b>Artículo 2. Industria no comprendida en esta ley.</b> Son todas aquellas industrias que operan en el País, al momento de la vigencia de esta ley.

INICIATIVA DE LEY	CAMBIO PROPUESTO
<b>Artículo 3. Beneficios tributarios.</b> Las industrias que operen bajo esta Ley, tendrán exención por 100 años en los siguientes impuestos:  1. Impuesto sobre la Renta (ISR);  2. Impuesto de solidaridad (ISO), y todos los impuestos acreditables al Impuesto sobre la Renta;  3. Impuestos Arancelarios para toda materia prima y maquinaria necesaria para su	<b>Artículo 3. Beneficios tributarios.</b> Las industrias que operen bajo esta Ley, tendrán exención en los siguientes impuestos:  1. Impuesto sobre la Renta (ISR);  2. Impuesto de solidaridad (ISO), y todos los impuestos acreditables al Impuesto sobre la Renta;  3. Impuestos Arancelarios para toda materia prima y maquinaria necesaria para su instalación.

<p>instalación.</p> <p>4. Impuesto al Valor Agregado por Importación de toda materia prima y maquinaria necesaria para su instalación.</p>	<p>4. Impuesto al Valor Agregado por Importación de toda materia prima y maquinaria necesaria para su instalación. La exención del pago de impuestos no exime de las obligaciones formales e informativas que deban cumplir los beneficiados al amparo de esta ley.</p> <p>La exención será inicialmente por 20 años pudiendo ser renovable por el mismo plazo hasta por un máximo de 4 veces, siempre y cuando el Ministerio de Economía mediante la evaluación y revisión correspondiente determine y dictamine que las operaciones de la industria han contribuido a la generación de empleo en forma constante y sostenida y ha contribuido al desarrollo económico del área donde ha operado.</p> <p>La solicitud de renovación del plazo deberá hacerlo el interesado dos años antes del vencimiento del beneficio que pretenda renovar. El Dictamen correspondiente el Ministerio de Economía deberá emitirlo por lo menos 6 meses antes del vencimiento del beneficio que se pretenda renovar.</p>
--	--

INICIATIVA DE LEY	CAMBIO PROPUESTO
<p><b>Artículo 6. Solicitud de autorización.</b> El interesado en aplicar a esta ley deberá presentar solicitud ante el Ministerio de Economía, cumpliendo con los requisitos que para el efecto disponga en su reglamento.</p>	<p><b>Artículo 6. Solicitud de autorización.</b> El interesado en aplicar a esta ley deberá presentar solicitud ante el Ministerio de Economía, debiendo cumplir con los requisitos que para el efecto disponga dicho Ministerio en el Reglamento correspondiente.</p>

INICIATIVA DE LEY	CAMBIO PROPUESTO
<p><b>Artículo 8. Prohibición de transferir los beneficios.</b> Las industrias no podrán transferir, a ningún título, los beneficios otorgados por la presente ley.</p>	<p><b>Artículo 8. Prohibición de transferir los beneficios.</b> Las industrias no podrán transferir, bajo ningún título, los beneficios otorgados por la presente ley.</p>

## VI. DICTAMEN

Con fundamento en lo que establecen especialmente los artículos 171, inciso a) de la Constitución Política de la República de Guatemala y artículo 39 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo. Asimismo, tomando en consideración los argumentos indicados por el ponente y los análisis y argumentos de esta Comisión. En consecuencia se concluye que la Iniciativa de Ley 5691 que dispone aprobar la denominada "**LEY DE 100 AÑOS DE INVERSIÓN Y EMPLEO**". Por lo que, en base a lo ya expuesto, el análisis y estudio indicado, y considerando que de suma importancia generar las condiciones de crecimiento económico a largo plazo a través de la inversión con el fin de generar empleo formal a favor de los guatemaltecos, la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda emite **DICTAMEN FAVORABLE** con modificaciones a la **Iniciativa de Ley 5691** en tal virtud, los integrantes de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda elevan a consideración del Honorable Pleno para que siga su trámite correspondiente respecto a su final aprobación .

Dado en la sala de Trabajo de la Comisión de Finanzas Publicas y Moneda del Congreso de la República el \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2020.