

José Florentín Martínez López ◀ ¿Reactivación económica?: zonas francas en Guatemala



Perspectiva

¿Reactivación económica?: zonas francas en Guatemala

José Florentín Martínez López

Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR)

Resumen

El sector industrial ha tenido inveteradamente una participación débil en el producto interno bruto. Su lugar ha sido ocupado por los sectores de comercio y servicios. El autor reseña la historia de las zonas francas en Guatemala, desde 1973 hasta el presente cuando se discute una iniciativa para oxigenar artificialmente estos mecanismos de fomento que otorgan exenciones fiscales, dentro de una pretensión de reactivación económica, sin que existan planes de desarrollo integrales.

Palabras clave

Zonas francas, exenciones fiscales, maquilas, descentralización industrial, localización económica.

Abstract

The industrial sector has consistently had a weak share of gross domestic product. Its place has been taken by the commerce and services sectors. The author reviews the history of free trade zones in Guatemala, from 1973 to the present when an initiative is discussed to artificially oxygenate these promotion mechanisms that grant tax exemptions, within a pretense of economic reactivation, without the existence of comprehensive development plans.

Keywords

Free zones, tax exemptions, maquilas, industrial decentralization, economic location.

José Florentín Martínez López ◀ ¿Reactivación económica?: zonas francas en Guatemala

Introducción

De acuerdo con el Decreto 65-89 del Congreso de la República se considera como zonas francas

aquellas áreas de terreno físico, delimitadas, en las que personas individuales o jurídicas se dediquen indistintamente a la producción o comercialización de bienes para la exportación o reexportación, así como a la prestación de servicios vinculados con el comercio internacional. La Zona Franca es custodiada y controlada por la autoridad aduanera (Congreso de la República, 1989).

El Estado regula su funcionamiento a través de las siguientes normas jurídicas: En el año 1973, emitió el Decreto del Congreso de la República, No. 22-73, *Ley Orgánica de la Zona Libre de Industria y Comercio de Santo Tomás de Castilla*. En éste se señaló:

Se crea una zona libre con la finalidad de promover el desarrollo industrial y comercial del país, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía funcional y plena capacidad para adquirir derechos y obligaciones. Su domicilio es el departamento de Izabal. Es una institución del Estado que

tendrá duración ilimitada y se regirá por la presente ley, sus reglamentos y acuerdos.

En 1989 fue aprobada la *Ley de Zonas Francas* a través del Decreto del Congreso, No. 65-89. Aquí se estableció que las zonas podrán ser públicas o privadas; físicamente separadas el área donde se ubiquen los usuarios industriales y de servicios de aquellas donde se ubiquen los usuarios comerciales. Dentro de su estructura se entenderá por entidad administradora a la persona jurídica legalmente registrada y autorizada para operar en el país encargada de invertir, organizar, desarrollar y administrar zonas francas.

José Florentín Martínez López ◀ ¿Reactivación económica?: zonas francas en Guatemala

Imagen 1.

Zona Libre de Industria y Comercio de Santo Tomás de Castilla, Zolic 2020



Fuente: Google Earth, 2020

Se entenderá por usuario a la persona individual o jurídica autorizada por el Ministerio de Economía para operar en zonas francas, cumplidos los requisitos establecidos en el Código de Comercio, en la presente Ley y su reglamento. Los usuarios podrán ser:

a) Productores de bienes industriales: Cuando se dediquen a la producción transformación, ensamble, armado y procesamiento de bienes con el objeto de brindarles otras características, usos o funciones, distintas a las de sus materiales

o componentes originales o consumidos o la investigación y desarrollo tecnológico.

b) De servicios: Cuando se dediquen a la prestación de servicios que incluye la actividad comercial, vinculados al comercio internacional.

Las entidades administrativas y los usuarios estarán sujetos a un reglamento cambiario específico, con el objeto de regular la tenencia y negociación de divisas dentro de la jurisdicción de las respectivas zonas francas.

