

# **Fundamentos para el rechazo definitivo a los privilegios fiscales de la «ley Baldizón de empleo» y sus antecesoras**

Ricardo Barrientos  
Guatemala, 21 de abril de 2015

# Contenido

---

1. Recordatorio: el compromiso con la OMC
2. Maquila y zonas francas: ¿cuántos empleos generan y a qué costo fiscal?
3. Las iniciativas de ley
4. Análisis fiscal
5. Recomendaciones del Icefi

# 1. Recordatorio: el compromiso con la OMC

---

# El compromiso con la OMC

---

- Compromiso:
  - **ELIMINAR** a más tardar el 31 de diciembre de 2015 las exenciones de ISR y otras consideradas subvenciones prohibidas a ciertas exportaciones
  - En particular, la exención de ISR que gozan las maquilas y las zonas francas son consideradas por la OMC como subvenciones prohibidas, y que deben eliminarse
- Este compromiso **NO** obliga a ampliar, prorrogar o crear privilegios fiscales. **EL COMPROMISO ES ELIMINARLOS**
- Las propuestas de leyes de «inversión y empleo» buscan **ELUDIR** el compromiso
  - Ampliar las exenciones: no sólo a exportaciones, sino también a ventas en el mercado local

## **2. Maquila y zonas francas: ¿cuántos empleos generan y a qué costo fiscal?**

---

# ¿Cuántas empresas están inscritas?

---

Régimen	Número de empresas inscritas
Maquila	1,011
Zona franca	212

**Fuente: datos oficiales del Ministerio de Economía, al 2 de marzo de 2015.**

# Ventas en 2013 reportadas a la SAT por las maquilas y las zonas francas

Millardos de Q

Régimen	Exportaciones	Mercado local	Total
Maquila	26.6	34.6	61.3
Zona Franca	5.3	25.4	30.6
<b>Total</b>	<b>31.9</b>	<b>60.0</b>	<b>91.9</b>

Fuente: datos oficiales de la SAT.

# Ventas en 2013 reportadas a la SAT por las maquilas y las zonas francas

---

## Estructura

Régimen	Exportaciones	Mercado local	Total
Maquila	43%	57%	100%
Zona Franca	17%	83%	100%
<b>Total</b>	<b>35%</b>	<b>65%</b>	<b>100%</b>

Fuente: datos oficiales de la SAT.

# Gasto tributario en 2013 de las maquilas y las zonas francas

Millones de Q

Impuesto	Maquila	Zona Franca	Total
ISR	425	91	516
ISO	282	51	333
IVA Dom	406		406
<b>Total</b>	<b>1,113</b>	<b>142</b>	<b>1,255</b>

Fuente: datos oficiales de la SAT.

# ¿Cuántos empleos generan?

---

- **Realmente... ¡NO SE SABE!!!!**
- Ninguna fuente de información oficial consultada proveyó datos
  - Maquila y ZF: sectores opacos, sobre el cual la información oficial sobre empleos es nula
- Durante febrero el Icefi solicitó información al IGSS, al Mineco, al Mintrab y a Vestex
  - **¡TODAS LAS RESPUESTAS FUERON EXCUSAS PARA NO ENTREGAR DATOS!**

# Opacidad: respuestas negativas a solicitudes de información para conocer información de empleos...

**Instituto Guatemalteco de Seguridad Social**  
Gerencia

Acuerdo 1124 de Junta Directiva - Reglamento relativo a f  
Vejez y Sobrevivencia:

**Artículo 60:** Por considerarse bajo garantía de cor  
la discreción necesaria para no divulgar datos o informes  
patrones, trabajadores u oficinas públicas, salvo medr  
competente, o que se trate de hechos relacionados o r  
soliciten.

La Gerencia del Instituto puede suministrar r  
estadísticas, censificos, o conexos con éstos y cuar  
informaciones generales, elaboradas con los datos  
párrafo anterior de este Artículo."

**Artículo 9 numeral 5 de la Ley de Acceso a  
67-2008, del Congreso de la República**

"Artículo 9, numeral 5. Información  
de los sujetos obligados que por mandato r  
garantía de confidencialidad".

En tal virtud previo a que la G  
información solicitada, deberá adju  
competente, de conformidad con lo c  
Código Procesal Penal, Decreto No.

Atentamente,

LIC

C.C: Diligencia en la Recer  
Ref. Oficio del ICEFI del 1

**Gobierno de Guatemala**  
Ministerio de Economía

**Empresas 29-89 y Consultores**  
Realizan su solicitud de resoluciones de calificación, ampliación y modificación  
de licencias vía IWB

SEADEx

**Guatemala**,  
2 de marzo de 2015

Señor  
Jonathan Menkos  
Director Ejecutivo  
ICEFI

Estimado señor Menkos:

Me dirijo a usted en relación a su nota con referencia CA-048-2015 de fecha 18 de febrero de  
2015, en la cual se solicita el detalle de los salarios pagados, número de empleados y ubicación  
geográfica de las empresas calificadas en los regímenes establecidos en los Decretos 29-89 y 65-89  
del Congreso de la República.

