



POR UNA POLÍTICA FISCAL  
PARA LA DEMOCRACIA  
Y EL DESARROLLO

# Incentivos Fiscales en Guatemala: ¿cómo transitar de privilegios a políticas efectivas de inversión y empleo?

Guatemala,  
Centroamérica  
1 de junio de 2017

NOTA DE COYUNTURA 06-2017

**Supervisión**

Jonathan Menkos Zeissig — Director ejecutivo, Icefi

**Coordinación**

Abelardo Medina — Economista sénior, Icefi

**Redacción**

Ricardo Barrientos — Economista sénior, Icefi

**También colaboró**

Carlos Melgar — Investigador, Icefi

**Producción editorial**

Diana De León — Coordinadora de comunicación, Icefi

**Administración**

Iliana Peña de Barrientos — Coordinadora administrativa y financiera, Icefi

**Con el apoyo de:**

National Endowment *for* Democracy  
*Supporting freedom around the world*

En Icefi consideramos que el conocimiento siempre está en construcción, por lo que cualquier comentario u observación es bienvenido en el correo electrónico [info@icefi.org](mailto:info@icefi.org).

Este documento ha sido elaborado por el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi). El contenido del documento es responsabilidad exclusiva de Icefi; en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de las instituciones cooperantes antes mencionadas.

Cualquier parte de este volumen puede reproducirse total o parcial, sin permiso expreso de los autores o editores, siempre y cuando se dé crédito a la publicación y las copias se distribuyan gratuitamente. Reproducción comercial requiere permiso por escrito previo del Icefi a: [comunicacion.icefi@icefi.org](mailto:comunicacion.icefi@icefi.org) e [info@icefi.org](mailto:info@icefi.org). Puede descargarse la versión electrónica en [www.icefi.org](http://www.icefi.org).

## Incentivos Fiscales en Guatemala: ¿cómo transitar de privilegios a políticas efectivas de inversión y empleo?<sup>1</sup>

### Introducción

El diseño e implementación de políticas apropiadas para fortalecer la atracción o formación de inversión como mecanismos para generar empleo, es un tema de intenso debate en todo el mundo. Como parte de estas políticas, un tema que toma especial relevancia para Guatemala en particular, y la región centroamericana en general, es el otorgamiento de tratamientos tributarios diferenciados como las exenciones y exoneraciones, lo que es visto por algunos como si se tratara de una panacea.

La necesidad de lograr discusiones informadas y técnicamente sustentadas sobre este tema es creciente, dado que con frecuencia se plantean generalizaciones equivocadas o conclusiones sin fundamento. Por esta razón, el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi) redobra esfuerzos por abrir espacios de debate democrático, proveer datos actualizados y análisis técnicamente sustentados.

Para abordar una temática técnicamente compleja y amplia, pero también políticamente sensible, el Icefi propone buscar respuestas a cuatro preguntas que tocan el núcleo del debate:

- ¿Cuáles son los factores críticos determinantes para la inversión en Guatemala?
- Si el pago de impuestos no es un factor crítico determinante para la inversión en Guatemala, ¿por qué insistir en incentivos tributarios?
- ¿Qué ha logrado a la fecha Guatemala con el otorgamiento de incentivos tributarios?
- ¿Qué debiera incluir una verdadera política para la promoción de la inversión y el empleo para Guatemala?

### **1. Los beneficios de los incentivos tributarios, según sus promotores: las perspectivas macroeconómica y microeconómica**

Desde la perspectiva macroeconómica, en general quienes proponen otorgar incentivos tributarios los justifican porque promueven:

- La formación bruta de capital fijo, para: fortalecer el desarrollo del mercado interno; diversificar la capacidad productiva; generar empleo; y, promover polos de desarrollo.
- La atracción de la inversión extranjera para: apoyar el saldo de la balanza de pagos; fortalecer la capacidad productiva del país; aprovechar el valor agregado producido; y complementar la falta de ahorro interno para financiar nuevas oportunidades de inversión.

Sin embargo, en la sección siguiente se analizará lo que la literatura y estudios específicos han encontrado o concluyen respecto a la importancia de los impuestos entre los determinantes de las decisiones empresariales sobre la selección de un país en donde invertir. Como se verá, la

---

<sup>1</sup> Esta nota fue elaborada por el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi) y presentada durante el desayuno foro realizado el jueves 1 de junio de 2017.

conclusión es **precisamente que el pago de impuestos no es un factor crítico determinante para la inversión en muchos países, y Guatemala no es la excepción.**

Ahora bien, desde la perspectiva microeconómica el beneficio de los incentivos tributarios usualmente se materializa en un incremento en la ganancia líquida de las empresas. El cuadro a continuación muestra de una forma sintética algunos de los elementos que condicionan la rentabilidad empresarial. Destaca que el acceso a los mercados, la productividad de los trabajadores y del capital, el nivel del costo de vida, la calidad de la infraestructura vial, la fortaleza institucional de los servicios públicos, entre otros, son factores condicionantes importantes de las ganancias.