Incentivos fiscales

Las entidades administradoras de zonas francas, debidamente autorizadas, gozarán de los incentivos fiscales siguientes:

- a) Exoneración total de impuestos, derechos arancelarios y cargos aplicable a la importación de maquinaria, equipo, herramientas y materiales, destinados exclusivamente a la construcción de la infraestructura, los edificios e instalaciones que se utilicen para el desarrollo de las zonas francas debidamente identificados en la resolución para la instalación y desarrollo de la misma.
- b) Exoneración total de Impuesto sobre la Renta que causen las rentas que provengan exclusivamente de la actividad como Entidad Administradora de la Zona Franca, por un plazo de quince (15) años contados a partir de la fecha de inicio del periodo de imposición inmediato siguiente a la fecha en que se emita la autorización.
- c) Exoneración del Impuesto Único sobre Inmuebles por un periodo de cinco años sobre los inmuebles que sean destinados exclusivamente al desarrollo de la zona franca.
- d) Exoneración del Impuesto sobre Venta y Permuta de Bienes Inmuebles destinados exclusivamente al desarrollo y ampliación de la zona franca.
- e) Exoneración del Impuesto del Papel Sellado y Timbres Fiscales, que recaiga sobre los documentos por medio de los cuales se transfiera a favor de la Entidad Administradora, la propiedad de bienes inmuebles que destine al desarrollo y ampliación de la zona franca.
- f) Exoneración del Impuesto del Papel Sellado y Timbres Fiscales que recaiga sobre los documentos por medio de los cuales se transfiera la propiedad de bienes inmuebles a usuarios de la Zona.
- g) Exoneración total de impuestos derechos arancelarios y demás cargos aplicables a la importación y al consumo de fuel oil, bunker, gas butano y propano, estrictamente necesarios para la generación de energía eléctrica que se utilice para el funcionamiento y prestación de servicios a los usuarios de la zona franca, a partir de la fecha de autorización de operación de la misma.

José Florentín Martínez López ◀ ¿Reactivación económica?: zonas francas en Guatemala

Imagen 2.

Zona franca CIPLESA

37 Avenida 2-77 Zona 7, colonia El Rodeo

Ciudad de Guatemala



Fuente: Google Earth, 2020

Los usuarios productores de bienes industriales o de servicios autorizados para operar en las zonas francas gozarán de los incentivos fiscales siguientes:

a) Exoneración de impuestos, derechos arancelarios y cargos aplicables a la importación a zona franca de la maquinaria, equipo, herramientas, materias primas, insumos, productos semielaborados, envases, empaques, componentes y en general las mercancías

que sean, utilizadas en la producción de los servicios.

b) Exoneración total del Impuesto Sobre la Renta que causen las rentas que provengan exclusivamente de la actividad como usuario productor de bienes industriales o usuario de servicios por un plazo de diez (10) años contados a partir de la fecha de notificación de la resolución de su calificación por el Ministerio de Economía.

José Florentín Martínez López ◀ ¿Reactivación económica?: zonas francas en Guatemala

- c) Las transferencias de mercancías que se realicen dentro y entre zonas francas no estarán afectas al Impuesto al Valor Agregado.
- d) Exoneración total de Impuesto de Timbres Fiscales y de Papel Sellado Especial para Protocolos cuando aplique por la compra, permuta o transferencia de bienes inmuebles utilizados exclusivamente en su actividad como usuario productor de bienes industriales o usuarios de servicios.
- e) No estará afectada al Impuesto al Valor Agregado, la adquisición de insumos de producción local para ser incorporados en el producto final y servicios que sean utilizados exclusivamente en su actividad como usuario productor de bienes industriales o usuario de servicios.

Imagen 3.

Zona franca: Consigna.