Sobre el particular, me permito informarle que la Asociación de la Industria del Vestuario y Textiles  
no registra información interna de las empresas registradas que conforman el cluster de la Industria del  
Vestuario y Textiles, el cual esperamos le sea de utilidad.

Sin otro particular, me suscribo de usted.

Atentamente,  
Seyrino Mata  
Presidente

**Gobierno de Guatemala**  
Ministerio de Trabajo y Previsión Social

Señor  
Walter Figuero  
Guatemala, Ciudad

Señor Figueroa:

Reciba un cordial saludo, en nombre  
Ministerio de Trabajo y Previsión Social, el  
Ministerio no tiene información de empresa  
del Ministerio de Economía (Minaco)  
proporcionárselo después de haber recid  
día viernes 27 de febrero del 2015, si  
su interés, esto para dar respuesta a

Sin otro particular, me suscribo de usted.

C.C. Archivo  
7- Avenida 3-33 Zona 9, 7422235  
www.guatemala.gob.gt

3<sup>a</sup> Avenida 22-72, zona 1, Centro Cívico -  
Tel: +502 2222 2222

**ICEFI**  
INSTITUTO CENTROAMERICANO  
DE ESTUDIOS FISCALES

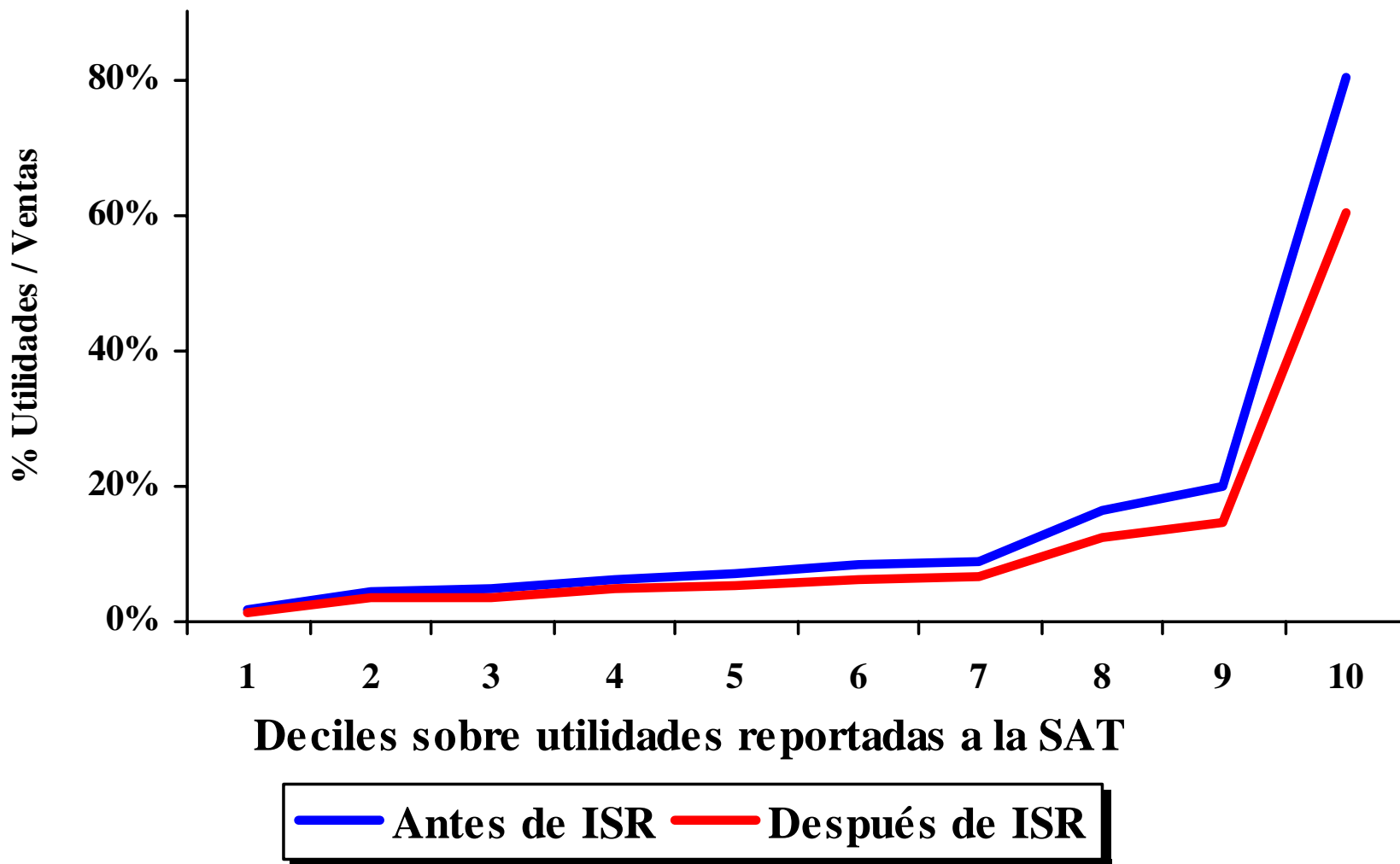
# Número de empleos: estimación del Icefi con base a datos de la SAT