### Rubros del estado de resultados de una empresa privada típica

Rubro	Clave	Factores condicionantes
<b>Ventas</b>	<b>X</b>	Acceso a mercados y del tamaño de los mercados Productividad de su capital y de los trabajadores (tecnología incorporada)
<b>(-) Costos y Gastos</b>	<b>Y</b>	
Compras de insumos internos e importados		Costo de vida Tipo de cambio Calidad del servicio aduanero, etc.
Gastos en Recurso Humano		Condiciones del mercado laboral Costo de vida
Gastos financieros		Acceso a los mercados de crédito Tasa de interés vigente
Gastos en seguridad		Presencia de la criminalidad Calidad de la seguridad pública
Gastos en transporte y movilización de productos		Calidad de las carreteras, puertos y aeropuertos
<b>Ganancia (antes de impuestos)</b>	<b>Z = X - Y</b>	
<b>Impuesto Sobre la Renta</b>	<b>ISR</b>	
<b>Ganancia líquida</b>	<b>GL = Z - ISR</b>	

Fuente: elaboración propia.

El reconocimiento de estos factores condicionantes importantes implica que lograr una mayor rentabilidad empresarial no se logra exclusivamente pagando menos impuestos sobre las ganancias. De hecho, mejoras al conjunto de estos factores pueden incluso exceder al beneficio de una rebaja tributaria, lo que permite concluir que una empresa eficiente y competitiva logra incrementar sus ganancias por varias vías, no solamente mediante las exenciones al impuesto sobre la renta.

Basado en este razonamiento es que el Icefi insiste que en el caso particular de Guatemala hay un campo vasto para mejorar varios factores condicionantes de la rentabilidad empresarial. Corrigiendo las falencias en los factores condicionantes que muestra el cuadro es que el Instituto sostiene que las ganancias de las empresas se incrementarían de manera mucho más eficiente y legítima que insistiendo en exenciones tributarias como las que actualmente persisten.

## 2. El pago de impuestos no es un factor crítico determinante para la inversión en Guatemala

Para fines analíticos, conviene primero identificar los factores críticos determinantes para la inversión, y después evaluar si cambian dependiendo de cada región del mundo, o incluso entre países de una misma región. Así, el estudio *The Venture Capital and Private Equity Country Attractiveness Index (2013)*<sup>2</sup> establece que a nivel mundial la heterogeneidad entre países es considerable, ya que: unos logran atraer con éxito inversión con incentivos fiscales; otros lo logran gracias a que gozan de una cultura empresarial fuerte y desarrollo avanzado de oportunidades de negocio; otros porque registran mayor actividad económica que la de mercados como los emergentes; y, finalmente, otros para los que el ambiente social y humano es el factor más importante. No obstante esta heterogeneidad, el estudio sostiene que los criterios fundamentales para la atracción de inversiones de calidad son la profundidad del mercado de capitales, la protección a los inversionistas y el gobierno corporativo.

Por su parte, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (Ocde),<sup>3</sup> establece que «los beneficios netos de la inversión extranjera Directa (IED) no se acumulan automáticamente y su magnitud difiere según el país de acogida y su contexto. Los factores que impiden el pleno aprovechamiento de la IED en algunos países en desarrollo incluyen: el nivel general de la educación y la salud, el nivel tecnológico de las empresas del país anfitrión, y una apertura insuficiente al comercio y marcos regulatorios y de competencia inadecuados. A la inversa, niveles apropiados de educación, infraestructura y tecnología, preparan mejor a un país en desarrollo para beneficiarse de la presencia de IED en sus mercados.» Para el Icefi es muy relevante notar que el pago o no de impuestos no figura como un factor que impide el pleno aprovechamiento de la IED en países en desarrollo, dejando como los principales factores aquellos asociados al gasto público social efectivo y de calidad.

Sobre los factores que inciden en la decisión de los inversionistas sobre qué país elegir para invertir, para el Icefi también es revelador y relevante que en un trabajo publicado en 2008 por académicos de la universidad de Växjö, Suecia,<sup>4</sup> se destaquen los seis siguientes: negocios principales, cultura, nivel de competencia, economía de mercado, recursos y apoyo gubernamental. Aunque los incentivos tributarios caerían en *apoyo gubernamental*, éste definitivamente no se enmarca en una visión simplista de conceder el privilegio de no pagar impuestos. Por el contrario, se refiere a una acción estatal integral y efectiva.