Km. 19.3 carretera al Pacífico

Villa Nueva, Guatemala



Fuente: Google Earth, 2020

Obligaciones

Las empresas calificadas al amparo de la Ley de Zonas Francas deberán cumplir con lo siguiente:

- a) Proporcionar a la Superintendencia de Administración Tributaria de toda la información necesaria para la determinación y seguimiento de sus rentas exentas y del monto de sus operaciones realizadas.
- b) Proporcionar la planilla electrónica de pagos de cuotas laboral y patronal al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.
- c) Llevar registros contables y un sistema de inventario perpetuo, de las mercancías ingresadas temporalmente y la cantidad

de las mismas; utilizadas en las mercancías producidas.

En el año 2008 el Congreso de la República emite el Decreto No. 30-2008, *Reformas al Decreto No. 22-73 del Congreso de la República, Ley Orgánica de la Zona Libre de Industria y Comercio, Santo Tomás de Castilla*. Ahí se reformó el artículo 6 del citado decreto, previendo la autorización y habilitación de áreas extra-aduanales de la Zolic, como zonas de desarrollo económico especial públicas fuera del área delimitada dentro del perímetro demarcado en el Plan Regulador del Puerto Santo Tomás de Castilla, Puerto Barrios, Izabal, y las operaciones dentro de las mismas se regularían en reglamentos que para el efecto deberá emitir la Junta Directiva de Zolic.

José Florentín Martínez López ◀ ¿Reactivación económica?: zonas francas en Guatemala

Imagen 4.
Zona franca INSSA
Calzada Roosevelt 5-70 Zona 2,
Mixco, Guatemala



Fuente: Google Hearth, 2020

En el año 2010 el Estado de Guatemala asumió el compromiso de eliminar las subvenciones prohibidas a la exportación consideradas por la Organización Mundial del Comercio (OMC), con las excepciones establecidas antes del 31 de diciembre de 2015.

Algunos de ellos se encontraban en el Decreto Número 29-89, Ley de Fomento y Desarrollo de la Actividad Exportadora y de Maquila; y en el Decreto Número 65-89, Ley de Zonas Francas; los cuales deberían ser reformados en ese sentido.

José Florentín Martínez López ◀ ¿Reactivación económica?: zonas francas en Guatemala

Imagen 5.
Zona franca SADINSA
25 avenida lote 4, Colonia El Naranjo
Mixco, Guatemala



Fuente: Google Hearth, 2020

En el año 2016 se aprueba el decreto del Congreso de la República, No. 19-2016, *Ley Emergente para la conservación del empleo*, que reformó el artículo 41 de la Ley de Zonas Francas.

En esta fue relevante la limitación del desarrollo en zonas francas de las actividades relacionadas con: gas natural; silvicultura, explotación y comercialización de madera rolliza;; reproducción, crianza especies porcino, caprino, aviar y cualquier otra especie;

derivados y sustitutos del azúcar; producción, ensamble y maquila, manufactura, procesamiento, transformación o comercialización de alcohol; siembra de productos agrícolas; cigarrillos y productos de tabaco; cemento y Clinker; productos minerales, metálicos y no metálicos; palma africana y nuez; importación de vehículos, maquinaria; alimentos procesados, galletas; alimentos procesados; suministro de alimentos preparados; alimentos para animales; cueros y calzado;

José Florentín Martínez López ◀ ¿Reactivación económica?: zonas francas en Guatemala

plástico y sus manufacturas; medicamentos; industrias cosméticas; pinturas; muebles; construcción y materiales para construcción; productos cerámicos; joyas y piedras preciosas; juguetes; aparatos eléctricos y electrodomésticos;

servicios financieros o de intermediación financiera; generación y transporte de energía eléctrica; servicios de telefonía fija, móvil y satelital; servicios de televisión por cable, satelital o digital; radiodifusión.

Imagen 6.