---

- Según datos de la SAT, las maquilas y las zonas francas gastan en salarios:
  - Maquila: Q 2,984 millones
  - Zona franca: Q 790 millones
  - **Equivalentes, en promedio, al 5% de sus ventas**
- Suponiendo que las maquilas y las zonas francas pagan el salario mínimo, el Icefi estima
  - Entre 108,000 y 117,000 empleos en maquila y zona franca
  - Con salarios más altos, el estimado de empleos es menor
  - Una estimación gruesa apunta a que el sector vestuario y textiles genera alrededor de 50,000 empleos

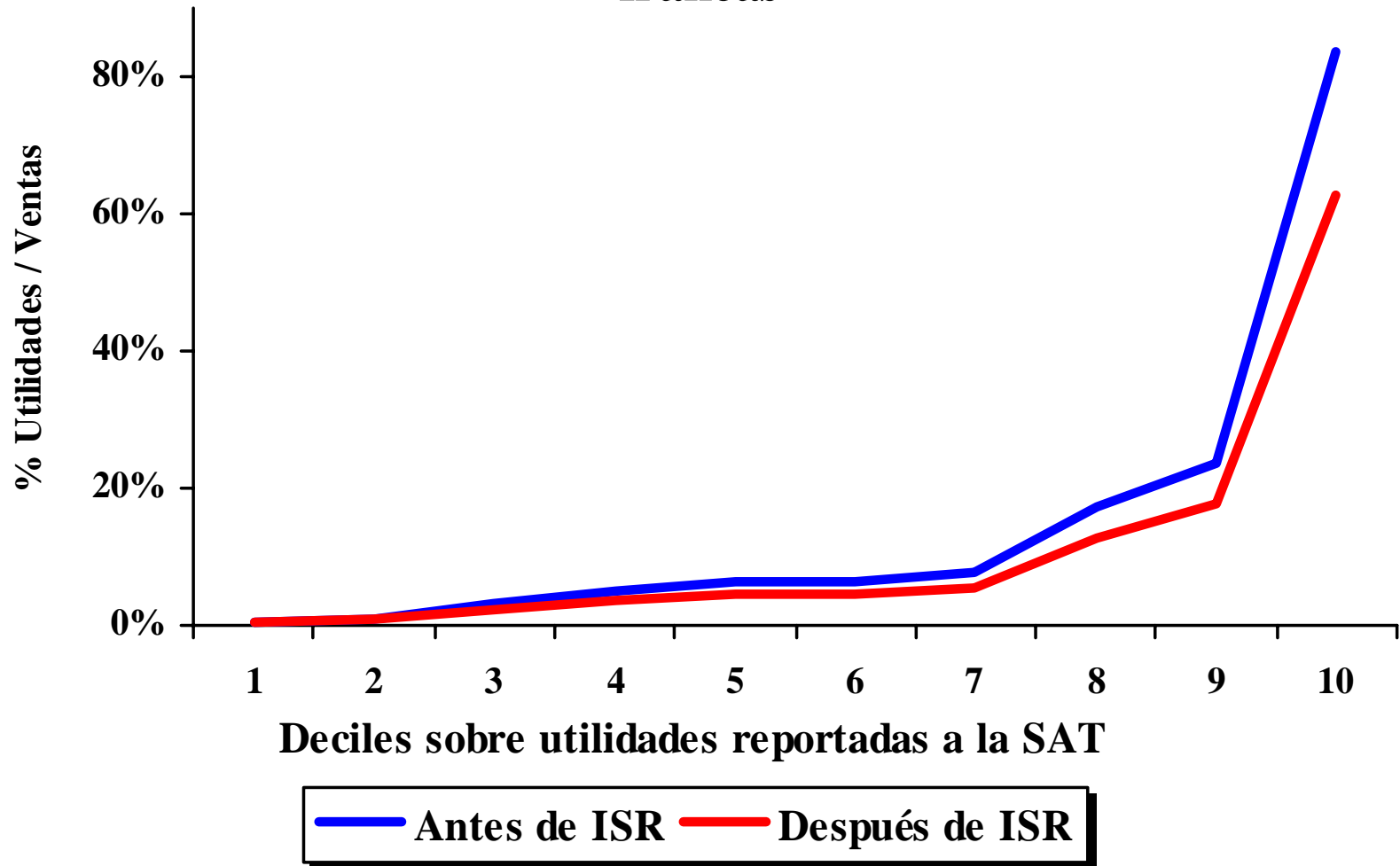
# Maquilas: márgenes de utilidad muy heterogéneos