Para Latinoamérica, un estudio realizado en 2005 por la Agencia de Garantía de Inversiones Multilaterales (MIGA por sus siglas en inglés) del Banco Mundial,<sup>5</sup> muestra los factores críticos para favorecer la inversión en la región, ordenados por un porcentaje de importancia. De nuevo el Icefi encontró revelador y relevante que el pago de impuestos nacionales aparece hasta en el puesto 11, y los impuestos locales hasta el puesto 17, menos importante que el nivel de

<sup>2</sup> IESE Business School – University of Navarra (2013). *The Venture Capital and Private Equity Country Attractiveness Index*, disponible en línea en <http://www.iese.edu/research/pdfs/ESTUDIO-143-E.pdf>

<sup>3</sup> Traducción libre de OECD (2002) *Foreign direct investment for development: maximising benefits, minimising cost*, disponible en línea en [http://www.apec.org.au/docs/08\\_tp\\_pfi/fdi.pdf](http://www.apec.org.au/docs/08_tp_pfi/fdi.pdf)

<sup>4</sup> Marcus et ál (2008). *Important factors behind country choice*, disponible en línea en <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:206024/FULLTEXT01>

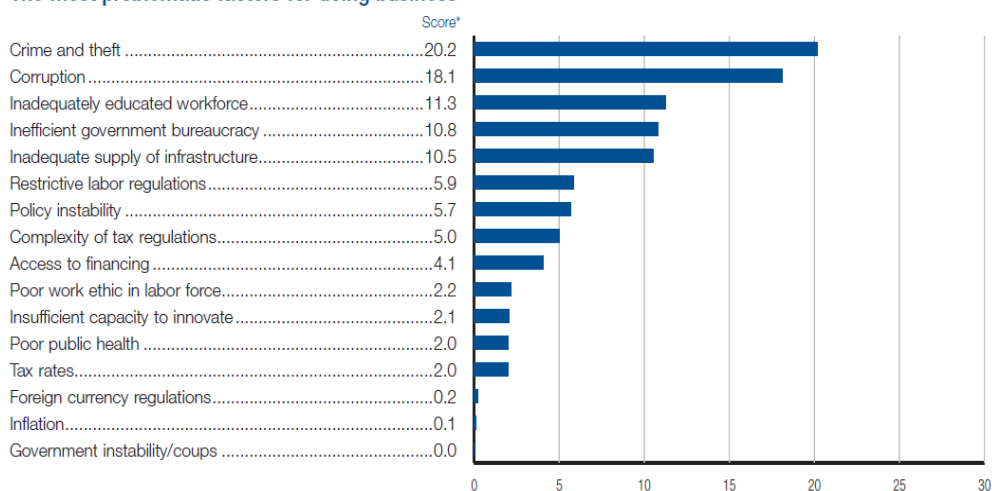
<sup>5</sup> MIGA (Multilateral Investment Guarantee Agency)/Banco Mundial (2005), “Developing an Investment Promotion Agency, Chapter 2”, FDI Promotion Center, citado en Cepal (2007), Nicolo Gligo S., “Políticas activas para atraer inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe” (disponible en línea en <http://www.eclac.org/ddpe/publicaciones/xml/1/29021/lcg2667e.pdf>)

corrupción (puesto 7), los costos laborales (puesto 8) y la seguridad y la criminalidad (puesto 9). Los cinco factores más importantes en este estudio (puestos del 1 al 5) son: el acceso a consumidores, un ambiente político y social estable, la facilidad para hacer negocios, la calidad y confiabilidad de la infraestructura y servicios básicos, y la habilidad para contratar profesionales técnicos.

Otro documento de consulta empresarial y de los interesados en la promoción de la inversión privada es la encuesta *Doing Business* (haciendo negocios) del Banco Mundial, la cual busca medir las mejoras necesarias para facilitar el ambiente de negocios. La encuesta destaca como importante la facilidad en los factores siguientes: inicio de un negocio; obtener permisos de construcción; obtener electricidad; registro de propiedad; acceso al crédito; protección a la inversión minoritaria; pago de impuestos; ejecución de contratos; comercio fronterizo; y, solución de insolvencia. Por su parte, el Índice Global de Competitividad del Foro Económico Global<sup>6</sup> califica como necesarios para evaluar el desempeño de un país la medición del funcionamiento de sus pilares más importantes: **requerimientos básicos**, referido a calidad de las instituciones, buena infraestructura, ambiente macroeconómico estable y niveles de educación primaria y salud apropiados; **potenciadores de eficiencia**, referidos a la educación superior y capacitación, eficiencia del mercado de bienes y del mercado laboral, desarrollo del mercado financiero, acceso a la tecnología y tamaño del mercado; y, **factores de innovación y sofisticación de los negocios**. De nuevo, el pago de impuestos no figura en el Índice Global de Competitividad, y aunque el *Doing Business* sí incluye el pago de impuestos, se refiere a la facilidad para realizar los pagos, no a su volumen.

Un aspecto muy revelador es la encuesta a empresarios guatemaltecos, publicada en el Reporte de Competitividad Global de 2015-2016 —elaborado por el Foro Económico Global, y que en el caso guatemalteco cuenta con el apoyo de la Fundación para el Desarrollo de Guatemala (Fundesa)—, en donde se muestran los factores más problemáticos para hacer negocios en Guatemala, en el que, de nuevo, las tasas impositivas están lejos de ser uno de los factores de mayor relevancia.