Zona franca Zeta La Unión

Km. 29.5 carretera Amatitlán, Guatemala



Fuente: Google Earth, 2020

En ese mismo año, algunos empresarios interpusieron una Acción de Inconstitucionalidad General total en contra de la *Ley Emergente para la Conservación del Empleo*, Decreto 19-2016, la cual fue declarada sin lugar,

tal como consta en el expediente número 1490-2016 de la Corte de Constitucionalidad (CC).

El 9 de octubre de 2016 fue presentada ante el Congreso de la República la Iniciativa de

José Florentín Martínez López ◀ ¿Reactivación económica?: zonas francas en Guatemala

Ley número 5174, en la cual se destaca la pretensión de restituir beneficios de la forma siguiente:

Artículo 3. Las personas individuales o jurídicas autorizadas conforme al Decreto No. 65-89 del Congreso de la República, Ley de Zonas Francas, activas, operando y con resolución vigente antes de la vigencia de la Ley Emergente para la Conservación del Empleo, Decreto 19-2016 del Congreso de la República, continuarán operando y mantendrán la condición jurídica que les fuera otorgada en los términos del Decreto 65-89.

En enero de 2017 fue aprobado el Acuerdo Gubernativo número 3-2017, consistente en Reformas al Acuerdo Gubernativo número 533-89 de fecha 2 de agosto

de 1989, Reglamento de la Ley de Fomento y Desarrollo de la Actividad Exportadora y de Maquila.

En abril de 2019 se dio a conocer la aprobación del proyecto de la primera Zona de Desarrollo Económico Especial Pública, que se ubicaría en Ruta Autopista a Puerto Quetzal, Escuintla. Llevaría el nombre de “Michatoya Pacífico”.

El 24 de junio de 2019, es publicado el Acuerdo Ministerial número 274-2019, que aprueba el Reglamento de Tarifas para las zonas de Desarrollo Económico Especial Públicas.

En octubre de 2019 se anunciaba la autorización de un segundo proyecto para instalar una Zona de Desarrollo Económico Especial Pública que se ubicaría en Pajapita, departamento de San Marcos.

José Florentín Martínez López ◀ ¿Reactivación económica?: zonas francas en Guatemala

Imagen 7.

Zona franca Zofracro

18 Avenida 40-23 zona 12, Ciudad de Guatemala



Fuente: Google Hearth, 2020

Zonas francas en el área metropolitana

El sistema urbano guatemalteco se caracteriza por el predominio de la ciudad de Guatemala, núcleo del área metropolitana en expansión, luego algunas ciudades medias y centros urbanos menores. Aquella ciudad está asentada en el municipio de Guatemala. Tiene una extensión territorial de 229.5 kilómetros cuadrados, equivalente al 0.19% de la extensión territorial de la República. Aquí, al año 2002, residían 942 mil 348 personas y al

año 2018, la población censada fue de 923 mil 392 habitantes; lo que indica una disminución de su población.

El departamento de Guatemala, integrado por 17 municipios, tiene una extensión de 2,126 kilómetros cuadrados. Al año 1950 aquí residían 438 mil 913 personas, al año 2018, fueron censadas tres millones 15 mil 81 habitantes; alcanzando, así, una densidad de 1,418 habitantes por kilómetro cuadrado. A diferencia de la población en el municipio de Guatemala, la del

José Florentín Martínez López ◀ ¿Reactivación económica?: zonas francas en Guatemala

departamento manifiesta una tendencia creciente. El municipio y el departamento de Guatemala son relevantes porque aquí se localizan en mayor proporción las actividades económicas, la población económicamente activa y la población ocupada.

De acuerdo con datos publicados por el Ministerio de Economía, el mayor porcentaje de zonas francas se encuentran en esta área geográfica.