Rentabilidad (utilidades/ventas) de las maquilas



# Zonas Francas: márgenes de utilidad muy heterogéneos

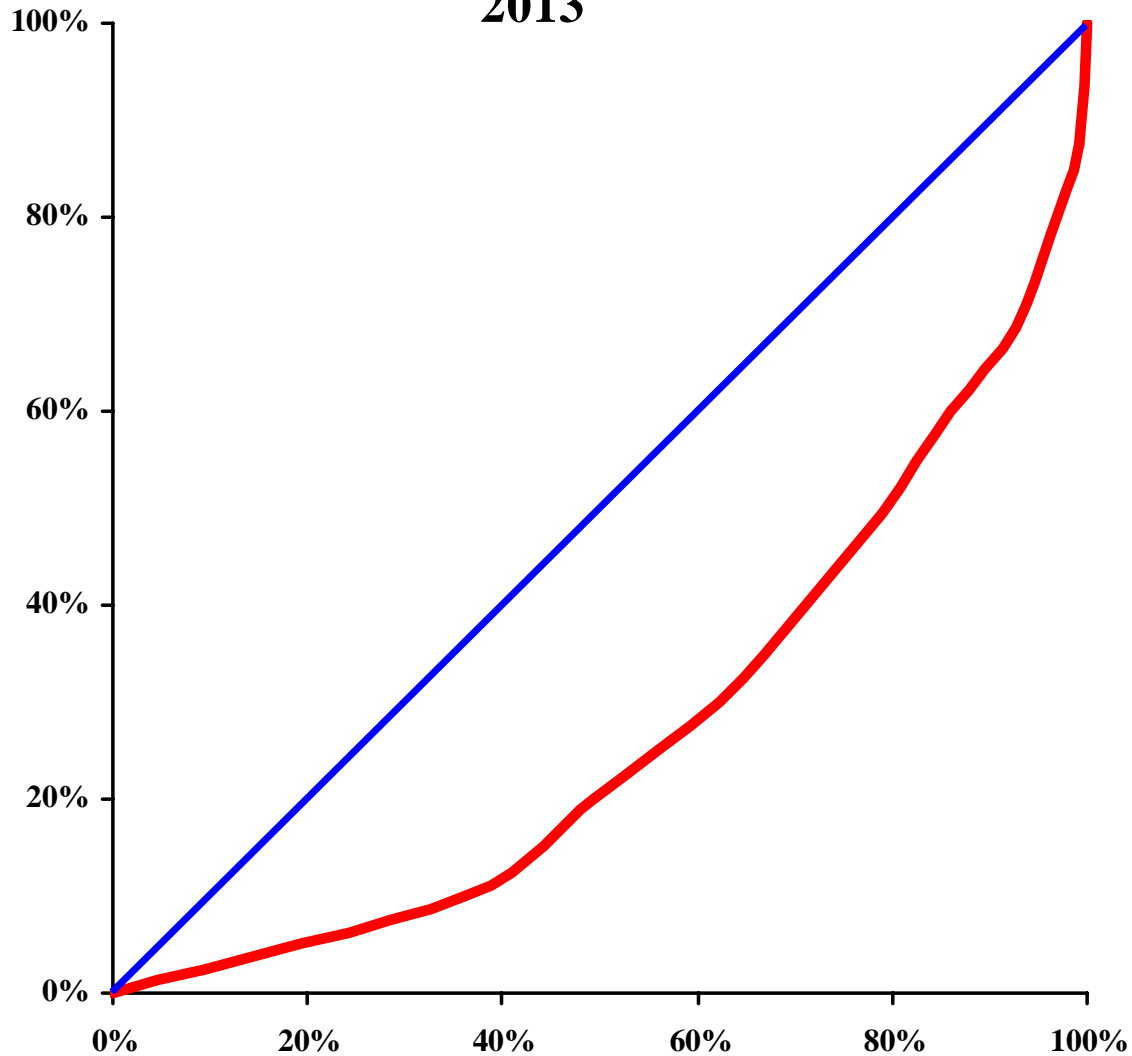
Rentabilidad (utilidades/ventas) de las zonas francas