#### The most problematic factors for doing business



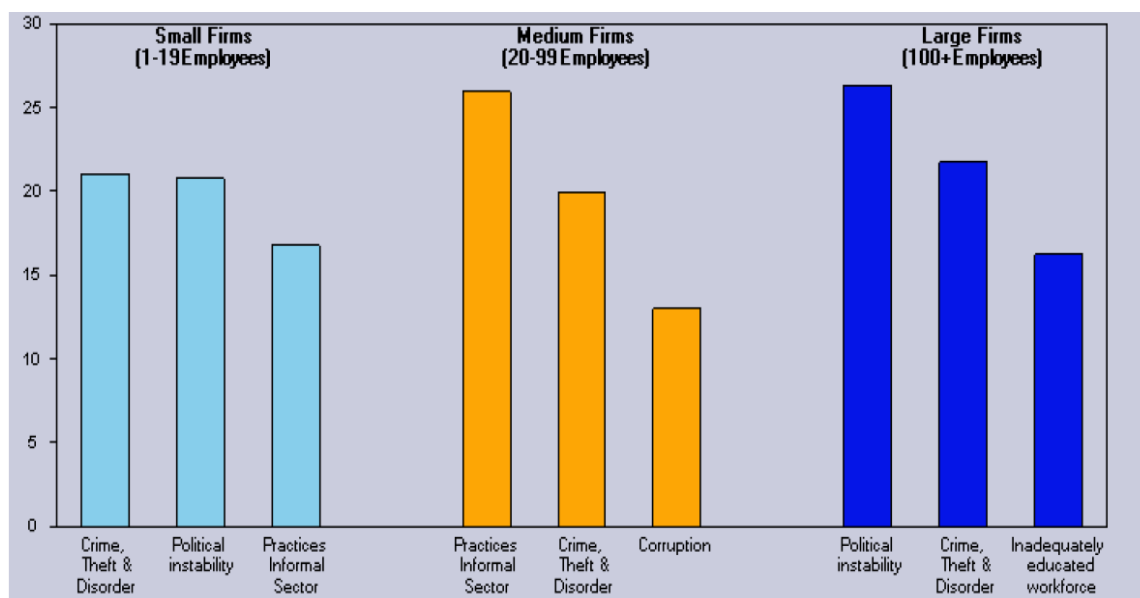
Fuente: The global competitiveness report 2015-2016, pp. 184

<sup>6</sup> Véase el más reciente informe, The Global Competitiveness Report 2016–2017, disponible en: <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2016-2017-1>.

Para el Icefi es significativo y notable que en esta medición los propios empresarios guatemaltecos entrevistados dijeron que la criminalidad y el robo, la corrupción, la fuerza laboral mal capacitada, la infraestructura inadecuada y la ineficiencia en la burocracia gubernamental son factores muchísimo más problemáticos que pagar impuestos. Incluso, se considera un llamado de atención muy importante que en esta medición, los empresarios guatemaltecos entrevistados consideraron las limitaciones para acceder al crédito como un problema mucho más importante que el pago de impuestos.

Otra fuente de interés la representa la encuesta empresarial publicada en el Perfil de País de 2010 para Guatemala, de la Corporación Financiera Internacional,<sup>7</sup> en donde se revela que el pago de impuestos tampoco figura como uno de los factores más problemáticos para hacer negocios, cuando el análisis se hace tomando en consideración el tamaño de las empresas. Según esta fuente, las empresas más grandes encuestadas (con 100 o más empleados), identificaron por orden de importancia, la inestabilidad política, el crimen, el robo y el desorden, y la fuerza laboral mal capacitada como los tres problemas más graves. Las empresas medianas (de 20 a 99 empleados), reconocieron la informalidad, el crimen, el robo y el desorden, y la corrupción, en tanto que las empresas pequeñas (de 1 a 19 empleados), determinaron el crimen, el robo y el desorden, la inestabilidad política y la informalidad.

### Factores más problemáticos para hacer negocios en Guatemala, según el tamaño de las empresas



Fuente: International Finance Corporation, Guatemala, Country Profile, 2010, Enterprise Surveys

<sup>7</sup> Disponible en línea en <https://www.enterprisesurveys.org/~media/GIAWB/EnterpriseSurveys/Documents/Profiles/English/Guatemala-2010.pdf>

Además, de acuerdo al documento Desarrollo de PyMEs en Guatemala (2010) del Banco Mundial,<sup>8</sup> los principales retos de las empresas pequeñas y medianas<sup>9</sup> son: infraestructura, que incluye el suministro de electricidad y la creación de cadenas de transporte y logística apropiadas; el capital humano y la innovación, que incluye el importante tema de la educación y la productividad laboral, la tecnificación y profesionalización del recurso humano, y la facilitación de la transferencia de conocimientos; acceso al financiamiento (crédito); regulaciones empresariales y la informalidad; y la formación de cadenas de valor. Una vez más, el Icefi destaca que entre esta lista de retos no figura la procura de exenciones, exoneraciones y otros incentivos fiscales.

Entonces, la información y datos anteriores permiten concluir que:

- El pago de impuestos no es un factor crítico determinante para la inversión en muchos países del mundo, y Guatemala no es la excepción. Esto queda evidenciado en los estudios citados, incluyendo encuestas realizadas a empresas guatemaltecas, pequeñas, medianas y grandes.
- Los empresarios guatemaltecos que demandan mantener o ampliar exenciones, exoneraciones y otros tratamientos tributarios diferenciados en realidad son una minoría no representativa del sector privado.

### **3. Crear, mantener o ampliar exenciones de impuestos: una ruta equivocada para alcanzar objetivos legítimos**

Pese a la abundancia de literatura, datos y estudios que permiten alcanzar las conclusiones de la sección anterior, en Guatemala grupos de empresas, sectores económicos y generadores de opinión continúan insistiendo en crear, mantener y ampliar incentivos fiscales como medios para atraer inversión, generar empleo y otros fines. Como un ejemplo preocupante, en el anexo de este documento se presenta una lista de las 18 iniciativas de ley presentadas en 2016 y los primeros cinco meses de 2017 que el Icefi ha identificado, en las que se proponen exenciones y exoneraciones de impuestos, con el propósito de incentivar sectores o actividades específicas

El análisis de estas iniciativas de ley revela que se proponen exenciones a la mayoría de los impuestos existentes, incluidos los que más recaudación generan en Guatemala:

- 10 proponen exenciones al impuesto al valor agregado doméstico y 8 al impuesto al valor agregado sobre importaciones
- 8 proponen exención a los derechos arancelarios a la importación
- 9 proponen exenciones al impuesto sobre la renta
- 1 propone exención del impuesto único sobre inmuebles
- 3 proponen exención del timbre fiscal
- 1 propone exención del impuesto a la distribución de petróleo crudo y combustibles derivados del petróleo

---

<sup>8</sup> Disponible en línea en:

[http://siteresources.worldbank.org/GUATEMALAINSPANISHEXT/Resources/Desarrollo\\_de\\_PyMEs\\_en\\_Guatemala\\_Banco\\_Mundial.pdf](http://siteresources.worldbank.org/GUATEMALAINSPANISHEXT/Resources/Desarrollo_de_PyMEs_en_Guatemala_Banco_Mundial.pdf)

<sup>9</sup> La opinión de las empresas pequeñas es de una importancia y relevancia alta, ya que según los datos del Instituto Nacional de Estadística, más del 88% de las empresas son micro, pequeñas y medianas, y generan cerca del 80% del empleo en Guatemala.

- 2 proponen exención al impuestos de solidaridad
- 1 propone exención de tasas municipales

El Instituto se muestra preocupado porque en algunos casos el propósito de algunas iniciativas de ley es por demás legítimo, tal el caso de apoyar programas de erradicación de plagas, la gestión integral de residuos y desechos, atención a pacientes con enfermedades crónicas o personas con discapacidad, transporte público, entre otras. Sin embargo, advierte que la decisión de aprobar o no estas iniciativas de ley no debe dejarse llevar por esta intención general, ya que en muchos casos contienen propuestas para beneficiar fiscalmente a empresas proveedoras de bienes y servicios vinculados a las actividades que se quieren apoyar.<sup>10</sup>

A criterio del Icefi, esta abundancia de iniciativas de ley que continúan viendo en las exenciones y exoneraciones de impuestos un medio para atraer inversiones, generar empleos o apoyar fines benéficos, legítimos o nobles, evidencia la carencia de una visión de largo plazo y buena planificación. En particular, **evidencia que Guatemala carece de una política adecuada de atracción de inversiones y generación de empleos de calidad.**

En otros casos, evidencia otros problemas serios, como la competencia entre países, en los que se propone incentivar inversiones en sectores con atractivos espurios como salarios bajos o impunidad en la violación de los derechos humanos o laborales, regulaciones ambientales y en ámbitos que en otros países son objeto de control estricto. Además, también evidencia un desequilibrio entre los actores políticos y sociales con capacidad de influenciar las decisiones de la política fiscal, en particular demostraciones de prevalencia del poder privado sobre el público.

#### **4. Pese a la persistencia de las exenciones, los beneficios son escasos o nulos**

Uno de los argumentos a favor de los incentivos tributarios es su efectividad: si atrajeran buenas inversiones que generaran empleos de calidad, no hay por qué cuestionarlos o suprimirlos. Sin embargo, los datos analizados por el Icefi revelan que en el caso de Guatemala, los beneficios han sido escasos o incluso nulos.

El análisis de la inversión extranjera directa (IED) recibida por Centroamérica en el período de 1990 a 2014, revela que los grandes ganadores son Costa Rica y Panamá, quienes capturan más del 60% de la IED. En dramático contraste, El Salvador es el país centroamericano que ha apostado de forma más agresiva a las exenciones de impuestos, pero es el que menos IED logra. Por supuesto, la distribución de la IED en la región no obedece solamente a la política de incentivos tributarios en cada país, pero lo que el Icefi destaca es el *diseño* de esta política, en el sentido que se pregona que otorgando el privilegio de no pagar impuestos es que se atraerá más inversión, lo cual evidentemente en Centroamérica no ha funcionado así.

En el caso de Guatemala, mantener exenciones de impuestos como incentivos a sectores económicos específicos tampoco ha impactado positivamente en el crecimiento económico. De hecho, durante el período de 1991 a 2016 la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto

---

<sup>10</sup> Por ejemplo, en el caso de la iniciativa de ley número de registro 5125, que propone la aprobación de una Ley de Personas con Discapacidad, plantea exenciones para las empresas que vendan artículos de ayuda como sillas de ruedas. Sin embargo, el Icefi nota que de ser aprobada la propuesta en su forma original, el beneficio es para la empresa proveedora, y no necesariamente a la persona discapacitada, ya que nada impediría que la empresa pague menos impuestos, pero no reduzca los precios, o los reduzca sólo por un tiempo para luego volver a incrementarlos.

(PIB) de Guatemala ha fluctuado entre arriba del 2% y alrededor del 5%, con la sola excepción del máximo histórico de 6.3% de 2007, con una tendencia casi estable, pero con pendiente negativa. Similares conclusiones aplican a la formación bruta de capital fijo durante el período 1990-2014, pero con una tendencia decreciente más pronunciada que la del crecimiento del PIB. Los sectores económicos guatemaltecos que se han beneficiado por décadas de las exenciones de impuestos no lograron ser motores del crecimiento económico, y de hecho, algunos como la industria manufacturera incluso registran un aporte decreciente al PIB.

En cuanto a la generación de empleos, la otra gran promesa de los incentivos fiscales, la carencia de datos y estadísticas para Guatemala dificultan un análisis técnicamente sólido. Sin embargo, los datos de la Comisión Económica para América Latina (Cepal) sobre desempleo abierto, trabajadores por cuenta propia y empleo en la informalidad muestran incrementos durante las últimas décadas, poniendo en serio entredicho también la efectividad de los incentivos fiscales como generadores significativos de empleos formales y de calidad.

## **5. Elementos de una propuesta para lograr una verdadera política de promoción de inversión y empleo en Guatemala**

El Instituto está consciente que el país debe mejorar su capacidad de insertarse en la economía mundial, de fomentar la inversión privada y aumentar el empleo, pero esto debe ser mediante una competitividad institucional que mantenga equilibrios de corto, mediano y largo plazos, en los ámbitos político, económico y cultural. Para esto se requieren medidas en cinco elementos particulares: fortalecimiento de la competencia y competitividad del mercado y de la cultura económica; educación; protección social; infraestructura, y política económica.

En el caso del fortalecimiento de la competencia y de la competitividad del mercado y la cultura económica, el esfuerzo estriba en la planificación de ciertos sectores que generen mayor valor agregado, así como de otros que son detonantes de la competitividad en sectores estratégicos que generan empleo. Entre estos sectores destacan el mercado eléctrico que actualmente suministra energía eléctrica a altos costos a las Pymes del país y el mercado financiero que se ha constituido en una barrera al financiamiento barato a las principales entidades generadoras de empleo. El fortalecimiento de los mercados deberá alcanzar al mercado monetario, de tal forma que se garantice una mayor flexibilidad en el tipo de cambio, abandonando parcialmente el viejo paradigma del inflation targeting por una política monetaria dedicada a la promoción del empleo; al igual, el mercado laboral deberá propiciar un incremento de la productividad de los trabajadores, acompañado de un salario mínimo que garantice un nivel de vida digno a los habitantes del país. El esfuerzo deberá incluir el establecimiento de metas y una hoja de ruta para la generación de empleos formales que dinamicen el mercado interno como complemento a la estrategia de promoción de exportaciones que ha sido utilizada en el país, con limitado éxito desde la década de los ochenta del siglo pasado, al tiempo en que se disminuyen la desigualdad y la pobreza. La cultura económica, implica que trabajadores y empresarios están conscientes de sus derechos y responsabilidades frente a la sociedad.

En cuanto a la educación, se trata no solo de universalizarla sino de fomentar el sentido crítico, la búsqueda de respuestas innovadoras frente a los problemas, y de incentivar el trabajo en equipo y la cohesión.

En el ámbito de la protección social, garantizar una buena calidad y cobertura de los bienes y servicios públicos, imponiendo altos estándares en salud, educación y seguridad, así como universalizar la seguridad social. Esto aumenta el bienestar colectivo y la certidumbre económica, al tiempo que mejora el capital humano, reduce los costos empresariales y atrae inversiones privadas y legítimas al Estado frente a sus contribuyentes.

Por su parte, el país deberá emprender un plan concreto de fortalecimiento de la infraestructura física, destinado a mejorar la productividad de la industria nacional en general. Este plan, debidamente evaluado, deberá comprender el fortalecimiento de las carreteras, puertos, aeropuertos, y sobre todo del sistema aduanero nacional, que conforme declaraciones de muchos empresarios, es un verdadero obstáculo al desarrollo del país.

Finalmente, en el campo de la política económica, deberá evaluarse el otorgamiento de subsidios focalizados y medibles para ciertas inversiones que sean generadoras de inversión y empleo, pero acompañados de un sistema de carga tributaria progresiva (quién tiene más, paga proporcionalmente más), transparencia fiscal, y un gasto público vinculado a indicadores de metas de corto, mediano y largo plazos. Además, la política económica deberá incluir el fortalecimiento de la institucionalidad pública por medio tanto de la capacitación permanente del servidor público, la transparencia general de sus funciones y una ley de servicio civil moderna.

Obviamente, una política integral de promoción de inversiones y empleo debe corregir las visiones y costumbres que en Guatemala prevalecen actualmente. Sin duda no es una tarea fácil, ya que plantea desafíos muy serios, tanto de naturaleza técnica como política. Esto porque, infortunadamente, los sectores que han gozado privilegios fiscales por demasiado tiempo, y que los siguen gozando, se opondrán al esfuerzo por lograr una verdadera política de promoción de inversión y empleo.

Así, quizá el principal desafío político en este caso es el cumplimiento pleno del principio constitucional que establece que el fin supremo del Estado es la realización del bien común. Es decir, lograr que las leyes antepongan el interés por el desarrollo económico y social de Guatemala, a los intereses de sectores específicos y particulares que han gozado y gozan de privilegios fiscales, aún y cuando no es difícil demostrar que esos privilegios no han generado beneficios generales y sostenibles en términos de crecimiento económico, atracción de inversiones o generación de empleos de calidad.

Con estos cinco elementos como punto de partida, el Icefi considera que podría empezar a comprenderse la envergadura y complejidad de los desafíos, y con ello abandonar las visiones simplistas que continúan proponiendo que la atracción de inversiones y la generación de empleos se logran vía incentivos fiscales. Pero, sobre todo, acercarse al diseño de una hoja de ruta o plan de acción que mitigue los desafíos políticos y convoque a un diálogo democrático, abierto e inclusivo de todos los sectores involucrados. Sin duda, parte de un diálogo nacional para repensar el modelo económico y la agenda de desarrollo para Guatemala.

## Anexo

### Iniciativas de ley identificadas por el Icefi que contienen propuestas de exenciones, exoneraciones de impuestos presentadas entre el 1 de enero de 2016 y el 31 de mayo de 2017

No. de registro ante Dirección Legislativa y fecha en que el Pleno del Congreso la conoció	Dictamen	Contenido	Ponente
No. 5246 23/2/2017	Favorable de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda	Iniciativa que dispone aprobar Ley de Simplificación, Actualización e Incorporación Tributaria	Marco Aurelio Pineda Castellanos (FCN), José Arturo Martínez Dell (Todos) y Carlos Enrique Chavarría Pérez (CREO) y compañeros.
No. 5244 23/2/2017		Iniciativa que dispone aprobar Ley de Apoyo a la Actividad Turística	Raúl Romero Segura (Fuerza)
No. 5241 21/2/2017		Iniciativa que dispone aprobar Ley de Fortalecimiento al Emprendimiento	Álvaro Enrique Arzú Escobar (Partido Unionista), Claude Harmelin de León (FCN), Salvador Francisco Baldizón Méndez (Independiente), Flor de María Chajón Aguilar (FCN), Jean Paul Briere Samayoa (Todos), Juan Manuel Díaz-Durán Méndez (VIVA) y José Arturo Martínez Dell (Todos).
No. 5195 17/11/2016		Iniciativa que dispone otorgar la exención del impuesto al valor agregado -IVA-, en todas las compras nacionales o locales, cuyo destino sea el Programa MOSCAMED, o Programa de Control y Erradicación de la Plaga de la Mosca del Mediterráneo, y a los otros programas de la Comisión Moscas de la Fruta que se establezcan en la República de Guatemala, coordinados en Guatemala por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	Oscar Stuardo Chinchilla Guzmán (CREO)
No. 5182 13/10/2016	Favorable de la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca	Iniciativa que dispone aprobar Ley de Fomento y Desarrollo de la Ganadería Bovina, Ovina, Caprina y Porcina de la República de Guatemala	Gabriel Heredia Castro (UNE) y Marvin Orellana López (Alianza Ciudadana) y compañeros
No. 5162 10/11/2016		Iniciativa que dispone aprobar Ley para la Gestión Integral de los Residuos y Desechos	Julio César Longo Maldonado (FCN), Iliana Guadalupe Calles Domínguez (FCN), Javier Alfonso Hernández Franco (FCN) y Ervin Adim Maldonado Molina (FCN) y compañeros.

No. de registro ante Dirección Legislativa y fecha en que el Pleno del Congreso la conoció	Dictamen	Contenido	Ponente
No. 5157 3/11/2016		Iniciativa que dispone aprobar Reformas al Decreto número 19-2002 del Congreso de la República, Ley de Bancos y Grupos Financieros	Organismo Ejecutivo
No. 5139 29/9/2016		Iniciativa que dispone aprobar reforma al decreto número 27-92 del Congreso de la República, Ley del Impuesto al Valor Agregado -IVA-. –Exoneración de impuestos y aranceles para enfermedades crónicas	Oscar Roberto Fernández Mendoza (Todos), José Armando Ubico Aguilar (Todos), Roberto Kestler Velásquez (Todos), Eugenio Moises González Alvarado (Todos), Felipe Alejos Lorenzana (Todos) y Ronald Estuardo Arango Ordoñez (Todos).
No. 5125 4/8/2016	Favorable de la Comisión de Asuntos sobre Discapacidad	Ley de Personas con Discapacidad	Jacques Boussinot Nuila (Todos) y Sandra Nineth Morán Reyes (Convergencia), Roberto Kestler (Todos) y compañeros.
No. 5053 26/4/2016	Desfavorable de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales	Iniciativa que dispone aprobar Ley para Regular el Cultivo, Producción, Distribución, Comercialización y Consumo Medicinal y Recreativo del <i>Cannabis</i> y sus Derivados	Álvaro Adolfo Velásquez (Independiente), Sandra Nineth Morán Reyes (Convergencia), Leocadio Juracán Salomé (Convergencia), José Conrado García Hidalgo (Independiente) y compañeros.
No. 5005 31/5/2016		Iniciativa que dispone aprobar reformas al decreto número 29-89 del Congreso de la República, Ley de Fomento y Desarrollo de la Actividad Exportadora y de Maquila y al decreto número 65-89 del Congreso de la República, Ley de Zonas Francas	Carlos Enrique López Girón (Exdiputado), Julio César López Villatoro (Exdiputado), Luis Armando Rabbé Tejada (Exdiputado), Carlos Humberto Herrera Quezada (Exdiputado), César Emilio Fajardo Morales (Exdiputado), Manuel Marcelino García Chutá (Exdiputado) y Selvin Boanerges García Velásquez (Exdiputado) y compañeros.
No. 4955 11/2/2016		Iniciativa que dispone aprobar Ley del Aporte del Estado para el Sistema de Transporte Integrado Público en el Municipio de Quetzaltenango	Natán Isaías Rodas Méndez (Exdiputado).
No. 4948 4/2/2016		Iniciativa que dispone aprobar Ley de Condiciones Económicas para Fomentar la Inversión y el Empleo	Roberto Ricardo Villate Villatoro (Independiente).
No. 4947 4/2/2016	Favorable de la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca	Iniciativa que dispone aprobar Ley de Agricultura Familiar	Hugo Francisco Morán Tobar (Exdiputado) y Jean Paul Briere Samayoa (Todos).
No. 4944 4/2/2016	Conjunto Favorable de las Comisiones de Seguridad Alimentaria, Agricultura, Ganadería y Pesca, y Educación, Ciencia y Tecnología.	Iniciativa que dispone aprobar Ley de Alimentación Escolar	Hugo Francisco Morán Tobar (Exdiputado), César Leonel Soto Arango (Exdiputado), Sofía Jeaneth Hernández Herrera (Alianza Ciudadana), Christian Jacques Boussinot Nuila (Todos), Julio César Longo Maldonado (FCN), José Alberto Gándara Torrebiarte (Exdiputado), Walter Rolando Félix López (URNG), Óscar Stuardo Chinchilla Guzmán (CREO), Amílcar De Jesús Pop Ac (WINAQ), Rubén Rolando Pérez Bethancourt (Exdiputado), Carlos

No. de registro ante Dirección Legislativa y fecha en que el Pleno del Congreso la conoció	Dictamen	Contenido	Ponente
			<p>Enrique Mejía Paz (Exdiputado), Carlos Valentín Gramajo Maldonado (Exdiputado), Héctor Leonel Lira Montenegro (Encuentro por Guatemala), Juan Carlos Bautista Mejía (CREO), Gustavo Adolfo Echeverría Mayorga (Exdiputado), Carlos Rafael Fión Morales (CREO), Álvaro González Ricci (Exdiputado), Jaime Antonio Martínez Lohayza (Exdiputado), Delia Emilda Back Alvarado De Monte (Alianza Ciudadana), Selvin Boanerges García Velásquez (Exdiputado), Carlos Enrique López Girón (Exdiputado), Nery Orlando Samayoa Barrios (Exdiputado), Roberto Kestler Velásquez (Todos), Orlando Joaquín Blanco Lapola (UNE), José Domingo Trejo De La Roca (FCN) y Alfredo Augusto Rabbe Tejada (Exdiputado).</p>
<p>No. 4918 2/2/2016</p>		<p>Iniciativa que dispone aprobar Ley para la Disponibilidad de Vacunas, Antirretrovirales y Medicamentos de Planificación Familiar</p>	<p>Roberto Kestler Velásquez (Todos), José Roberto Alejos Cámbara (Exdiputado) y Mynor Enrique Cappa Rosales (Independiente).</p>
<p>No. 4897 19/1/2016</p>		<p>Iniciativa que dispone aprobar reformas al decreto número 29-89 del Congreso de la República, Ley de Fomento y Desarrollo de la Actividad Exportadora y de Maquila</p>	<p>Marco Antonio Lemus Salguero (UNE) y Luis José Fernández Chenal (Exdiputado).</p>