Tabla 1.
República de Guatemala: ubicación de zonas francas
(al 31 de noviembre de 2019)

No.	Zona franca	Entidad administradora	Municipio	Departamento
1	Ciplesa	Centro Industrial Para La Exportación, S.A.	Guatemala	Guatemala
2	Consigna	Consigna, S.A.	Villa Nueva	Guatemala
3	Zona Franca Inssa	Inversiones Nuevo Siglo, S.A.	Mixco	Guatemala
4	Sadinsa	Saade Inversiones, S.A.	Mixco	Guatemala
5	Zeta La Unión	Parque Industrial Zeta La Unión, S.A.	Amatitlán	Guatemala
6	Zofracro	Zona Franca Cropa, S.A.	Guatemala	Guatemala
7	Zofracsa	Zonas Francas Actuales, S.A.	Guatemala	Guatemala

Fuente: Dirección de servicios al comercio e inversión. Dpto. de Política Industrial. Ministerio de Economía (2019)

Tabla 2.
República de Guatemala: empresas usuarias de zonas francas
(al 31 de noviembre de 2019)

RESUMEN		
	Descripción	Cantidad
Usuarios	Usuarios vigentes	172
Usuarios que presentaron boleta trimestral	usuarios con información	128
	Inversión trimestral realizada	Q367,599,232.89
	Empleo trimestral generado	2109
	Salarios pagados	Q2,122,261.55
Usuarios que NO presentaron boleta trimestral	Cantidad de usuarios	45
	Inversión trimestral	-----
	Empleo trimestral generado	-----
	Salario promedio trimestral	-----

Fuente: Dirección de servicios al comercio e inversión. Dpto. de Política Industrial. Ministerio de Economía (2019).

José Florentín Martínez López ◀ ¿Reactivación económica?: zonas francas en Guatemala

A manera de conclusión

Es indiscutible que el fomento de la inversión real tiene un efecto multiplicador en los diferentes sectores de la economía. Ha sido una práctica gubernamental su fomento a través de exenciones fiscales.

En el caso presente, en lo referente a zonas francas, Guatemala se comprometió ante la Organización Mundial de Comercio a su reducción, para ello aumentó la cantidad de actividades que no se pueden desarrollar en las existentes.

Recientemente se busca restituir esos beneficios a algunas actividades, a través de la Iniciativa de Ley No. 51-74, para ello se argumenta la reactivación económica. Si fuera aprobada dicha pretensión, abriría una controversia, y obligaría a reformar el Decreto del Congreso de la República, No. 19-2016, *Ley Emergente para la conservación del empleo*, en beneficio de determinadas empresas.

Ante esto, se recomienda que, previo a tomar una decisión legislativa, se haga una evaluación del desempeño de los incentivos fiscales otorgados, pues los datos provenientes del Ministerio de Economía muestran que algunas empresas incumplen con obligaciones establecidas, por ejemplo la información trimestral sobre empleos generados, salarios e inversión realizada.

Referencias bibliográficas

- Banco Mundial. (2012). *Desarrollando el potencial exportador de América Central. 4. Infraestructura para desarrollar las exportaciones: Zonas Económicas Especiales, innovación y sistemas de calidad*. Washington: autor.
- Congreso de la República de Guatemala. (1973). *Ley Orgánica de la Zona Libre de Industria y Comercio Santo Tomás de Castilla*. Decreto No. 22-73. Guatemala.
- Congreso de la República de Guatemala. (1989). *Ley de Zonas Francas*, Decreto No. 65-89. Guatemala.

José Florentín Martínez López ◀ ¿Reactivación económica?: zonas francas en Guatemala

- Congreso de la República de Guatemala. (2008). *Reforma a la Ley Orgánica de la Zona Libre de Industria y Comercio Santo Tomás de Castilla*. Decreto No. 30-2008. Guatemala.
- García-Cáceres, R. & Ospina-Estupiñán, H. (2017). *Continuing evolution of model free. Evolution of trade zones in the world with an emphasis in the Latin American*. Colombia: Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín.
- Presidencia de la República de Guatemala. (1990). *Reglamento de la Ley de Zonas Francas*, Acuerdo Gubernativo No. 242-90. Guatemala.