# Maquila: un sector desigual en términos de márgenes de utilidad

---

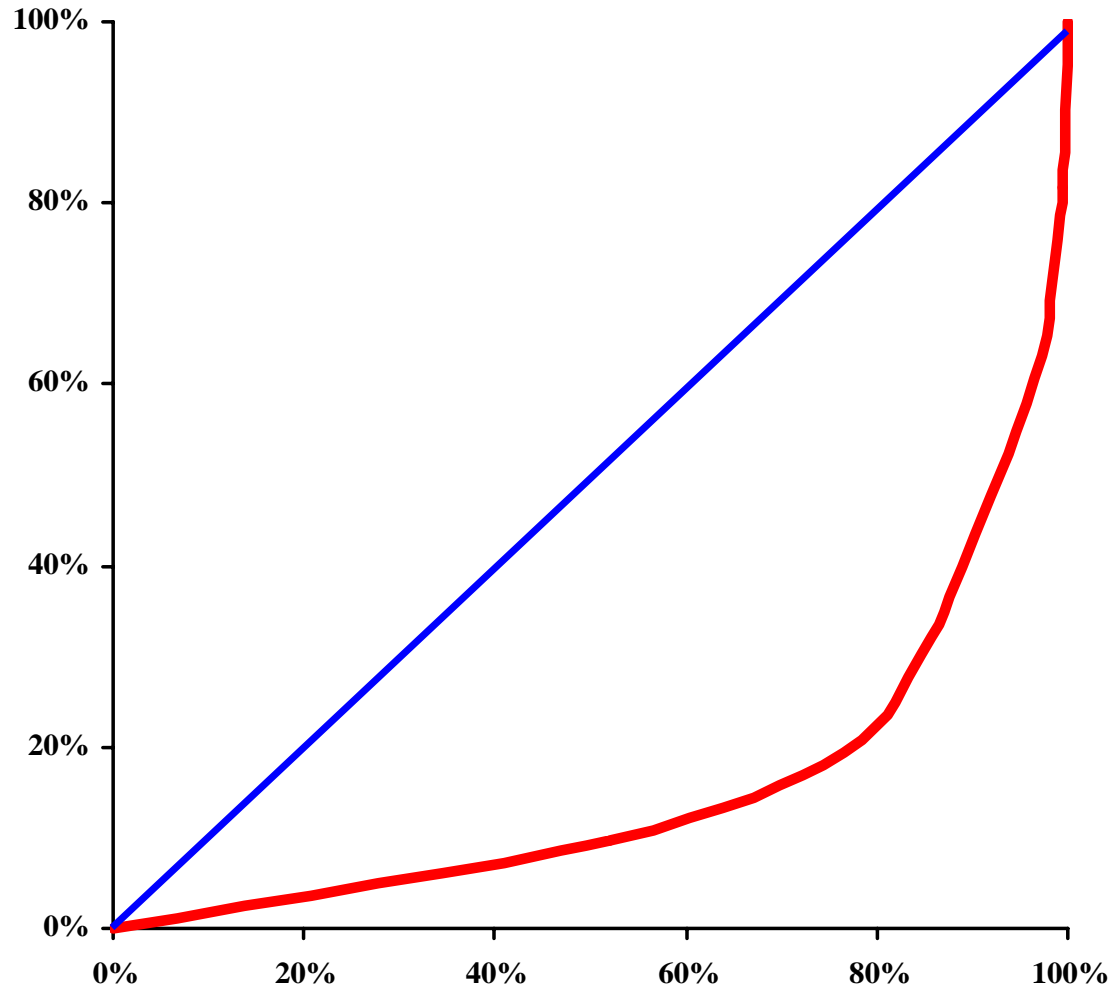
Concentración de la utilidad en maquilas en  
2013



# ZF: un sector aún más desigual en términos de márgenes de utilidad

---

Concentración de la utilidad en zonas francas en 2013



# 3. Las iniciativas de ley

---

# Propuestas de legislación

---

- Iniciativa de «Ley de promoción de inversiones y empleo»
  - Número de registro 4644, presentada por el Ejecutivo/Mineco en Ene 2013
- Iniciativa de «Ley de fomento al empleo »
  - Número de registro 4894, presentada por el PP en Sep 2014
  - Coloquialmente conocida como «ley Ralda»
- Iniciativa de «Ley de condiciones económicas para fomentar el empleo»
  - Número de registro 4984, presentada por LIDER en Mar 2015
  - Coloquialmente conocida como «ley Baldizón de empleo»

# La «ley Baldizón de empleo» original

---

- Versión presentada el 9 de marzo:
  - En general, una copia de la «ley Ralda»
  - Pero, con plazos más cortos para las exenciones (10 y hasta 13 años), cerca del máximo establecido en el artículo 63 del Código Tributario (hasta 10 años)
  - Suprime algunas exenciones de IVA
  - Grava la operación de las empresas comercializadoras
    - Y propone que esto evita gasto tributario adicional
    - ¿Cumple el compromiso ante la OMC?
  - Replica errores de fondo
    - Aplicación demasiado amplia (artículo 4)

# Pero la «ley Baldizón de empleo» fue modificada por sus ponentes...

---

- Carta presentada el 24 de marzo de 2015 a Dirección Legislativa del Congreso de la República, por el diputado Roberto Villate (LIDER)



# Pero la «ley Baldizón de empleo» fue modificada por sus ponentes...

---

- Esta modificación, ¿resultado de una negociación secreta?
  - En la reunión de la Comisión de Economía y Comercio Exterior del miércoles 15 de abril se informó sobre reuniones entre diputados oficialistas y Mineco, con LIDER
- En la versión modificada:
  - Retroceso a los plazos largos para las exenciones (hasta 25 años), en exceso al máximo establecido en el artículo 63 del Código Tributario (hasta 10 años)
  - Restituye exenciones de IVA
  - Elimina obligación de las comercializadoras a pagar IVA

# 4. Análisis fiscal

---

# ¿Atracción de inversión y generación de empleo?

---

- Idea teórica en la que las propuestas buscan fundamento:
  - Exenciones crean una ventaja competitiva artificial
    - ⇒ Incremento de utilidades atrae inversión
    - ⇒ Más inversión genera empleo
- **PERO**... si la ley se quiere aprobar porque países vecinos como ESV o HND ya tienen leyes, ¿cuál sería la ventaja competitiva artificial?
  - Lo único que se lograría es nivelar a GUA con ESV y HND, no ventaja competitiva
- Es decir: **NO ATRAE INVERSIÓN NI GENERA EMPLEOS**

# 20 Factores críticos para la inversión

	Factor	% de importancia
1	Acceso a consumidores	77
2	Ambiente político y social estable	64
3	Facilidad para hacer negocios	54
4	Calidad y confiabilidad de la infraestructura y servicios básicos	50
5	Habilidad para contratar profesionales técnicos	39
6	Habilidad para contratar ejecutivos	38
7	Nivel de corrupción	36
8	Costos laborales	33
9	Seguridad y criminalidad	33
10	Habilidad para contratar personal calificado	32
11	Impuestos nacionales	29
12	Costo de los servicios básicos	28
13	Caminos	26
14	Acceso a materias primas	24
15	Disponibilidad y calidad de universidades y formación técnica	24
16	Disponibilidad de terrenos con servicios habilitados	24
17	Impuestos locales	24
18	Acceso a proveedores	23
19	Relaciones laborales y sindicatos	23
20	Servicio transporte aéreo	23

# 20 Factores críticos para la inversión

	Factor	% de importancia
1	Acceso a consumidores	77
2	Ambiente político y social estable	64
3	Facilidad para hacer negocios	54
4	Calidad y confiabilidad de la infraestructura y servicios básicos	50
5	Habilidad para contratar profesionales técnicos	39
6	Habilidad para contratar ejecutivos	38
7	Nivel de corrupción	36
8	Costos laborales	33
9	Seguridad y criminalidad	33
10	Habilidad para contratar personal calificado	32
<b>11</b>	<b>Impuestos nacionales</b>	<b>29</b>
12	Costo de los servicios básicos	28
13	Caminos	26
14	Acceso a materias primas	24
15	Disponibilidad y calidad de universidades y formación técnica	24
16	Disponibilidad de terrenos con servicios habilitados	24
<b>17</b>	<b>Impuestos locales</b>	<b>24</b>
18	Acceso a proveedores	23
19	Relaciones laborales y sindicatos	23
20	Servicio transporte aéreo	23

# Quizá logra retener empleos... pero, ¿a qué costo fiscal y de desarrollo?

---

- Posiblemente la aprobación de alguna de las iniciativas de ley pueda retener algunos empleos...
- Pero... ¿cuántos?
  - Sin información precisa es difícil evaluar el costo y el beneficio
  - El beneficio entonces es muy incierto, incluso en términos de retención de plazas de trabajo
- Lo que sí es certero es que la aprobación de alguna de las leyes generará gasto tributario adicional
- Es decir, los impuestos no pagados serán más grandes

# ¿Por qué la «ley Baldizón de empleo» genera costo fiscal (gasto tributario adicional)?

Recordemos las ventas en 2013 reportadas a la SAT por las maquilas y las zonas francas:


Millardos de Q

Régimen	Exportaciones	Mercado Local	Total
Maquila	26.6	34.6	61.3
Zona Franca	5.3	25.4	30.6
<b>Total</b>	<b>31.9</b>	<b>60.0</b>	<b>91.9</b>

Fuente: datos oficiales de la SAT.

# ¿Por qué la «ley Baldizón de empleo» genera costo fiscal (gasto tributario adicional)?

Actualmente exentas: subvención prohibida por la OMC



Régimen	Exportaciones	Mercado local	Total
Maquila	26.6	34.6	61.3
Zona Franca	5.3	25.4	30.6
<b>Total</b>	<b>31.9</b>	<b>60.0</b>	<b>91.0</b>

Fuente: datos oficiales de la SAT.

# ¿Por qué la «ley Baldizón de empleo» genera costo fiscal (gasto tributario adicional)?

Actualmente gravadas

Régimen	Exportaciones	<b>Mercado local</b>	Total
Maquila	26.6	34.6	61.3
Zona Franca	5.3	25.4	30.6
<b>Total</b>	<b>31.9</b>	<b>60.0</b>	<b>91.9</b>

Fuente: datos oficiales de la SAT.

# ¿Por qué la «ley Baldizón de empleo» genera costo fiscal (gasto tributario adicional)?

**Aprobación de una ley que elude la prohibición de la OMC: extender las exenciones a las ventas en el mercado local**

Régimen	Exportaciones	<b>Mercado local</b>	Total
Maquila	26.6	34.6	61.3
Zona Franca	5.3	25.4	30.6
<b>Total</b>	<b>31.9</b>	<b>60.0</b>	<b>91.0</b>

**Fuente: datos oficiales de la SAT.**

# ¿Por qué la «ley Baldizón de empleo» genera costo fiscal (gasto tributario adicional)?

**Aprobación de una ley que elude la prohibición de la OMC: ¡el total estaría exentas, es decir, más gasto tributario!**

Régimen	Exportaciones	Mercado local	Total
Maquila	26.6	34.6	61.3
Zona Franca	5.3	25.4	30.6
<b>Total</b>	<b>31.9</b>	<b>60.0</b>	<b>91.9</b>

Fuente: datos oficiales de la SAT.

# Estimación del gasto tributario adicional de la «ley Baldizón de empleo» en ISR + ISO

---

- Según los datos proporcionados por la SAT:
  - El margen de utilidad promedio en maquilas es 6% de ingresos brutos
  - El margen de utilidad promedio en zonas francas es 2.4% de ingresos brutos
- Si estas empresas estuvieran obligadas a pagar ISR en 2016, su obligación de ISR sería:
  - 1.5% de sus ventas, para las maquilas
  - 0.6% de sus ventas, para zonas francas

# Recordemos el gasto tributario en 2013 de las maquilas y las zonas francas...

---

Millones de Q

Impuesto	Maquila	Zona Franca	Total
ISR	425	91	516
ISO	282	51	333
IVA Dom	406		406
<b>Total</b>	<b>1,113</b>	<b>142</b>	<b>1,255</b>

Fuente: datos oficiales de la SAT.

# Estimación del gasto tributario adicional de la «ley Baldizón de empleo» en ISR + ISO

**Gasto tributario ISR+ISO actual en maquila: Q 707 millones**

Impuesto	Maquila	Zona Franca	Total
ISR	425	91	516
ISO	282	51	333
IVA Dom	406		406
<b>Total</b>	<b>1,113</b>	<b>142</b>	<b>1,255</b>

Fuente: datos oficiales de la SAT.

# Estimación del gasto tributario adicional de la «ley Baldizón de empleo» en ISR + ISO

**Gasto tributario ISR+ISO actual en ZF: Q 142 millones**

Impuesto	Maquila	Zona Franca	Total
ISR	425	91	516
ISO	282	51	333
IVA Dom	406		406
<b>Total</b>	<b>1,113</b>	<b>142</b>	<b>1,255</b>

Fuente: datos oficiales de la SAT.

# Estimación del gasto tributario adicional de la «ley Baldizón de empleo» en ISR + ISO

## Gasto tributario adicional ISR + ISO

Millones de Q

Régimen	ISR + ISO sobre utilidades provenientes de:		IMPACTO (Gasto tributario adicional)
	Ventas totales (Exp + locales)	Exportaciones (Gasto tributario actual)	
Maquila	1,488	707	781
Zona Franca	495	142	353
<b>Total</b>	<b>1,983</b>	<b>849</b>	<b>1,134</b>

Fuente: elaboración del Icefi con base a datos oficiales de la SAT.

# Estimación del gasto tributario adicional de la «ley Baldizón de empleo» en IVA

**Gasto tributario IVA Dom actual en maquilas: compras de insumos en mercado local de Q 3,382 millones**

Impuesto	Maquila	Zona Franca	Total
ISR	425	91	516
ISO	232	51	333
IVA Dom	406		406
<b>Total</b>	<b>1,113</b>	<b>142</b>	<b>1,255</b>

Fuente: datos oficiales de la SAT.

# Estimación del gasto tributario adicional de la «ley Baldizón de empleo» en IVA

---

- Gasto tributario actual de IVA Dom Q 406 millones  $\Rightarrow$  compras exentas en mercado local por Q 3,382 millones
- Supuesto: relación insumo producto constante
  - Es decir, la proporción de compras respecto a ventas es constante:

$$\frac{\text{Compras exentas}}{\text{Exportaciones (ventas exentas)}} = \frac{\text{Compras totales}}{\text{Ventas totales}}$$

- Compras totales estimadas: Q 9,739 millones  $\Rightarrow$  con ley aprobada gasto tributario total en IVA Dom de Q 1,169 millones
  - **Menos Q 406 millones de gasto tributario actual  $\Rightarrow$  gasto tributario adicional en IVA Dom de Q 763 millones**

# La falacia de gravar las empresas comercializadoras

---

- Art. 43 de la «ley Baldizón de empleo»: ventas en el mercado local
  - Obliga a la creación de «empresas comercializadoras», las cuales deben pagar impuestos
  - Se propone que esto evita el gasto tributario adicional
- **PERO**: en realidad es una propuesta inefectiva para evitar gasto tributario adicional, porque:
  - Las empresas beneficiaras generalmente se integran verticalmente: pueden eludir el control manipulando precios de transferencia
  - La *Ley del ISR* no establece control de precios de transferencia para operaciones locales
  - Además, la SAT en grave crisis... inefectiva
- El análisis del Icefi revela que, **aún con las comercializadoras sí hay gasto tributario adicional**

# Estimación TOTAL del gasto tributario adicional de la «ley Baldizón de empleo»

---

Impuesto	Impacto: gasto tributario <u>ADICIONAL</u> al actual
ISR + ISO	Q 1,134 millones
IVA DOM	Q 763 millones
<b>TOTAL</b>	<b>Q 1,897 millones</b>

Fuente: elaboración del Icefi con base a datos oficiales de la SAT.

# Comentarios

---

- Esta estimación debe considerarse como un **MÍNIMO:**
  - El cálculo considera a las empresas actualmente inscritas en los regímenes de maquila y zona franca
  - Si otras empresas se inscriben, como es el objetivo de las iniciativas de ley, **EL SACRIFICIO FISCAL SE INCREMENTA SIGNIFICATIVAMENTE**
- Los resultados del Icefi son consistentes con los que la SAT publicó en Dictamen Conjunto número DCC-SAT-25-2014
  - Desfavorable a la aprobación de la *Ley de promoción de inversiones y empleo*, iniciativa 4644
  - En ese dictamen la SAT calculó un sacrificio fiscal mínimo de Q 1,295 millones anuales, usando datos de 2012
  - También advirtió que al inscribirse otras empresas, el sacrificio fiscal puede incrementarse significativamente

# 5. Recomendaciones del Icefi

---

# Recomendaciones del Icefi

---

- Por supuesto, no aprobar y rechazar las tres iniciativas de ley:
  - Núm. Registro 4644, *Ley de promoción de inversiones y empleo*
  - Núm. Registro 4894, *Ley de fomento al empleo*, o «ley Ralda»
  - Núm. Registro 4948, *Ley de condiciones económicas para fomentar el empleo*, o «ley Baldizón de empleo»
- Abandonar el modelo obsoleto e inefectivo de pretender atraer inversiones y generar empleo sólo con privilegios fiscales

# Recomendaciones del Icefi

---

- No más negociaciones a puerta cerradas, opacas y excluyentes:
  - Si ha empleos en riesgo: discutir soluciones en mesas técnicas abiertas, incluyentes y transparentes
- Abandonar el modelo obsoleto e inefectivo de pretender atraer inversiones y generar empleo sólo con privilegios fiscales
- Exigir a los partidos políticos más seriedad y mejores argumentos para sus propuestas de atracción de inversiones y generación de empleo

# Recomendaciones del Icefi

---

- Iniciar la discusión de una política económica y fiscal consensuada técnica y políticamente
  - Incluyente: sociedad civil
  - Empresarios
  - Trabajadores y sindicatos
  - Academia
  - Partidos políticos
- El momento político, ¡es el idóneo!

# ¡Muchas gracias!

Icefi es miembro de:



Síguenos en:

