



Evaluación de las políticas de promoción de inversiones y exportaciones en Honduras

Preparado por Eduardo Alonso

Tegucigalpa, Octubre 2005

Las opiniones y conceptos expresados en este documento son los del autor y no necesariamente representan el punto de vista de la Fundación para la Inversión y Desarrollo de Exportaciones (FIDE)

CONTENIDO

INTRODUCCION	4
I. ANALISIS DEL MARCO LEGAL PARA EL FOMENTO DE LAS INVERSIONES Y EXPORTACIONES.....	8
A. Los regímenes especiales de exportación	8
B. La administración de los regímenes especiales de exportación	11
II. EVOLUCION DE LAS EXPORTACIONES.....	14
III. EL DESARROLLO DE LA INDUSTRIA DE LA MAQUILA.....	18
A. Impacto de la industria de la maquila sobre el desarrollo.....	19
B. El comportamiento de los indicadores sociales.....	20
C. Amenazas que enfrenta la industria de la maquila	22
IV. OPCIONES DE POLITICA PARA LA PROMOCION DE LAS EXPORTACIONES, LAS INVERSIONES Y LA COMPETITIVIDAD.....	27
A. Redefinición y unificación de los regímenes especiales	27
B. La pertinencia de los incentivos fiscales a las inversiones y exportaciones..	29
C. Los tratados de doble imposición.....	32
D. El Programa Nacional de Competitividad.....	34
CONCLUSIONES	36
BIBLIOGRAFIA	38
ANEXO	40
A. Lista de personas entrevistadas.....	40

INTRODUCCION

La economía hondureña requiere de los mercados internacionales para impulsar su crecimiento y su desarrollo, por esa razón, durante los últimos veinte años, los sucesivos gobiernos han impulsado políticas de apertura y de inserción en la economía mundial, incluyendo políticas de atracción de inversiones extranjeras directas y políticas de fomento de las exportaciones.

Los esfuerzos internos para promover la orientación de la producción al abastecimiento de los mercados internacionales, fueron apoyados con la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC), una concesión unilateral del gobierno de los Estados Unidos de América para dar acceso preferencial a las exportaciones de los países de esa región mediante la eliminación del pago de impuestos de internación a una gran cantidad de productos.

Congruente con la política de inserción en los mercados mundiales, Honduras también se adhirió a la Organización Mundial del Comercio (OMC) a partir del 1 de enero de 1995, con lo cual adquirió el derecho de participar en las negociaciones comerciales internacionales, así como tomó también la obligación de aplicar las reglas multilateralmente convenidas para participar en el comercio mundial. Actualmente, Honduras participa en la Ronda Doha de negociaciones comerciales multilaterales y forma parte del esquema de integración económica centroamericano, que ha venido profundizando la liberalización comercial y que se encuentra en el proceso de constituir una unión aduanera en la región.

Desde los años noventa, Honduras ha venido profundizando reformas tendientes a su liberalización comercial, mediante la negociación y firma de tratados de libre comercio (TLC). En el año 1999 se concluyeron las negociaciones para un TLC con México y otro con la República Dominicana, tratados que se encuentran en vigencia desde ese año. Asimismo, se han realizado negociaciones para otros TLC con Canadá, Chile y Panamá, negociaciones que a la fecha no han concluido. Honduras también ha venido participando en las negociaciones tendientes a conformar el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), proceso que a la fecha está estancado.

Finalmente, durante el año 2003 el país negoció, conjuntamente con los otros países centroamericanos, un TLC con los Estados Unidos de América, el cual fue firmado en mayo del 2004, y al cual se adhirió la República Dominicana en agosto de ese mismo año.

La negociación del TLC con los Estados Unidos de América es, sin duda, el evento de mayor importancia acaecido en el país en el ámbito económico y comercial en los últimos años, por la importancia del mercado de los Estados Unidos de América para las exportaciones hondureñas. El 44,6 por ciento de las exportaciones de bienes se dirige a ese mercado, y si se suman las exportaciones de valor agregado de la maquila, más del 60 por ciento de las exportaciones totales de bienes del país se dirige a ese mercado.

La entrada en vigencia del TLC con los Estados Unidos de América, a partir del año 2006, habiendo sido ratificado por el Congreso y el Senado de los Estados Unidos de

América y por el Congreso de Honduras en el presente año, consolida y amplía el acceso preferencial que el país venía disfrutando al amparo de la ICC y provee una mayor certeza jurídica en las relaciones comerciales entre ambos países. Esos elementos crean un potencial importante para el incremento de las inversiones y las exportaciones del país a ese mercado, y abren posibilidades reales para el crecimiento y el desarrollo de una economía que genere mayor riqueza y bienestar para su población. A cambio, Honduras abrirá su mercado a las importaciones provenientes de los Estados Unidos de América, lo que supone también asumir los retos de profundas transformaciones.¹

Sin duda, el proceso de apertura comercial ha contribuido a que se produzca una reasignación de recursos hacia aquellos sectores en los que el país posee ventajas comparativas, cuyo aprovechamiento es un elemento fundamental del modelo de desarrollo en aplicación. Las cifras de exportaciones, su incremento y su diversificación en Honduras en los últimos años, así lo demuestran.

Ahora bien, el proceso de apertura comercial y de fomento de las exportaciones e inversiones también ha ido acompañado de la aplicación de regímenes especiales para las exportaciones fuera del mercado centroamericano, cuyo propósito ha sido proveer a las empresas exportadoras de un sistema de libre comercio, en el que no existan obstáculos arancelarios y para-arancelarios a las importaciones y a las exportaciones, al margen de las imperfecciones del mercado local, y que faciliten en el corto plazo el incremento de las exportaciones.

Esos regímenes especiales también contemplan la exoneración del impuesto sobre la renta y de impuestos municipales, como incentivos adicionales para aumentar el atractivo del país para las inversiones destinadas a la exportación. El otorgamiento de esos incentivos están condicionados a la exportación, por lo que según la normativa internacional del comercio, se trata de un subsidio a las exportaciones.

La aplicación de regímenes especiales, con el incentivo de exoneraciones fiscales, es un mecanismo que gran cantidad de países ha aplicado para fomentar las inversiones y las exportaciones. De hecho, muchos países en desarrollo y los países centroamericanos y del Caribe los han aplicado, dando lugar a una competencia entre ellos por atraer inversiones.²

El otorgamiento de incentivos de esa naturaleza, sin embargo, ha sido motivo de creciente preocupación a nivel interno de los países y en las negociaciones comerciales internacionales. Algunos aducen que la exoneración del impuesto sobre la renta es determinante para el fomento de las inversiones y las exportaciones. Dentro de esa óptica, el sacrificio fiscal asociado se compensa con otras actividades productivas que se

¹ Si bien el TLC con los Estados Unidos presenta grandes oportunidades para el incremento de las inversiones y de las exportaciones del país, debe ser complementado con una serie de políticas internas en diferentes campos (educación, infraestructura, simplificación de trámites y procedimientos, fomento de la producción, entre otros) que tendrán que ser definidas y ejecutadas en una agenda complementaria. Además, el TLC plantea retos institucionales de gran magnitud, a los que el país tendrá que abocarse, no solo para el fomento de la producción, la exportación y la competitividad en general, sino también para el cumplimiento de las obligaciones contraídas en materia ambiental, laboral y de propiedad intelectual, entre otros compromisos adquiridos en el tratado.

² El otorgamiento de exoneraciones fiscales ha sido el mecanismo clásico utilizado por los países en desarrollo para el fomento de las actividades productivas.

desarrollan a su alrededor y que sí contribuyen al fisco, incrementando los ingresos del Estado.

Otros argumentan que algunas de las empresas extranjeras operan como “centros de costos”, por lo que la exoneración del impuesto sobre la renta no es un beneficio determinante para la atracción de las inversiones extranjeras. Además, en el caso de que esas empresas generen utilidades, la exoneración de impuestos locales no las exime del pago de impuestos en el exterior, en caso de que estén sujetas al criterio de renta mundial, por lo que la generación de utilidades en Honduras más bien beneficia al fisco del país de origen de las empresas extranjeras. Finalmente, argumentan que los verdaderos beneficiarios son las empresas nacionales exportadoras y las empresas nacionales que arriendan techo industrial para las empresas exportadoras.

En todo caso, el surgimiento de nuevos sectores productivos al amparo de esos subsidios ha hecho que los sectores más dinámicos de la economía sean los que no paguen impuestos.

Por esas razones, entre otras, uno de los resultados de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales internacionales fue el acuerdo de eliminar los subsidios a las exportaciones (incluida la exoneración del impuesto sobre la renta), a partir del año 2003. Sin embargo, en el año 2001, dentro del marco de la reunión ministerial para iniciar la actual Ronda Doha de negociaciones comerciales multilaterales, se acordó prorrogar el plazo hasta el año 2007, a partir del cual debe iniciarse el desmantelamiento de ese tipo subsidios.

Honduras ha estado exenta de esa obligación, y de hecho ha mantenido ese incentivo y lo podrá mantener en los próximos años, en razón de que el acuerdo respectivo en la OMC excluye de esa prohibición a aquellos países en desarrollo con un ingreso *per cápita* menor a los US \$ 1.000 anuales (dólares constantes de 1990). Según la metodología de la OMC, el Ingreso Nacional Bruto *per cápita* de Honduras fue de US \$ 704 (en dólares de 1990) en el año 2003 (últimas cifras disponibles).

Sin embargo, es preciso cuestionarse la validez y la conveniencia de que se mantenga ese subsidio, en especial a raíz de la posibilidad de que en los próximos años el ingreso *per cápita* supere la barrera de los US \$ 1.000. Es posible incluso que si se corrige la supuesta subvaluación del Producto Nacional Bruto (PNB), ese evento se dé más temprano de lo previsto, con lo cual se resolvería además una situación tributaria de evidente inequidad.

El propósito del presente trabajo, realizado a solicitud del proyecto FIDE/USAID, es evaluar posibles opciones de política de atracción de inversiones, de promoción y aumento de la competitividad de las exportaciones, a partir de una evaluación de la situación actual de los regímenes especiales que las favorecen y de un análisis del impacto que dichos regímenes han tenido en la economía hondureña. Esto es de primera importancia en el caso de que el país logre superar la barrera de los US \$ 1.000 *per cápita* en los próximos años, e independientemente de ese evento, si las autoridades hondureñas consideran que debe realizarse una modificación en los regímenes actuales para introducir una mayor equidad tributaria, a la vez que para proveer de mayores recursos al Estado, precisamente por parte de aquellas actividades productivas que han mostrado mayor dinamismo y que en la actualidad están exentas del pago de impuestos.

Para ello, en el Capítulo I se presenta un análisis del marco legal para el fomento de las inversiones y las exportaciones. En el Capítulo II se presenta la evolución de las exportaciones del país. En el capítulo III se presenta el desarrollo y la evolución de la industria de la maquila, así como su impacto sobre los indicadores sociales del país. En el capítulo IV se presentan las opciones de política para el fomento de las exportaciones, las inversiones y la competitividad, y finalmente, en el Capítulo V, se presentan las conclusiones de este estudio.³

³ Se agradece el apoyo técnico recibido de la señorita Ana Ivette Gutierrez Padilla, Asistente de Investigación, Proyecto FIDE/USAID.

I. ANALISIS DEL MARCO LEGAL PARA EL FOMENTO DE LAS INVERSIONES Y EXPORTACIONES

Al igual que en otros países de la región, el proceso de inserción en la economía mundial ha estado caracterizado por la corrección de las políticas macroeconómicas relacionadas con el comercio, fundamentalmente la liberalización del tipo de cambio y la desgravación arancelaria, complementadas con la promulgación de leyes con regímenes especiales para el fomento de las exportaciones y de las inversiones.⁴

Mediante esos regímenes se ha pretendido establecer una situación de libre comercio de las empresas exportadoras, al margen del mercado local y regional, de manera que se puedan desarrollar empresas exportadoras competitivas internacionalmente. Los regímenes especiales promulgados mediante esas leyes de fomento se restringen a las empresas exportadoras y contemplan la exoneración de impuestos a las importaciones y a las exportaciones, pero algunos también contemplan la exoneración del impuesto sobre la renta así como de impuestos municipales.

A. Los regímenes especiales de exportación

En el Cuadro 1.1 se presentan los tres diferentes regímenes vigentes en Honduras para el fomento de las exportaciones y las inversiones, así como sus características.

1. El Régimen de Importación Temporal (RIT)

El Régimen de Importación Temporal (RIT) fue originalmente concebido para el fomento de la actividad de ensamblaje (maquila), con sus características de importación temporal de mercancías para ser armadas y reexportadas dentro de determinado plazo, aunque en general, el régimen es aplicable para todas las actividades de exportación, independientemente de si las empresas son cien por ciento exportadoras o no.

Las modalidades de subcontratación, complementación y transferencia permiten el desarrollo de exportadores indirectos (empresas no amparadas a ningún régimen o bien empresas amparadas incluso en otros regímenes).⁵ Ello es un mecanismo importante para fomentar la incorporación de mayor valor agregado a la producción exportable, a la vez que para incorporar en el esfuerzo exportador a las pequeñas y medianas empresas,

⁴ Las políticas de ajuste estructural abarcan las políticas de finanzas públicas, la política fiscal, la política de precios y la política arancelaria, siendo en estas dos últimas en las que se han mostrado mayores avances.

⁵ La modalidad de subcontratación consiste en la realización de procesos de manufactura que otras personas naturales o jurídicas realicen con bienes sujetos al régimen. La modalidad de complementación consiste en el traspaso de bienes adquiridos bajo el régimen a otras empresas, beneficiarias o no del régimen, para su utilización en bienes que finalmente se exporten. La modalidad de transferencia consiste en el traspaso de los bienes adquiridos bajo el régimen a empresas bajo el régimen ZOLI o bajo el régimen ZIP. Capítulo II, Definiciones, Artículo 2 del Reglamento al Régimen de Admisión Temporal, Acuerdo 545-87 del 16 de mayo de 1987.

mediante su vinculación con empresas exportadoras de una manera flexible, al no tener que ser beneficiarias directas del régimen.

Cuadro 1.1
HONDURAS
Regímenes especiales para el fomento de las exportaciones e inversiones

Régimen de Importación Temporal (RIT)	Régimen de Zonas Industriales de Procesamiento (ZIP)	Régimen de Zonas Libres (ZOLI)
<p>Beneficios:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Suspensión temporal del pago de impuestos y de otros cargos a la importación de materias primas, bienes intermedios y bienes de capital (solamente aquellos directamente relacionados con el proceso productivo). 	<p>Beneficios:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Exoneración de impuestos y de otros cargos a la importación de materias primas, bienes intermedios y bienes de capital. • Exoneración permanente del pago del impuesto sobre la renta (veinte años para las empresas operadoras). • Exoneración permanente del pago de impuestos municipales (diez años para empresas operadoras). 	<p>Beneficios:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Exoneración de impuestos y de otros cargos a la importación de materias primas, bienes intermedios y bienes de capital. • Exoneración permanente del pago del impuesto sobre la renta. • Exoneración permanente del pago de impuestos municipales.
<p>Empresas beneficiarias:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Empresas 100 por ciento exportadoras de bienes o servicios fuera de Centroamérica. * • Empresas que realizan trabajos para empresas exportadoras fuera de Centroamérica (modalidad "subcontratación"). • Empresas proveedoras de empresas de exportación fuera de Centroamérica (modalidad "complementación"). • Empresas que venden insumos a empresas exportadoras fuera de Centroamérica (modalidad "transferencia"). 	<p>Empresas beneficiarias:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Empresas exportadoras que sean procesadoras industriales • Empresas que provean servicios a las empresas procesadoras industriales exportadoras. 	<p>Empresas beneficiarias:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Empresas exportadoras que sean procesadoras industriales. • Empresas comerciales exportadoras. • Empresas de servicios exportadoras. • Empresas que provean servicios a empresas exportadoras.

Fuente: 1. Ley del Régimen de Importación Temporal (Decreto No. 37 del 20 de diciembre de 1984) y sus reformas (Decreto No. 190-86 del 31 de octubre de 1986). 2. Ley de las Zonas Industriales de Procesamiento para Exportaciones (Decreto No. 37-87 del 7 de abril de 1987). 3. Ley Constitutiva de la Zona Libre de Puerto Cortés (Decreto No. 356 del 19 de julio de 1976) y sus reformas (Decreto No. 131-98 del 20 de mayo de 1998). * Dicha condición fue modificada con el Decreto No. 39-97 del 28 de mayo de 1997, permitiendo las exportaciones a Centroamérica al amparo del régimen. Nota: las empresas bajo ZIP y ZOLI gozan del

beneficio de la apertura de la cuenta de capitales, con la que disponen libremente de las divisas generadas por sus actividades.

A pesar de lo establecido en estos regímenes especiales, es poca la importancia que se ha dado a su potencial para el fomento de los encadenamientos productivos y al beneficio que de él puede derivarse para el fomento de la pequeña y mediana empresa nacional, sobre todo en comparación con otros regímenes. A pesar de que el RIT es un régimen específicamente diseñado para las actividades de maquila, la promulgación de otros regímenes de exportación resultó ser más atractiva y efectiva para el establecimiento y la operación de empresas industriales nacionales y extranjeras dedicadas a la exportación.

2. La Ley de Zonas Libres y la Ley de Zonas Industriales de Procesamiento

La Ley Constitutiva de la Zona Libre de Cortés y la Ley de Zonas Industriales de Procesamiento (ZIP), que fomentó el desarrollo de parques industriales en los que se establecieran empresas 100 por ciento exportadoras, fueron el origen del importante desarrollo de la industria de exportación del país.

La Ley Constitutiva de la Zona Libre de Cortés fue modificada en el año 1979 para permitir el desarrollo de zonas libres en otras partes del país (municipios de Amapala, Tela, Choloma, Omoa y La Ceiba).⁶ En el año 1998 la ley fue modificada nuevamente, se cambió su denominación por Ley de Zonas Libres y se permitió el establecimiento de zonas libres (ZOLI) en cualquier parte del país como empresas individuales.⁷ Esa situación y el hecho de que el beneficio de la exoneración del impuesto sobre la renta se otorga bajo ese régimen de manera permanente, mientras que para el RIT se eliminó⁸ y los beneficios para las zonas de procesamiento industrial permanecieron limitados en el tiempo,⁹ hizo que una gran cantidad de empresas amparadas a esos regímenes y que se habían venido beneficiando de los mismos, aplicaran al régimen de zonas libres, prolongando el periodo de obtención de los beneficios, ya que no existe ninguna restricción para hacerlo.

Cabe destacar, a favor del fortalecimiento del régimen de zonas libres, especialmente, que la política de promoción de las exportaciones de Honduras se centró en la atracción de inversiones extranjeras para la exportación, más que a la promoción de la producción exportable, ante la evidencia de su escasa oferta en el país. Ello condujo a que la Fundación para las Inversiones y el Desarrollo de las Exportaciones (FIDE), una entidad

⁶ Decreto No. 787 del 9 de julio de 1979.

⁷ Decreto No. 131-98 del 20 de mayo de 1998, Sección IV de la Ley de Estímulo a la Producción, a la Competitividad y Apoyo al Desarrollo Humano.

⁸ El RIT inicialmente contemplaba la exoneración del impuesto sobre la renta, pero dicho beneficio fue eliminado con la promulgación de la Ley de Reestructuración de los Mecanismos de Ingresos y la Reducción del Gasto del Sector Público, el Fomento de la Producción y la Compensación Social, Artículo 16, Capítulo IV del Decreto 135-94 del 28 de octubre de 1994. Siendo que en esa ley se estableció que aquellas empresas que a la fecha de la promulgación de la ley seguirían gozando del beneficio de la exoneración del impuesto sobre la renta hasta la fecha de vencimiento establecido en la correspondiente legislación, y siendo que el plazo de exoneración era de diez años, no debe haber empresas bajo ese régimen que todavía gocen de ese beneficio.

⁹ Esta limitación se presenta solamente para las empresas operadoras de zonas industriales de procesamiento, pues a diferencia de las empresas usuarias – exportadoras – que obtienen el beneficio de manera permanente, las operadoras obtienen el beneficio de la exoneración de renta e impuestos municipales por tiempo limitado (veinte y diez años, respectivamente).

privada, sin fines de lucro y no gremial, originalmente creada para el fomento de las exportaciones, reorientara sus esfuerzos y se centrara en la atracción de inversiones extranjeras para el desarrollo de una nueva oferta exportable.

Las condiciones de la economía hondureña, con costos de mano de obra relativamente bajos, la considerable estabilidad política del país con respecto a otros de la región a fines de los años ochenta e inicios de los años noventa, así como la inexistencia de cuotas de exportación en el comercio internacional de productos textiles, hicieron propicio un desarrollo vertiginoso de la maquila textil. Es importante señalar también, como antecedente, que durante la época de la sustitución de las importaciones se había desarrollado fuertemente la industria de la confección, sobre todo en la región de San Pedro Sula, y que la existencia de mano de obra capacitada contribuyó al desarrollo de esa industria, si bien bajo un enfoque diferente al que se venía practicando.

No es de extrañar que, ante el evidente éxito del país en materia de atracción de inversiones extranjeras, que se describe más adelante, las leyes de fomento de las exportaciones se fueran modificando en su beneficio y, en general, del sector industrial de exportación. De hecho, la legislación para el fomento de las exportaciones es más beneficiosa para el desarrollo de las actividades de tipo industrial, que aquellas destinadas al fomento de las actividades agrícolas. Estas últimas, no obtienen los mismos beneficios fiscales que las actividades industriales orientadas a las exportaciones fuera del mercado centroamericano, como lo evidencian los regímenes de exportación y su evolución en el tiempo.¹⁰

B. La administración de los regímenes especiales de exportación

Los regímenes especiales de exportación son administrados por la Dirección General de Sectores Productivos de la Secretaría de Industria y Comercio (SIC). Es ante esa dirección que las empresas deben presentar las solicitudes de autorización de operación, previo cumplimiento de una serie de requisitos, claramente establecidos en las leyes y reglamentos respectivos, y es esa dirección la que emite las resoluciones de autorización respectivas.

En el caso del RIT la legislación prevé la presentación de informes semestrales, tanto a la Dirección General de Sectores Productivos de la SIC como a la Secretaría de Finanzas, sobre el volumen, valor y uso que se da a las mercancías que se importan amparadas al régimen, así como sobre el valor, cantidad, clase o tipo y destino de los bienes o servicios exportados.¹¹

La Dirección cuenta con un registro actualizado de las empresas beneficiarias y tiene los expedientes al día. La SIC realiza investigaciones cuando lo considera necesario, pero enfrenta serias dificultades para realizarlas, debido a la falta de apoyo político, expresado en la falta de personal y de recursos, además de las dificultades de coordinación con la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI), que no llega a concretarse en la ejecución de

¹⁰ En algunas ocasiones se ha propuesto la promulgación de una ley de zonas francas agrícolas, y de hecho el Congreso hondureño aprobó una ley en ese sentido, que posteriormente fue vetada por el Poder Ejecutivo.

¹¹ Artículo 3 del Decreto No. 37 del 20 de diciembre de 1984, Ley del Régimen de Importación Temporal, y Artículo 8 del Reglamento al Régimen de Importación Temporal, Acuerdo No. 545-87 del 16 de mayo de 1987.

controles efectivos y eficaces para verificar el uso y destino que se da a los bienes importados. Al ser el régimen de importación temporal no exclusivo para las empresas exportadoras y contemplar las modalidades de subcontratación, complementación y transferencia, se requiere de mecanismos de control muy eficaces que en estos momentos son escasos.

En el caso de las zonas libres, si bien la tramitación de las solicitudes de ingreso al régimen y la autorización de operación emana de la Dirección General de Sectores Productivos de la SIC, las empresas deben firmar un contrato con la DEI para poder operar.¹² Ese contrato contiene las obligaciones en cuanto a los servicios, mecanismos de control y fiscalización del área restringida dentro de la cual operarán las empresas. Además, las empresas deberán proveer a la DEI las facilidades y la asistencia requeridas para realizar sus labores de fiscalización e inspección de materiales y mercancías que entren y salgan de la zona libre.¹³

Al respecto, las empresas beneficiarias deben presentar anualmente ante la Dirección General de Sectores Productivos de la SIC información relativa al ingreso de mercancías y reexportaciones que realizan, número de empleos, sueldos y salarios, valor de las exportaciones y actividad que desarrollan.¹⁴ Sin embargo, la gran mayoría de las empresas bajo el régimen de zonas libres no presentan los informes anuales ante la Dirección General de Sectores Productivos, ni hay sanciones por no hacerlo. Esto supone que no se cuenta con la información necesaria para ejercer los controles ni para llevar estadísticas que, entre otras cosas, podrían servir de base para determinar el sacrificio fiscal que ha significado para el país el otorgamiento de los incentivos bajo ese régimen.

Lo anterior se agrava por el hecho de que el puesto de aduana en las zonas libres no cuenta con los recursos necesarios para llevar un registro de las entradas y salidas de mercancías, ya que no dispone del equipo de cómputo requerido. Esto a pesar de que la ley establece que las operadoras de las zonas libres deben proveer esas facilidades,¹⁵ y de que en todo caso la coordinación entre la DEI y la SIC debería permitirlo.¹⁶

En el caso de las zonas industriales de procesamiento (ZIP) también es la Dirección General de Sectores Productivos de la SIC la entidad que procesa las solicitudes y emite el permiso de operación, luego de remitir la información a la Secretaría de Finanzas y obtener sus observaciones.¹⁷ Sin embargo, al igual que en el régimen de zonas libres, las empresas no presentan informes sobre sus operaciones, a pesar de que la ley establece esa obligación. Por las razones mencionadas anteriormente, el régimen ZIP ha quedado en desuso y son pocas las empresas que todavía operan bajo ese régimen.

Los regímenes especiales de exportación fueron promulgados en la década de los ochenta y han venido siendo modificados según la política que el país ha seguido para el

¹²Artículo 5 del Reglamento de la ley de zonas libres, Decreto No. 131-98 del 20 de mayo de 1998.

¹³Capítulo VI, Artículo 15 del Reglamento de la ley de zonas libres, Decreto No. 131-98 del 20 de mayo de 1998.

¹⁴Capítulo VI, Disposiciones Generales, Artículo 37, Reglamento de las Zonas Libres, Acuerdo No. 81-99 del 16 de junio de 1999.

¹⁵Capítulo VI, Artículo 15 del Reglamento de la ley de zonas libres, Decreto No. 131-98 del 20 de mayo de 1998.

¹⁶Al respecto la DEI aduce que no cuenta con los recursos humanos ni económicos para hacerlo.

¹⁷Decreto 37-87 del Congreso Nacional del 7 de abril de 1987, y Reglamento a la ley de zonas industriales de procesamiento para exportaciones, Acuerdo No. 684-87 del 31 de julio de 1987.

fomento de las exportaciones. Como se mencionó, las modificaciones realizadas han beneficiado más a las actividades industriales de exportación, mientras que aquellas actividades relacionadas con la agricultura y la promoción de una mayor vinculación con las empresas pequeñas y medianas nacionales no han sido favorecidas. El RIT fue reducido en cuanto a los incentivos que provee a las empresas que se acogen a ese régimen en comparación con el régimen ZOLI, mientras que las empresas relacionadas con el sector agropecuario no reciben los beneficios que se otorgan a las empresas industriales.¹⁸

Por otra parte, es importante hacer notar que la administración de esos regímenes es deficiente, sobre todo en relación con los mecanismos de control aduanero y fiscal. Al no existir información procesada acerca de los movimientos de exportación e importación de mercancías, no sólo no es posible evaluar el correcto uso del régimen por parte de las empresas exportadoras, sino que se hace imposible hacer una cuantificación del sacrificio fiscal que el otorgamiento de los incentivos bajo esos regímenes ha significado para el país.

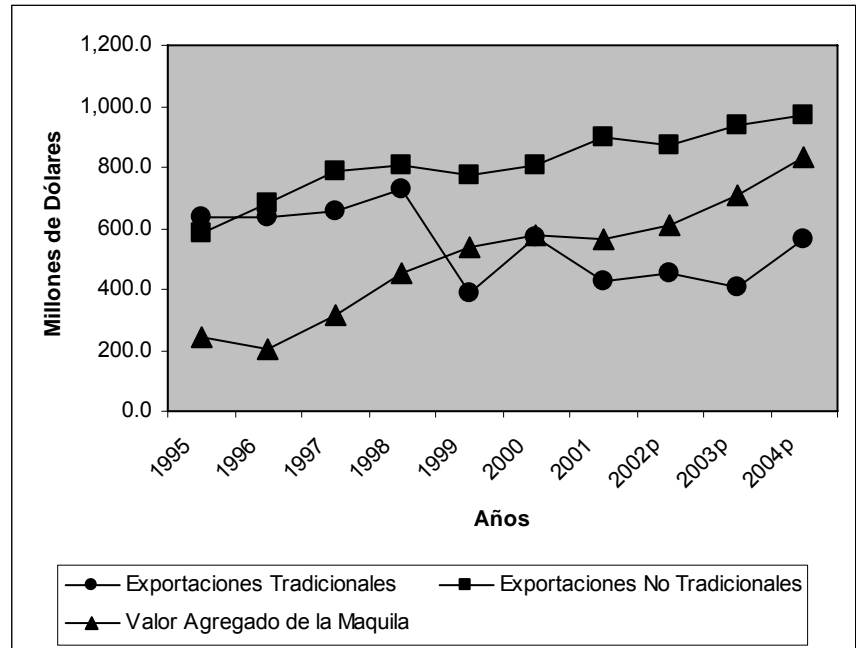
¹⁸ Cabe destacar que aparentemente el régimen ZOLI se ha venido aplicando en las actividades de procesamiento de empresas agrícolas y agropecuarias de exportación (meloneras, camarónicas, entre otras). No fue posible verificar el alcance de esta tendencia con base en documentos oficiales.

II. EVOLUCION DE LAS EXPORTACIONES

Los regímenes especiales de exportación al establecer un sistema de libre comercio para esas actividades, han servido efectivamente como mecanismo para la atracción de inversiones y el fomento de las exportaciones, y su utilidad se ha visto reflejada en la evolución de las exportaciones en general.

En el Gráfico 2.1 y en el Cuadro 2.2 se presentan las exportaciones totales de bienes de Honduras según lo que corresponde a exportaciones tradicionales, no tradicionales y al valor agregado de la maquila. Se observa, claramente, que la apertura económica, en general, ha contribuido de manera significativa al incremento y la diversificación de las exportaciones del país. Pero además, se observa el desempeño destacado de las exportaciones de la maquila textil, medido con base en su valor agregado, congruente con el énfasis que se ha dado a los regímenes especiales de exportación y a las actividades de fomento, que favorecen las exportaciones industriales.

Gráfico 2.1
HONDURAS: Exportaciones
1995 – 2004
(en millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia, a partir de cifras del Banco Central de Honduras

Las exportaciones tradicionales (banano, café, madera, carne refrigerada, plata, plomo, zinc y azúcar) representaban en el año 1960 el 83,2 por ciento de las exportaciones totales de bienes del país. La participación relativa de esas exportaciones se reduce paulatinamente en las siguientes décadas, pero es a partir de la década de los noventa que se reduce a menos del 50 por ciento de las exportaciones totales de bienes. En los últimos cuatro años dichas exportaciones oscilan entre el 20 por ciento y el 30 por ciento de participación relativa en el total. En términos de tasa de crecimiento promedio anual para los últimos diez años, las exportaciones tradicionales decrecieron a un ritmo de -1,25 por ciento anual.

Los productos no tradicionales, por su parte, que en la década de los setenta representaban alrededor del 20 por ciento de las exportaciones totales, han venido

incrementando su participación relativa, hasta alcanzar entre el 40 por ciento y el 45 por ciento de las exportaciones totales. Destacan, dentro de las exportaciones no tradicionales, las exportaciones de camarones y langostas, que han venido experimentando un incremento importante en los últimos diez años, sobre todo las exportaciones de camarón cultivado. Además, destaca el rubro de otras exportaciones no tradicionales, que son exportaciones de muchos y variados productos por montos menores y que en suma son mayores que los rubros clásicos de las exportaciones tradicionales, tales como los camarones y la langosta, la piña, el melón y el tabaco. Cabe resaltar también que la gran mayoría de esos productos provienen del sector agrícola que, como se mencionó, no goza de los incentivos fiscales de la producción industrial de exportación, especialmente de la exoneración del impuesto sobre la renta bajo los regímenes ZIP o ZOLI, sino que gozan de los beneficios del régimen RIT. Es muy probable que muchas de esas exportaciones se dirijan al mercado centroamericano, que también ha mostrado un crecimiento importante como destino de las exportaciones hondureñas, como se observa en el Cuadro 2.1. En términos de tasa de crecimiento promedio anual para los últimos diez años, las exportaciones no tradicionales crecieron a un ritmo de 5,24 por ciento anual.

Cuadro 2.1
HONDURAS: Exportaciones por destino
1995 – 2004
(en millones de dólares, tasa de crecimiento y participación relativa)

PAÍSES	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 p/	2002 p/	2003 p/	2004 p/
ESTADOS UNIDOS	608.2	612.4	666.2	626.3	457.4	534.1	571.4	616.5	595.3	637.2
Tasa de crecimiento anual	29.3%	0.7%	8.8%	-6.0%	-27.0%	16.8%	7.0%	7.9%	-3.4%	7.0%
Participación en Total	49.8%	46.5%	46.1%	40.9%	39.3%	38.7%	43.1%	46.5%	44.3%	41.5%
EUROPA	297.7	353.8	417.3	456.4	263.7	347.6	262.1	282.6	298.7	352.3
Tasa de crecimiento anual	25.8%	18.8%	17.9%	9.4%	-42.2%	31.8%	-24.6%	7.8%	5.7%	17.9%
Participación en Total	24.4%	26.9%	28.9%	29.8%	22.6%	25.2%	19.8%	21.3%	22.2%	23.0%
CENTROAMÉRICA	180.8	206.4	213	262.3	257.2	264.5	326.6	290.6	304.3	367.5
Tasa de crecimiento anual	29.2%	14.2%	3.2%	23.1%	-1.9%	2.8%	23.5%	-11.0%	4.7%	20.8%
Participación en Total	14.8%	15.7%	14.7%	17.1%	22.1%	19.2%	24.7%	21.9%	22.7%	24.0%
RESTO DEL MUNDO	133.5	143.4	149.2	187.8	186.1	234.1	164.3	134.9	145.0	176.9
Participación en Total	10.9%	10.9%	10.3%	12.3%	16.0%	17.0%	12.4%	10.2%	10.8%	11.5%
TOTAL	1,220.2	1,316.0	1,445.7	1,532.8	1,164.4	1,380.3	1,324.4	1,324.6	1,343.3	1,533.9

Fuente: Banco Central de Honduras, 2005

Nota: Algunas sumas difieren del documento original.

Finalmente, destaca la evolución del rubro de las exportaciones de valor agregado de la maquila. Esas exportaciones eran inexistentes en el año 1990, pero ya para el año 1995 fueron de US \$ 241,8 millones y desde el año 1997 han venido mostrando un gran dinamismo hasta llegar a ser de US \$ 830,7 millones en el año 2004, una participación relativa del 35 por ciento en las exportaciones totales del país. En términos de tasa de crecimiento promedio anual, el valor agregado de la maquila creció a un ritmo de 13,14 por ciento anual.

Borrador Final

Cuadro 2.2

HONDURAS: Exportaciones tradicionales, no tradicionales y valor agregado de la maquila

1960, 1970, 1980, 1990, 1995 – 2004

(en millones de dólares, porcentajes y tasas de crecimiento)

PRODUCTO	1960	1970	1980	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002p	2003p	2004p
Banano	28,1	75,3	228	357,9	214,2	279,8	224,6	219,6	38,1	124,2	204,2	172,3	132,7	208,3
Café	11,8	25,9	172,9	180,9	349,3	278,9	326,3	430	256	339,4	106,7	182,5	183,3	251,8
Madera	8,2	16,2	36,2	16,1	19,0	21,7	19,5	17,1	27,5	33,6	33,9	33,7	31	32,9
Carne refrigerada	1,1	9,7	60,7	25,3	13,0	11,0	11,0	3,8	2,3	1,7	1,0	1,0	1,0	1,0
Plata	2,3	5,6	15,7	4,7	5,5	4,7	6,5	7,8	5,4	8,3	7,9	6,9	5,6	8,7
Plomo	n.d.	4,0	10,0	4,2	1,8	2,7	4,6	3,2	3,7	3,3	3,3	2,5	3,4	6,9
Zinc	n.d.	4,3	10	46,4	27,1	25,7	53,8	36,3	50,2	54,5	38,5	34,3	36,3	38,3
Azúcar	n.d.	1,2	29,3	12,4	6,8	9,5	12,1	10,2	5,3	7,9	30,2	17,3	11,5	13,8
Subtotal prod. Tradicionales	51,5	142,2	562,8	647,9	636,7	634,0	658,4	728,0	388,5	572,9	425,7	450,5	404,8	561,7
Tasa de crecimiento anual						-0,4 %	3,8 %	10,6%	-46,6%	47,5 %	-25,7%	5,8 %	-10,1 %	38,8%
Participación en el total	83,2%	79,4%	68,5%	78,0%	43,5 %	41,7 %	37,4%	36,6%	22,8 %	29,3 %	22,6 %	23,3%	19,7 %	23,8%
Camarones y Langostas	n.d.	1,4	11,7	65,7	158,6	178,2	179,1	188,7	189,3	185,3	190,7	172,3	192	194
Tabaco	n.d.	2,3	13,3	2,5	5,5	5,3	7,3	8,6	10,5	12,7	7,2	6,5	6,8	6,9
Piñas	n.d.	0,2	n.d.	12,2	21,5	18,1	18,4	18,5	19,2	11,3	10	11,2	18,2	24,4
Melones	n.d.	n.d.	n.d.	6,6	25,4	30,9	39,3	43,8	35,7	31,4	25,5	27,8	33,7	34
Otros productos no tradicionales	10,4	33,1	234,3	96,1	372,5	449,8	543,2	545,2	521,2	566,7	665,3	656,3	687,8	712,9
Subtotal prod. no tradicionales	n.d.	37,0	259,3	183,1	583,5	682,3	787,3	804,8	775,9	807,4	898,7	874,1	938,5	972,2
Tasa de crecimiento anual						16,9 %	15,4%	2,2 %	-3,6 %	4,1 %	11,3 %	-2,7 %	7,4 %	3,6 %
Participación en el total	n.d.	20,6%	31,5%	22,0%	39,9 %	44,9 %	44,8%	40,5%	45,6 %	41,3 %	47,7 %	45,1%	45,7 %	41,1%
Total tradicionales y no tradicionales	61,9	179,1	822,1	831,0	1220,2	1316,3	1445,7	1532,8	1164,4	1380,3	1324,4	1324,6	1343,3	1533,9
Valor Agregado de la Maquila	0,0	0,0	0,0	0,0	241,8	203,7	312,7	454,9	538,6	575,4	560,8	612,8	710,0	830,7
Tasa de crecimiento anual						-15,8	53,5%	45,5%	18,4 %	6,8 %	-2,5 %	9,3 %	15,9 %	17,0%
Participación en el total	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	17 %	13 %	18 %	23 %	32 %	29 %	30 %	32 %	35 %	35 %
Participación en el total	16,8%	20,6%	31,5%	22,0%	56,5 %	58,3 %	62,6%	63,4%	77,2 %	70,7 %	77,4 %	76,7%	80,3 %	76,2%
Total (sin maquila)	61,9	179,1	822,1	831,0	1220,2	1316,3	1445,7	1532,8	1164,4	1380,3	1324,4	1324,6	1343,3	1533,9
Total (incl. Maquila)	61,9	179,1	822,1	831,0	1462,0	1520,0	1758,4	1987,7	1703,0	1955,7	1885,2	1937,4	2053,3	2364,6

Fuente: Elaboración propia, a partir de cifras del Banco Central de Honduras. p/ Prelimi

Tasa anual de crecimiento promedio 1995 - 2004 de las exportaciones tradicionales: - 1,25 %

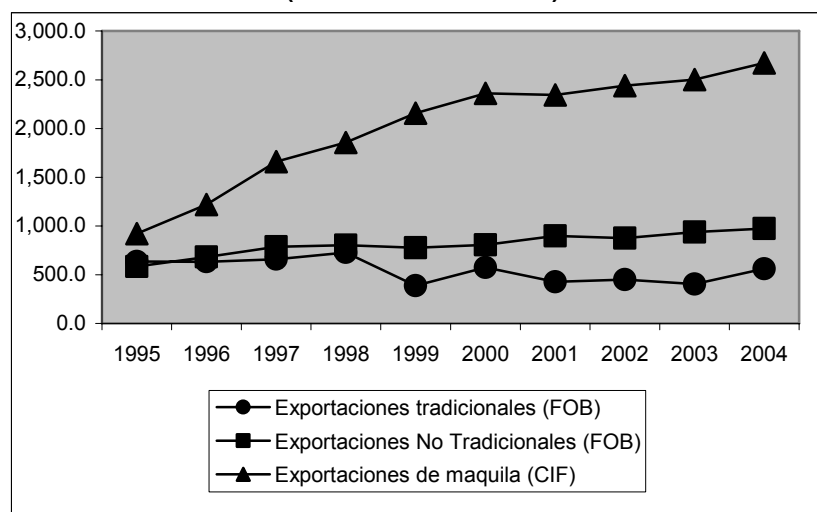
Tasa anual de crecimiento promedio 1995 - 2004 de las exportaciones no tradicionales: 5,24 %

Tasa anual de crecimiento promedio 1995 - 2004 del valor agregado de la maquila: 13,14 %

Es importante señalar que en las estadísticas de exportación generalmente se contabilizan las exportaciones con base en su valor FOB, que es el valor de la mercancía que se comercia. No obstante, el Banco Central de Honduras únicamente registra el valor agregado de la maquila en sus cifras de exportación, y no contabiliza el valor total de esas exportaciones, como sí lo hace para la exportación de la totalidad de los otros productos que el país exporta.

Cifras de la Asociación Hondureña de Maquiladores (AHM)¹⁹ indican que las exportaciones de la industria maquiladora, medidas con base en su valor de entrada al mercado de los Estados Unidos de América (valor CIF), no son comparables con las cifras de las exportaciones tradicionales y no tradicionales, porque éstas se registran con base en su valor FOB

Gráfico 2.2
HONDURAS: Exportaciones en valores FOB y CIF, 1995 - 2004
 (en millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia, a partir de cifras de la AHM, 2005.

(ver Gráfico 2.2 y Cuadro 2.3). Se desconoce el monto correspondiente a seguro y flete, contenido en el valor CIF para determinar el valor FOB, pero es evidente que las exportaciones de maquila son, en mucho, mayores a las exportaciones que las exportaciones tradicionales y no tradicionales, juntas.

Cuadro 2.3
HONDURAS: Exportaciones de la maquila
1995 - 2004
 (en millones de dólares y porcentajes)

Indicadores/Años	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002p	2003p	2004p
Valor exportaciones (sin maquila FOB)	1220,2	1316,3	1445,7	1532,8	1164,4	1380,3	1324,4	1324,6	1343,3	1533,9
Tasa de crecimiento anual		7,9 %	9,8 %	6,0 %	-24,0%	18,5 %	-4,0 %	0,0 %	1,4 %	14,2 %
Valor exportaciones de maquila (CIF)	921,1	1.219,5	1.659,0	1.855,1	2.158,0	2.362,0	2.344,0	2.439,0	2.503,0	2.673,0
Tasa de crecimiento anual		32,4 %	36,0 %	11,8 %	16,3 %	9,5 %	-0,8 %	4,1 %	2,6 %	6,8 %

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de AHM, 2005

¹⁹No se dispone de cifras del Banco Central de Honduras al respecto. Las cifras son proporcionadas por la AHM, sin que ello necesariamente esté basado en las declaraciones aduaneras de exportación, sobre las cuales, como se mencionó, no existe un registro estadístico oficial.

III. EL DESARROLLO DE LA INDUSTRIA DE LA MAQUILA

El desarrollo de la industria de la maquila ha cobrado un importante papel dinamizador de la economía hondureña. El incremento sustancial de la actividad maquiladora ha sido el producto de una inversión acumulada, nacional y extranjera, de US \$ 1.903,73 millones. Al año 2004, se encuentran 27 parques industriales y 229 empresas en operación,²⁰ con una generación de 131.000 empleos directos,²¹ que benefician a 655.000 dependientes y que generan 1.310.000 empleos indirectos. Como se mencionó, las exportaciones de dicha industria, medidas según el valor agregado, fueron de US \$ 830,7 millones, y su valor total, según el valor de ingreso al mercado de los Estados Unidos de América, fue de US \$ 2673,9 millones.²² Un aspecto importante de destacar es el sueldo mensual por operario, que llegó a ser de US \$ 296,86 mensual, más de US \$ 3.000 anuales, muy por encima del ingreso promedio per cápita vigente en el país (Cuadros 3.1 y 3.2).

Cuadro 3.1
HONDURAS: Estadísticas de la industria de la maquila, 1995 – 2004
 (en unidades, millones de dólares y porcentajes)

Concepto	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Inversión acumulada	675,3	749,2	914,6	1048,6	1091,8	1237,6	1421,6	1594,9	1594,9	1903,7
Nacional	288,6	333,0	399,6	512,5	526,3	590,7	670,1	687,1	687,1	826,8
Participación relativa	42,7%	44,4%	43,7%	48,9%	48,2%	47,7%	47,1%	43,1%	43,1%	43,4%
Extranjera	386,7	416,2	515,0	536,1	565,5	646,9	751,5	907,8	907,8	1076,9
Participación relativa	57,3%	55,6%	56,3%	51,1%	51,8%	52,3%	52,9%	56,9%	56,9%	56,6%
Parques industriales instalados	13	15	16	19	21	24	24	26	27	27
Empresas operando	182	192	200	207	216	218	208	215	223	229
Empleo generado (miles)	65	76	87	111	121	126	110	107	123	131
Dependientes directos (miles)	325	382	435	555	604	628	550	537	615	655
Empleos indirectos (miles)	650	764	870	1.109	1.207	1.256	1.101	1.074	1.23	1.31
Sueldo mensual por operario*	n.a.	n.a.	n.a.	212,5	233,5	236,8	268,8	273,8	285,1	291,9

* Incluye colaterales (57,68 por ciento) y bonificaciones (30 por ciento)

Fuente: AHM, 2005

La industria de la maquila textil es la que mayor desarrollo ha mostrado. De hecho, en el año 2001 el 67 por ciento de las empresas en la industria de la maquila se dedicó a la maquila textil, con lo cual el país ha llegado a convertirse en el tercer abastecedor del

²⁰ Este dato corresponde a las empresas registradas ante la AHM, que son la mayoría de las empresas maquiladoras, y no comprende el total de las empresas maquiladoras del país. Los datos recopilados por el Banco Central de Honduras, y presentados en el Cuadro 3.2 muestran una mayor cantidad de empresas dedicadas a esa actividad.

²¹ Según el Banco Central de Honduras, en el año 2003 se generaron 114,237 empleos directos (cifra preliminar), que corresponden al 30 por ciento del empleo total en la industrial formal. Banco Central de Honduras, *La Actividad Maquiladora en Honduras, Informe 2003, 2004*.

²² El valor agregado de la maquila representa el 31% del valor de entrada de la mercancía en el mercado de los Estados Unidos.

mundo al mercado de los Estados Unidos de América y en el primero de los países de la Cuenca del Caribe.²³ Otras actividades manufactureras representan solamente 17,6 por ciento del total de las empresas en esa actividad. Las empresas de comercio (comercializadoras internacionales y proveedoras de bienes a las empresas maquiladoras) representan el 16,9 por ciento y las empresas proveedoras de servicios a las empresas maquiladoras representan el 6,2 por ciento.

Cuadro 3.2
HONDURAS: Empresas en la actividad maquiladora por tipo de actividad
2001, 2002, 2003

Actividad	2001	2002	2003
Industria Textil	154	155	162
Participación relativa	67 %	61,5 %	59,3 %
Otras actividades manufactureras	30	43	48
Participación relativa	13 %	17 %	17,6 %
Comercio	33	41	46
Participación relativa	14,3 %	16,3 %	16,9 %
Servicio a las empresas	13	13	17
Participación relativa	5,7 %	5,2 %	6,2 %
Total empresas	230	252	273

Fuente: Banco Central de Honduras, La actividad maquiladora en Honduras, Informe 2003, 2004.

A. Impacto de la industria de la maquila sobre el desarrollo

A pesar del éxito indudable que ha tenido la industria de la maquila en Honduras, no ha sido, sin embargo, suficiente para verdaderamente impulsar el desarrollo económico y social del país.

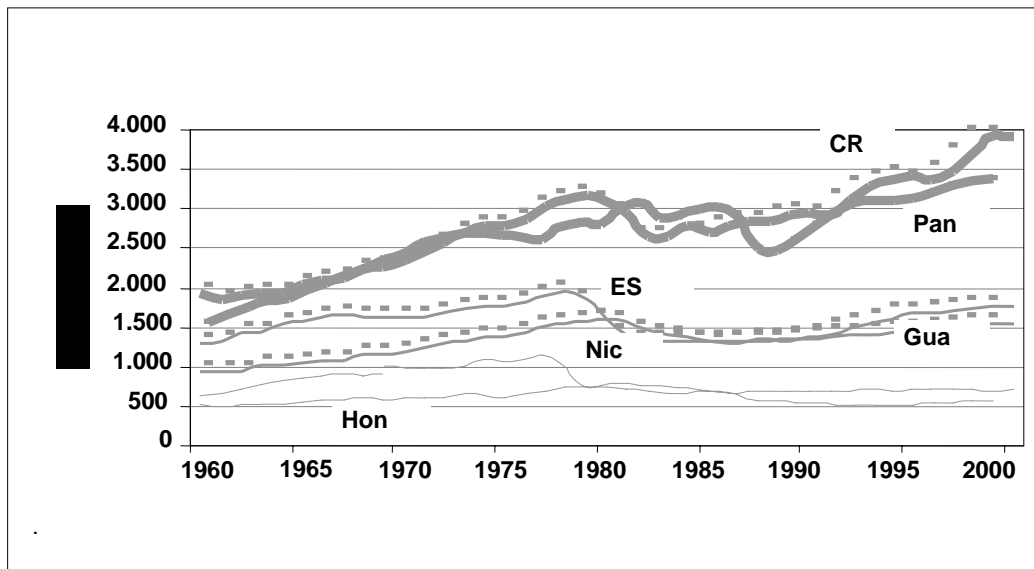
Como se observa en el Gráfico 3.1, Honduras es el país más rezagado de Centroamérica en cuanto a la evolución del Producto Interno Bruto real *per cápita*, que excluye el efecto de los precios e incorpora el efecto del crecimiento de la población. Las políticas de apertura e inserción en la economía mundial, incluyendo el otorgamiento de los incentivos fiscales, no han tenido el efecto esperado en términos de la generación de una mayor riqueza, conjuntamente con una mejora significativa de la distribución de la misma, acompañada de menores niveles de pobreza.

“En términos generales, la diferencia ha consistido en los niveles altos o bajos de inversión en desarrollo humano, escasos niveles tributarios, conflicto social o su ausencia y la guerra o la paz. El bajo desarrollo humano y la baja inversión en la gente finalmente se revierte en bajos niveles de crecimiento económico. Por su parte un escaso nivel económico es acompañado de pobre desenvolvimiento de las instituciones y de la democracia, lo que a su vez se traduce en altos niveles de conflicto y hasta la guerra. Así se constituye el peor de los negocios de un país: la inequidad y la ausencia de oportunidades para la gente, como acto de concentración de la riqueza, repercute

²³ Según cifras de la AHM.

finalmente como destrucción de la riqueza y de las capacidades productivas.” (Gutiérrez Saxe, 2005)

Gráfico 3.1
CENTROAMERICA:
Producto Interno Bruto real per cápita por país
1960 - 2000

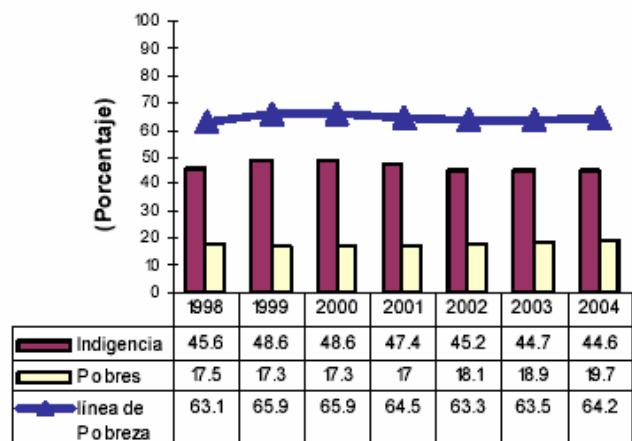


Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Segundo Informe Regional sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá*, 2003

B. El comportamiento de los indicadores sociales

A pesar de los avances documentados en el desempeño de los indicadores globales hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) (Estrategia para la reducción de la pobreza, Informe de Avance, 2005), y las perspectivas de mejora en los próximos años a partir de la aprobación de la Iniciativa HIPC, los niveles de los indicadores de pobreza, distribución del ingreso y desigualdad se mantienen muy elevados. En términos de pobreza, los indicadores muestran que a pesar de una leve

Gráfico 3.2
Honduras. Pobreza según ingresos,
1998-2004



Fuente: Unidad de Análisis Técnico (UNAT), *Estrategia para la Reducción de la pobreza, Informe de Avance*, Tegucigalpa, Enero 2005.

tendencia hacia su disminución, ésta es poco significativa (Gráfico 3.2). En términos de distribución del ingreso, los avances son poco significativos (el 60,2% del ingreso total es percibido por el 20% más rico de los hogares) (Cuadro 3.3). Y en cuanto a los índices de desigualdad tampoco se muestran avances significativos (Cuadro 3.4) en los últimos años.

Cuadro 3.3
Honduras: Participación por quintiles en la distribución del ingreso total. 1999-2003
 (en porcentajes)

Quintiles	2001	2002	2003
1	2.3	2.4	2.4
2	6.1	6.1	6.1
3	11.3	11.2	11.2
4	20.2	20.0	20.0
5	60.2	60.2	60.2

*El ejercicio utiliza las rondas de la EPHPM realizadas durante el primer semestre de cada año.

Fuente: UNAT elaboración propia en base a EPHPM, INE

Esas condiciones limitan las posibilidades de generar un mayor crecimiento económico que no sólo se traduzca en una disminución de la pobreza, sino que también reduzca la desigualdad. La reducción de la desigualdad es una condición fundamental para paliar las asimetrías en la distribución de las capacidades para participar en los beneficios de un mayor crecimiento económico.

Cuadro 3.4
Honduras. Evolución de Índices de Desigualdad.
 (en Porcentajes)

Año*	Gini	Theil	Atkinson (e=2)
1998	57.2	65.5	74.6
1999	55.1	58.1	74.6
2001	56.9	64.4	74.6
2002	56.8	63.5	79.1
2003	56.8	63.5	79.1

*El ejercicio utiliza las rondas de la EPHPM realizadas durante el primer semestre de cada año.

Fuente: UNAT elaboración propia en base a EPHPM, INE

A pesar de que la Estrategia para la Reducción de la Pobreza contempla políticas públicas para la reducción de la desigualdad, dichos esfuerzos se realizan dentro del contexto de instituciones que han sido desmanteladas en cuanto a sus capacidades. “El no tener

instituciones públicas adecuadas tiende a confinar a los países en “círculos viciosos de subdesarrollo”, en los que los bajos niveles institucionales afectan negativamente el crecimiento económico, lo cual a su vez no permite que el Estado pueda costear los recursos humanos que necesita para mejorar sus instituciones, sin tampoco desarrollar políticas públicas” (PNUD, 2003).

La promesa del crecimiento y de la reducción de la pobreza que resultaría de la apertura no se ha dado. Tan es así, que los flujos de inversión extranjera directa han sido menores que los flujos de recursos provenientes de las remesas familiares. En el 2004, las remesas familiares fueron de US\$ 1135 millones.²⁴ Así pues, más que las reformas, el

²⁴ Según el Banco Central de Honduras la inversión extranjera directa en el año 2002 (último año disponible) fue de US \$ 175,5 millones, sin incluir las inversiones en la industria de la maquila. En ese año, según la AHM, la inversión extranjera directa en la industria de la maquila fue de US \$ 156,3 millones. En total, la inversión extranjera directa en Honduras fue de US \$ 331,8 millones en el año 2002.

esfuerzo sostenido de la población desplazada ha sido el factor determinante para la estabilidad económica de Honduras.

C. Amenazas que enfrenta la industria de la maquila

En este contexto resulta crucial promover un desarrollo de la industria maquiladora que aumente su contribución al desarrollo económico y social. Siendo importante para el país los esfuerzos deben orientarse a conservarla, diversificarla y a que genere un mayor valor agregado. En estudios anteriores se han señalado algunas amenazas que enfrenta la industria de exportación hondureña, en especial la industria de la maquila textil, y su desempeño en los mercados internacionales, debido a sus atributos competitivos. La industria textil exportadora se está viendo afectada por el costo relativo de la mano de obra, lo mismo que por la eliminación del sistema de cuotas para el comercio de productos textiles a partir del año 2005 (expiración del Acuerdo sobre Textiles y Vestido (ATV), por la concentración de la producción textil en productos poco sofisticados y por los acuerdos de la OMC sobre la eliminación de los subsidios a las exportaciones.²⁵

1. El costo relativo de la mano de obra y la eliminación del sistema de cuotas

Con respecto al bajo costo relativo de la mano de obra hondureña, debe considerarse la inminente adhesión de China a la OMC y la consecuente aplicación de la cláusula de Nación Más Favorecida (NMF), así como la eliminación de cuotas en el comercio internacional de productos textiles. Ambos elementos, conjuntamente con el menor costo relativo de la mano de obra de otros países del continente asiático (Vietnam, Pakistán, India) podrían representar una fuerte competencia para la industria maquiladora textil de Honduras. Al respecto, debe recordarse que Honduras ocupa el lugar 20 de 23 en términos de valor por “metro cuadrado equivalente de ropa”, una medida que indica que el país ensambla los productos más susceptibles de que su producción sea trasladada a otros países con menores costos relativos de la mano de obra, en especial a partir de la liberalización del comercio mundial de productos textiles (Murphy, 2000).²⁶

Esto está relacionado con la necesidad de aplicar la modalidad de “paquete completo”, que supone que la empresa nacional ofrece el servicio integral de producción al distribuidor en el exterior, incluyendo la obtención de los insumos para la fabricación del producto final y, en algunos casos hasta el diseño de los productos. Ese aspecto es considerado de vital importancia para el sostenimiento de la competitividad de la industria y su diferenciación en el mercado, así como para el fomento de los encadenamientos productivos, con efectos multiplicadores sobre la actividad económica del país. A pesar de que se ha venido desarrollando la modalidad de “paquete completo” en la industria de la

²⁵ Alonso, E., 2001. *Honduras: Análisis de los Incentivos a las Exportaciones: De la Promoción de las Exportaciones hacia la Promoción de la Competitividad*. Proyecto Políticas Económicas y Productividad (PEP), Informe No.: HO-TA-0058, Tegucigalpa, Abril; Murphy, K., 2000. *Investment Opportunities in the Northern Zone of Honduras*, Tegucigalpa, Septiembre; Gitli, E., 1997. *La industria de la maquila en Centroamérica*, Oficina Internacional del Trabajo, San José, C.R.; Banco Central de Honduras. 2004. *La Industria de la Maquila en Honduras, Informe 2003*, Tegucigalpa. BCH..

²⁶ Honduras sigue siendo el primer exportador de calzoncillos y camisetas de la región de la ICC, que son productos poco diferenciados y sujetos a reducciones de precios en los mercados, ante la mayor oferta y una demanda relativamente estable.

maquila textil, aparentemente su grado de desarrollo todavía es insuficiente; Honduras importa el 73 por ciento de la hilaza que se exporta a los países de la Cuenca del Caribe para el ensamblaje de sus prendas de vestir,²⁷ el desarrollo de proveedores locales para la industria de la exportación es incipiente y, en general, la industria de la maquila está fuertemente concentrada en la maquila textil.

En relación con lo anterior, también se ha señalado la fuerte dependencia de las inversiones extranjeras directas (Cuadro 3.5) que realizan directamente el proceso de producción. Por el contrario, en las empresas maquiladoras del sudeste asiático no solamente ha habido una mayor diversificación con respecto al origen del capital,²⁸ sino que además, la mayoría de esas empresas se han integrado a la industria local por la vía de la subcontratación de empresas locales.

No obstante, la industria maquiladora de Honduras ha seguido creciendo, y la incorporación de China en los mercados mundiales

no se ha sentido, sobre todo en aquellas empresas estadounidenses y hondureñas que ensamblan piezas de tela producida y cortada en los Estados Unidos de América. Al respecto cabe anotar que las empresas proveedoras de la industria de la maquila textil, ubicadas en los Estados Unidos de América, son las que se verían más perjudicadas y de hecho lo han sido. Sin embargo, a pocos meses de haber expirado el sistema de cuotas mundiales, ya los Estados Unidos de América y Europa se encuentran en negociaciones con China para lograr restricciones voluntarias de sus exportaciones a esos mercados, para proteger su producción nacional.

Otro aspecto a destacar es la especialización de la industria de la maquila textil en la producción de pequeñas cantidades y en la rapidez para llevar a cabo cambios en la producción, en respuesta a los cambios de la demanda -adaptabilidad-, lo que junto con la cercanía al mercado norteamericano hace que la producción en Honduras mantenga su competitividad en el mercado ("*speed to market*").

En ese sentido, cabe preguntarse hasta cuándo la ventaja competitiva basada en la cercanía al principal mercado de exportación será factor determinante no sólo para mantener esa actividad industrial, sino para expandirla en el futuro.

Existe coincidencia en señalar como un riesgo la alta concentración de la industria de exportación en la maquila textil y en la necesidad de diversificar la producción y las

Cuadro 3.5
HONDURAS:
Empresas maquiladoras según origen del capital
2001, 2002, 2003

	2001	2002	2003
Estados Unidos de América	95	96	103
Participación relativa	41,3 %	38,1 %	37,7 %
Países Asiáticos	63	70	75
Participación relativa	27,4 %	27,8 %	27,5 %
Honduras	58	68	71
Participación relativa	25,2 %	27 %	26 %
Otros países	14	18	24
Participación relativa	6,1 %	7,1 %	8,8 %

Fuente: Banco Central de Honduras, La industria maquiladora en Honduras, Informe 2003, 2004.

²⁷Cabe señalar que con la entrada en vigencia del TLC con los Estados Unidos de América, Honduras podrá producir la hilaza localmente, a partir de algodón que puede ser importado de cualquier parte del mundo, con lo cual es factible que se establezcan hilanderías para el abastecimiento de las empresas en el negocio de "paquete completo", como ya está ocurriendo.

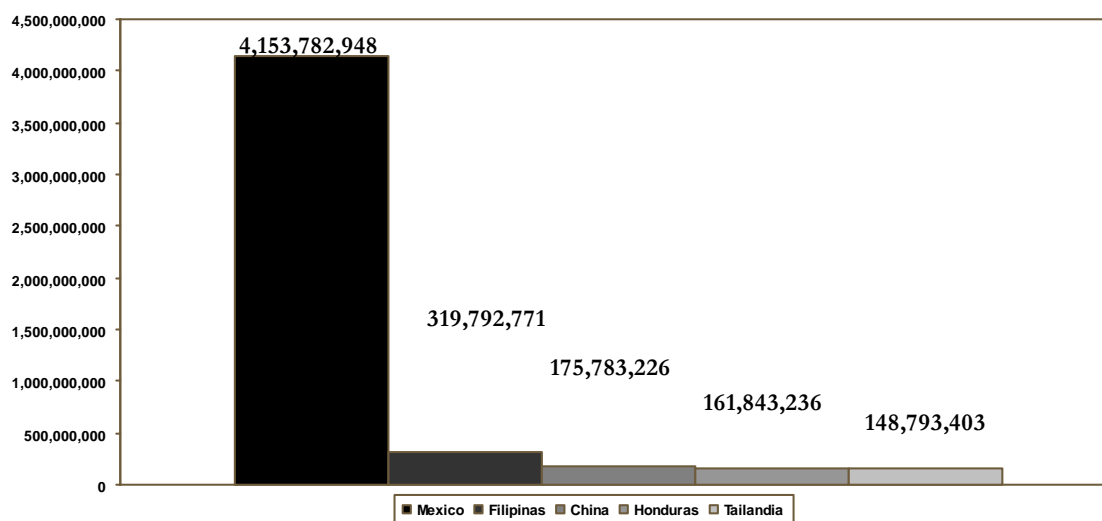
²⁸La mayoría de las empresas maquiladoras exportadoras en Honduras son de capital estadounidense. (Interiano, J.R., 2004). Sin embargo, como se observa en el Cuadro 3.5, la participación de empresas hondureñas es muy significativa (26 por ciento).

exportaciones para atenuar esas amenazas. Como respuesta, se han estado desarrollando programas para la diversificación de la producción, promoviendo el país como sitio para el establecimiento de otras actividades manufactureras, así como para el mejoramiento de la competitividad.²⁹ En ese sentido, es importante mencionar que se ha dado una tendencia hacia una mayor integración vertical, mediante el establecimiento de empresas que producen “eslabones” de la cadena productiva (hilo, tela).

Aunque no existe todavía claridad ni un programa de atracción de inversiones con prioridades en cuanto al tipo de inversión extranjera que se desea atraer, en los últimos años se ha venido dando una diversificación del tipo de inversión extranjera establecida en el país.³⁰ Como se observa en el Cuadro 3.5, entre los años 2001 y 2003 se ha incrementado la cantidad de empresas en otras actividades manufactureras, dentro de las que se destacan la producción de arneses y algunos ensambles de la industria electrónica. La industria de arneses ha experimentado un incremento importante, habiendo colocado al país como cuarto abastecedor mundial, si bien en términos absolutos el líder en esas exportaciones es México (Gráfico 3.3). Desde ese punto de vista, y a juzgar por la tendencia hacia una mayor integración vertical y hacia una mayor diversificación de la industria, no es correcto afirmar que la industria hondureña es exclusivamente una industria maquiladora.

Aún así, es poca la diversificación de la industria de la maquila y es poca la diferenciación de productos en el mercado. Además, los acuerdos incluidos en el TLC con los Estados Unidos de América en materia de textiles tampoco son suficientes para compensar las grandes diferencias de costos con respecto a los países asiáticos.

Gráfico 3.3
Comparativo en dólares de exportaciones de arneses, 2004



Fuente: AHM, 2005.

²⁹ Al respecto cabe señalar el Programa de Capacitación Integral para la Competitividad de la Industria de la Confección (PROCINCO), impulsado por la AHM, que tiene la meta de capacitar 20,000 operarios y 50,000 mandos medios en áreas específicas relacionadas con la industria de la confección, además de abarcar las áreas de salud y seguridad ocupacional.

³⁰ El Programa Nacional de Competitividad contempla dentro de sus componentes la definición de las prioridades en cuanto al tipo de inversión extranjera que se debe atraer al país.

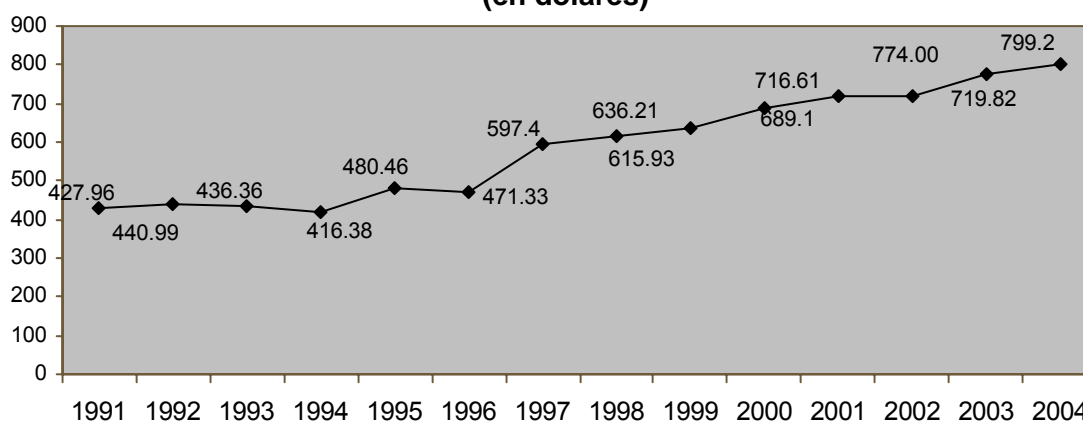
2. La eliminación de los subsidios a las exportaciones

Otro aspecto que ha sido señalado como una eventual amenaza para la competitividad de la industria maquiladora hondureña ha sido el acuerdo de la OMC sobre la eliminación de los subsidios a las exportaciones, en especial, la eliminación de la exoneración del impuesto sobre la renta para las empresas exportadoras.

Si bien es cierto que Honduras todavía no alcanza el umbral de los US \$ 1.000 *per cápita*, a precios de 1990, lo que la autoriza a mantener dichos subsidios,³¹ la favorable evolución de ese indicador en el país hace prever que dicho umbral podría ser alcanzado en los próximos años.

Según datos del Banco Central de Honduras y de la AHM, en el año 2004 el Ingreso *per cápita* fue de US \$ 799,2 a precios corrientes (Gráfico 3.4). Según datos de la OMC, el ingreso per cápita de Honduras en el año 2003, en dólares constantes de 1990, es de US \$ 704. Si a lo anterior se agrega la supuesta subvaloración en el cálculo del Producto Interno Bruto de Honduras, esas cifras podrían ser mayores. Es de esperar, por lo tanto, que dentro de algunos años Honduras llegue a tener un ingreso per cápita de más de US \$ 1.000 en dólares constantes de 1990, por lo que Honduras ya no estaría autorizada a mantener esos subsidios.

Gráfico 3.4
HONDURAS: Ingreso per cápita, 1991 - 2004
(en dólares)



Fuente: Banco Central de Honduras y AHM

Aún en el caso de que se considere que transcurrirán muchos años antes de que Honduras logre traspasar el umbral de US \$ 1.000 *per cápita*, y aún en el caso de que en las negociaciones comerciales internacionales se logre acordar una prórroga o una extensión del período a partir del cual los países deben modificar esos subsidios, es importante analizar la conveniencia de mantenerlos.

³¹ Acta de la Reunión extraordinaria del Consejo General sobre la aplicación, 15 de diciembre de 2000, documento WT/GC/M/62 del 28 de febrero de 2001. En: <http://docsonline.wto.org>. Artículo 6.1. de la Decisión del Consejo General de la Organización Mundial del Comercio (OMC), del 15 de diciembre del año 2000, sobre cuestiones y preocupaciones relativas a la aplicación, signatura WT/L/384. En: <http://docsonline.wto.org>

Al respecto, cabe señalar que la tendencia mundial es hacia la eliminación de esos subsidios, además de la erosión de recursos para el Estado, precisamente por parte de aquellas actividades más dinámicas de la economía. Igualmente, debe analizarse la conveniencia del mantenimiento de esos subsidios desde el punto de vista de la equidad fiscal y del desarrollo.

3. Otros obstáculos que enfrenta la industria de la maquila

Otros serios obstáculos que enfrenta la industria de la maquila y, en general, los sectores productivos del país, están relacionados con la infraestructura y la oferta adecuada de servicios públicos. El costo de la electricidad y la disponibilidad de la misma, obliga a las empresas a hacer grandes inversiones en plantas de búnker, lo que constituye uno de los más serios obstáculos que enfrenta la industria. Asimismo, la dificultosa conexión por carretera con el puerto de Cutuco en El Salvador impide la exportación a la costa oeste de los Estados Unidos de América.

Por otra parte, el sector exportador, en general, afirma que hay una tendencia a la apreciación de la moneda, como resultado del creciente ingreso de capitales especulativos, además de las donaciones externas y las remesas familiares, lo que genera presiones adicionales a la competitividad de las empresas exportadoras.

Finalmente, las consideraciones acerca del pago de un decimoquinto mes de trabajo para prestaciones laborales, y de un decimosexto mes adicional para el financiamiento de jubilaciones, podría afectar aún más la competitividad internacional de las exportaciones que se basan, como se mencionó, en un costo relativo de la mano de obra más bajo.

IV. OPCIONES DE POLITICA PARA LA PROMOCION DE LAS EXPORTACIONES, LAS INVERSIONES Y LA COMPETITIVIDAD

Los países que han logrado un mayor desarrollo humano diseñaron mecanismos distributivos para atacar la inequidad, mediante políticas económicas estrechamente ligadas a políticas sociales en educación y salud que permiten la generación de amplias y diversas oportunidades laborales y empresariales. Los mecanismos de distribución social, como los mencionados, dieron lugar a una institucionalidad robusta capaz de asegurar la recaudación tributaria, su aplicación, su asignación conforme a los objetivos de política pública así como una supervisión oportuna. (PNUD, 2003).

En el centro de esos mecanismos se encuentra un sistema impositivo capaz de recaudar recursos entre las personas y las empresas para financiar políticas públicas.

Como se mencionó, los regímenes especiales para el fomento de las exportaciones y las inversiones establecen condiciones para el desarrollo de actividades de comercio internacional en un régimen de libre comercio, en el que se eliminan los aranceles, tanto para la exportación como para la importación.

Como tales, esos esquemas deben mantenerse, pero deben mejorarse los sistemas para su adecuada administración, ya que su característica de regímenes de excepción exige de mecanismos de control y verificación acerca del uso y el destino de las mercancías exoneradas y producidas bajo su amparo. En Honduras esos controles no se ejercen adecuadamente, con el consecuente perjuicio para el erario público, además de que pueden generar un comercio desleal con respecto a las otras actividades productivas destinadas al abastecimiento del mercado local.

Por otra parte, la exoneración del impuesto sobre la renta y de los impuestos municipales se han considerado indispensable para la atracción de inversiones, dejando de lado el desarrollo de otros atributos competitivos que son más importantes para la atracción de inversiones. Además, las exoneraciones existentes hacen que los tributos de las empresas exportadoras sean cancelados en otros países, no en Honduras, y que las empresas que desarrollan parques industriales no tributen del todo, lo que genera una inequidad tributaria que afecta la capacidad del país para el desarrollo institucional y de políticas orientadas a reducir la desigualdad. Lo anterior, conjuntamente con el hecho de que, tarde o temprano, el país deberá eliminar esos subsidios, hace necesario modificar la legislación vigente y adaptarla a condiciones en las que sea congruente con los acuerdos internacionales de comercio, y además cumpla con el objetivo de contribuir a la reducción de la desigualdad.

A. Redefinición y unificación de los regímenes especiales

Por sus características, el régimen RIT contiene algunos elementos importantes para el fomento de las exportaciones, con un efecto de arrastre sobre el resto de la economía del país, mediante sus modalidades de subcontratación, complementación y transferencia, descritos anteriormente. Ello puede ser un mecanismo importante para el fomento de la pequeña y mediana empresa y su vinculación con el sector exportador, por cuanto facilita

su internacionalización dentro de un régimen de libre comercio, con la eliminación de las distorsiones producto de los aranceles y los impuestos internos.

Esas características permiten que el régimen pueda ser utilizado por empresas que se dedican parcialmente a la exportación o que desean convertirse en empresas suplidoras de empresas de exportación. Por el contrario, el régimen ZOLI es exclusivamente para empresas exportadoras y éstas no están autorizadas a vender en el mercado local, más allá de un pequeño porcentaje de su producción. Esa situación hace que empresas bajo el régimen ZOLI se conviertan en enclaves para la exportación, al margen del mercado local. Además, los trámites y procedimientos para que una empresa que ocasionalmente o parcialmente desee vender a empresas exportadoras bajo el régimen ZOLI son muy engorrosos, y las empresas bajo el régimen ZOLI, en virtud de las facilidades que cuentan para la importación (facilidades aduaneras y tributarias) prefieren importar directamente sus insumos que comprarlos localmente.

La aplicación generalizada del régimen RIT en sustitución de los regímenes ZOLI y ZIP es un tema que debería considerarse seriamente por sus capacidades para incorporar a las empresas nacionales en el esfuerzo exportador. Claro está que para ello es absolutamente necesario simplificar y agilizar los trámites respectivos, para que funcionen con la celeridad del régimen ZOLI, además de fortalecer sustancialmente los mecanismos de administración y control que deben ejercer tanto la Dirección General de Sectores Productivos en la Secretaría de Industria y Comercio (SIC) como la Dirección Ejecutiva de Ingresos.

La unificación de los regímenes de exportación e inversiones bajo el régimen RIT (con los cambios requeridos para que se adapte mejor a las empresas agrícolas y agroindustriales), acompañada de un fortalecimiento institucional, tanto en los mecanismos administrativos como en los mecanismos de control y seguimiento, podría ser un mecanismo idóneo para el fomento de las inversiones, las exportaciones, la integración vertical de la economía, la incorporación de la pequeña y mediana empresa al esfuerzo exportador y el mejoramiento de la competitividad internacional de los sectores productivos del país, sin discriminación alguna entre ellos.

La principal dificultad para unificar esos regímenes en uno sólo, además del reto institucional que conlleva, se encuentra en la eliminación de la exención del pago del impuesto sobre la renta y de los impuestos municipales contenidos en los regímenes ZIP y ZOLI. Lo anterior por cuanto esas leyes otorgan los beneficios mencionados de manera permanente, los cuales no podrían ser fácilmente eliminados mediante la promulgación de una nueva ley.

No obstante, es importante debatir acerca de la conveniencia o no de eliminar esos subsidios desde el punto de vista de su relevancia para la atracción de inversiones extranjeras. Debe considerarse su carácter discriminatorio entre las diversas actividades productivas de exportación, su importancia desde el punto de vista tributario, y su utilidad como preparación con respecto a lo que podría ocurrir si el país traspasa el umbral de los US \$ 1.000 *per cápita* (en dólares de 1990) en los próximos años.

El debate y los acuerdos al respecto, a la luz de la vigencia de los acuerdos internacionales de comercio y su carácter vinculante para la política comercial externa de Honduras, establecería el período de transición requerido para el cambio de las condiciones del entorno.

B. La pertinencia de los incentivos fiscales a las inversiones y exportaciones

Se ha argumentado que los incentivos fiscales de exoneración del impuesto sobre la renta y de los impuestos municipales son necesarios para mantener el atractivo del país para las inversiones extranjeras, más allá de la eliminación de los aranceles a la importación y a los impuestos a la exportación. Sin embargo, un análisis detallado al respecto relativiza esa argumentación y provee algunos argumentos de importancia para su eliminación:

1. La legislación nacional sobre los regímenes especiales, particularmente la Ley de Zonas Libres, establece que *“Las utilidades que obtengan en sus operaciones en la Zona Libre las empresas allí instaladas, quedan exoneradas del pago del Impuesto sobre la Renta, siempre que dichas empresas no se hallen sujetas en otros países a impuestos que tengan inefectiva esta exención.”*³²

No obstante, no se ha podido obtener información acerca de si las empresas extranjeras establecidas en el país y que gozan de esa exención presentan una declaración anual de impuestos, ni se conoce bajo qué mecanismos dicha exención podría ser inefectiva, si esas empresas están sujetas al pago de impuestos en su país de origen.

Lo que aparentemente sucede es que ninguna de esas empresas cancela los impuestos sobre la renta en Honduras, a pesar de que deberían hacerlo, en caso de que generen utilidades en el país y deban cancelar impuestos en su país de origen, lo que haría inefectiva la exoneración local.³³ En el caso de las empresas de los Estados Unidos de América, éstas deben pagar impuesto sobre la renta en ese país sobre aquellas utilidades generadas en el exterior, si bien después de un plazo determinado que difiere el pago.

2. Algunas empresas extranjeras establecidas en el país³⁴ operan como “centros de costos”, y como tales no generan utilidades, de manera que no estarían sujetas al pago de impuestos localmente.

Al operar como centros de costos, algunas empresas extranjeras generan sus utilidades –vía precios de transferencia- en los países hacia los que exportan esos productos, por lo que el pago de impuestos sobre la renta lo realizan en el exterior, a pesar de que la actividad productiva se haya realizado en Honduras.

³² Artículo 4 Ley de Zonas Libres, Decreto No. 356 del 21 de julio de 1976.

³³ Debe señalarse el respecto que las empresas de los Estados Unidos disponen de la posibilidad de diferir el pago de impuestos en su país de origen por varios años, condicionado a su reinversión en el exterior, pero que al cabo de cierto tiempo deben cancelar los impuestos respectivos.

³⁴ No fue posible determinar cuántas de las 273 empresas maquiladoras establecidas operan como centros de costos ni cuántas generan utilidades localmente. Como se mencionó, no fue posible conocer si esas empresas presentan declaraciones de impuestos, y no es posible determinar el costo fiscal de los incentivos a las exportaciones, en razón de que los puestos de aduana en los parques industriales no disponen de los registros computarizados para el control y el seguimiento de las importaciones y las exportaciones.

3. Es posible que algunas de esas empresas extranjeras generen utilidades en Honduras, pero que, aprovechándose del plazo que el gobierno de los Estados Unidos de América les da para diferir el impuesto de la renta si las reinvierten, remitan dichas utilidades al exterior por el plazo autorizado. No obstante, vencido el plazo deben cancelar el impuesto de la renta respectivo en los Estados Unidos de América, a pesar de que las utilidades fueron generadas en Honduras. Este es precisamente el caso de aquellos países que aplican en su legislación tributaria el concepto de renta mundial.
4. De las 273 empresas en la industria de la maquila al año 2003, 71 empresas, o sea el 26 por ciento, son de capital hondureño que, a diferencia de las empresas bajo el régimen RIT y a diferencia de las empresas exportadoras agrícolas, no pagan impuesto sobre la renta.³⁵

En efecto, las empresas exportadoras bajo el régimen ZOLI, que como se mencionó no se aplica a empresas agrícolas ni a empresas que parcialmente exportan, no tributan, mientras que las empresas agrícolas exportadoras y las empresas bajo el régimen RIT sí deben hacerlo.

Adicionalmente, las empresas administradoras de parques industriales (operadoras), aquellas que han invertido en techo industrial para albergar a empresas maquiladoras exportadoras, tampoco son sujetas del pago del impuesto sobre la renta.

Las empresas nacionales exportadoras bajo el régimen ZOLI y las empresas nacionales administradoras de los parques industriales, son las verdaderas beneficiarias de la exoneración del pago del impuesto sobre la renta. Además, éstas últimas no estarían sujetas a la eventual eliminación de los subsidios a la exportación según la OMC, ya que su actividad no está directamente relacionada con las exportaciones, sino que es la provisión de un servicio local.

5. Las empresas que efectivamente se benefician de la exoneración del impuesto sobre la renta han venido gozando de ese incentivo desde que se establecieron, y de acuerdo con la ley seguirán disfrutando de ese beneficio en forma permanente.

Tradicionalmente, el otorgamiento del incentivo de exoneración total de impuestos para el fomento del desarrollo de determinadas actividades productivas con cierto condicionamiento – en este caso, la exportación – se realiza por tiempo limitado, para fomentar el movimiento de recursos hacia esas actividades y colaborar en sus primeras etapas de desarrollo. Es, por así decirlo, un sacrificio que realiza la sociedad en aras de lograr la asignación de recursos a ciertas actividades productivas y lograr su establecimiento, desarrollo y consolidación.

Al respecto es preciso preguntarse si la exoneración, de forma permanente, es un método adecuado para el fomento de las inversiones, más allá de la etapa de establecimiento, desarrollo y consolidación.

³⁵ Como se mencionó, aparentemente el régimen ZOLI se ha venido aplicando en las actividades de procesamiento de empresas agrícolas y agropecuarias de exportación (meloneras, y camaroneras, entre otras).

6. El otorgamiento de incentivos para el desarrollo de determinadas actividades productivas no es el principal atractivo para la inversión.

Los inversionistas extranjeros consideran que la estabilidad política, la estabilidad económica, la seguridad jurídica, la seguridad ciudadana, el tamaño y acceso a los mercados, la disponibilidad de mano de obra calificada, entre otros criterios, son los principales que un país debe cumplir para ser atractivo a la inversión. De hecho un tipo de cambio sobrevaluado o la tasa de interés pueden ser más relevantes para la toma de decisiones de inversión que los incentivos a las exportaciones.

Una vez que esos criterios han sido cumplidos, los incentivos que puedan obtener en el país pueden ser relevantes. Por ello es que es ampliamente reconocido que los incentivos tienen un moderado impacto sobre la atracción de inversiones extranjeras (UNCTAD, 2000).³⁶

7. En algunos casos los incentivos se ofrecen para compensar por distorsiones en el entorno y “fallas de mercado”. Ambas justificaciones están relacionadas con costos adicionales en los que las empresas incurrirían para el desarrollo competitivo de sus actividades, sea porque los costos de los servicios públicos son muy altos en comparación con otros países, por ejemplo, o bien porque no se dispone de infraestructura, en un lugar específico en el que se desee que se desarrolle determinada actividad.

Las distorsiones y “fallas de mercado”, sin embargo, no pueden ser justificadas para siempre, como razón para el otorgamiento de incentivos. Más bien, el otorgamiento de los incentivos y el sacrificio fiscal asociado pueden contribuir a que se mantengan las distorsiones y las fallas de mercado, en razón de que el Estado no dispone de los recursos requeridos para removerlas.

8. El otorgamiento de incentivos puede tener una justificación en la generación de externalidades positivas³⁷ o “desbordamientos” (“*spillovers*”), tales como la difusión tecnológica, el mejoramiento de la capacitación de la mano de obra o las inversiones en investigación y desarrollo. Sin embargo, en Honduras los incentivos no fueron diseñados ni están ligados específicamente a la generación de ese tipo de externalidades positivas o “*spillovers*”. Más bien, se espera que el otorgamiento de los incentivos genere mayor actividad económica que redunde en una mayor recaudación de impuestos, como efectivamente ha sucedido. (Interiano, J.R., 2004)

Ahora bien, la relación de causalidad entre la exoneración total de impuestos y la mayor recaudación de impuestos por parte del Estado, incluyendo las municipalidades, no está del todo clara, pues aún con el pago de impuestos puede darse. Tampoco está claramente evidenciado que el incremento de la inversión es el resultado del otorgamiento de los incentivos. Como se mencionó anteriormente, es ampliamente reconocido que el otorgamiento de los incentivos no es el determinante principal para las decisiones de inversión; factores como el tipo de cambio o la tasa de

³⁶ Para un análisis detallado de los incentivos para la atracción de inversión extranjera directa, véase: United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), Tax Incentives and Foreign Direct Investment, A Global Survey, ASIT Advisory Studies No. 16, 2000.

³⁷ En este caso, el beneficiario de los incentivos no se apropia el valor total de su inversión en el país, pero la economía en su totalidad sí se beneficia.

interés, entre otros, suelen ser a menudo más importantes para la toma de decisiones de inversión.

9. El sacrificio fiscal producto del otorgamiento de los incentivos puede ser muy grande, en relación con el sacrificio fiscal “necesario”.

Como se mencionó, no es posible determinar el sacrificio fiscal en el que se ha incurrido, producto del otorgamiento de los incentivos, en especial del incentivo del impuesto sobre la renta, ya que no se cuenta con la información respectiva. Sin embargo, el desarrollo vertiginoso de la industria de la maquila en Honduras es una realidad, probablemente también por otras condiciones que hayan hecho propicio el desarrollo de esa industria en el país como se mencionó anteriormente. Al respecto cabe preguntarse hasta qué punto la exoneración del impuesto sobre la renta ha sido el elemento fundamental para el desarrollo de la industria del país y si no existen otros mecanismos, más efectivos, para seguir fomentando el desarrollo de esa industria, al mismo tiempo que para generar una mayor cantidad de recursos para el Estado.

10. La tendencia actual a nivel mundial, y los acuerdos de la OMC así lo revelan, es que se eliminen los subsidios a las exportaciones, porque son distorsionantes del comercio internacional, son una fuente de comercio desleal y erosionan los ingresos del fisco.

La actual exoneración del impuesto sobre la renta para las empresas maquiladoras exportadoras es un subsidio a la exportación y como tal tendrá que ser eliminado en el momento en que el país logre traspasar el umbral de los US \$ 1.000 *per cápita* en dólares de 1990, lo que de por sí es un objetivo importante de la política económica y de la política de desarrollo del país. Sin embargo, el hecho de que se llegue a considerar como conveniente la eliminación de ese incentivo, no necesariamente implica que se reducirá el flujo de inversiones extranjeras al país ni las inversiones nacionales, si en su lugar se establece un pago de impuesto sobre la renta cuya tasa efectiva sea competitiva internacionalmente.

El pago del impuesto sobre la renta con una tasa nominal razonable, acompañada de deducciones permisibles y no discriminatorias para lograr incrementos de las inversiones nacionales y extranjeras, puede redundar no sólo en un mayor incremento de las inversiones sino también en una mayor recaudación, con la que sería factible el desarrollo de otros atributos competitivos que mejoraran el desempeño de la industria y de la economía en general en el país (más inversión en infraestructura, desarrollo institucional y más inversión social).

Una posible solución para lograr que las empresas exportadoras tributen en Honduras es la firma de tratados de doble imposición, que a continuación se describen.

C. Los tratados de doble imposición

Actualmente, las empresas extranjeras que se dedican a actividades de exportación están exentas del pago de impuestos en Honduras aunque los pagan en su país de origen. Al

no pagar impuestos por las actividades que desarrollan en Honduras, el país en realidad está subsidiando al fisco del país de origen de esas inversiones.

Como se mencionó, la exoneración del impuesto sobre la renta no es el principal atractivo para las inversiones de un país, sino otros atributos competitivos, tales como la estabilidad política y macroeconómica, la disponibilidad de servicios públicos adecuados y competitivos, la disponibilidad de infraestructura, la disponibilidad de mano de obra calificada, entre otros atributos que están relacionados con políticas económicas y sociales tendientes a reducir la desigualdad y crear las condiciones para estimular un crecimiento sostenido y una mejor distribución de la riqueza.

Una posible alternativa para lograr que las empresas extranjeras cancelen los impuestos respectivos por las actividades que realizan en el país, es la firma de tratados de doble imposición. Estos convenios son tratados internacionales con los que los países acuerdan evitar que una persona física o jurídica tenga que cancelar el impuesto sobre la renta en su país de origen, si ya ha tributado en el otro país signatario.

El propósito de los convenios o tratados de doble imposición es lograr una mejor distribución del pago de los tributos generados por actividades transnacionales y controlar la evasión, logrando “encadenar” fiscalmente esas actividades (PNUD, 2003), a la vez que pueden ser un mecanismo alternativo para la atracción de inversiones extranjeras. El hecho de que Honduras aplica el criterio de renta mundial, facilita la firma de tratados de doble imposición.

A pesar de que el pago de impuestos sobre la renta local es algo deseable para el fisco, desde el punto de vista de la atracción de inversiones debe considerarse lo que otros países hacen para fomentarlas, y que resulta en una tasa efectiva del impuesto sobre la renta menor. Estos mecanismos incluyen la deducción por reinversión de utilidades, depreciación acelerada, reconocimiento de inversiones en investigación y desarrollo y generación de empleo, capacitación y entrenamiento, entre otros.

Considerando que la mayoría de los países del mundo que participan activamente en el mercado internacional ya incorporan el pago de impuesto sobre la renta local de empresas extranjeras, lo relevante es la tasa efectiva de impuesto sobre la renta que resulta luego de aplicar las deducciones que se permitan, las cuales también deben estar estrechamente relacionadas con la aplicación de políticas públicas de carácter social, tendientes a disminuir la desigualdad.

El hecho de que, en especial, las empresas norteamericanas dispongan de varios años para diferir el impuesto de la renta por utilidades generadas en sus operaciones en el exterior si las reinvierten, hace que esas empresas busquen obtener una tasa efectiva de impuestos más baja. Si a lo anterior se agrega que otros países competidores por la atracción de inversiones extranjeras permiten deducciones y créditos al pago de impuesto sobre la renta por la generación de empleo, por inversiones adicionales realizadas, y reciben otros beneficios, ello se traduce en una tasa efectiva de impuesto sobre la renta más baja que afecta la competitividad de Honduras como sitio atractivo para la inversión.

No obstante, es muy importante recalcar que estas modificaciones deben ir acompañadas de un fortalecimiento institucional que haga factible una adecuada administración del régimen. La eliminación de esas exenciones –encadenamiento fiscal- podría ser condicionada a la definición y aplicación efectiva de políticas públicas en materia de

atracción de inversiones extranjeras, fomento de los encadenamientos productivos, fomento de la pequeña y mediana empresa, fomento de las exportaciones, capacitación y entrenamiento, entre muchas otras medidas que se podrían ejecutar no solo por parte del sector público, sino también por parte del sector privado.

Concretamente, los siguientes son algunos de los elementos, compatibles con la normativa internacional del comercio, que podría contener un programa de fomento complementario a la aplicación generalizada del RIT y la eliminación de las exenciones fiscales para las exportaciones, con el propósito de promover la competitividad - productividad- de los sectores productivos, incluyendo la pequeña, mediana y gran empresa tanto para el mercado local como para el mercado internacional, lo mismo que para atraer la inversión extranjera directa y promover la inversión nacional (Alonso, E., 2003):

- Deducción fiscal por gastos de capacitación.
- Deducciones fiscales por gastos en investigación y desarrollo.
- Depreciación acelerada de maquinaria y equipo.
- Programas para el fomento, con asistencia técnica y financiamiento, del desarrollo de proveedores locales.
- Programas e incentivos específicos para el desarrollo de zonas de menor desarrollo relativo.
- Programas e incentivos específicos para el fomento de la innovación tecnológica.
- Programas e incentivos específicos para incrementar el valor agregado nacional y el contenido científico y tecnológico de los productos, promoviendo la diferenciación de productos en el mercado.
- Programas de financiamiento con acceso para las pequeñas y medianas empresas.
- Fondos de garantías de crédito para la pequeña y mediana empresa.
- Tarifas especiales para servicios públicos, en función de los volúmenes de consumo.

Algunos de esos elementos, y otros, están contemplados en el programa de competitividad que está ejecutando en Honduras, con el apoyo del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

D. El Programa Nacional de Competitividad.

El gobierno hondureño negoció con el Banco Mundial y con el BID préstamos para la ejecución de un programa de competitividad. Con el Banco Mundial se negoció un préstamo por US \$ 28 millones, con una contraparte local de US \$ 2,8 millones para la ejecución del proyecto “Mejoramiento de la Competitividad: Facilitación del Comercio e Incremento de la Productividad”. Con el BID se negoció un préstamo por US \$ 10 millones, con una contraparte local de US \$ 1.1 millones para la ejecución del proyecto “Programa de Fomento a la Competitividad Empresarial y Fortalecimiento a la Gestión del Comercio Exterior.” Mientras el proyecto del Banco Mundial está orientado al mejoramiento del clima de negocios en general, el proyecto del BID está orientado al fortalecimiento de la gestión del comercio exterior en la SIC, por una parte, y al desarrollo de acciones orientadas al mejoramiento de la competitividad de sectores productivos específicos.

Ambos proyectos se funden en el Programa de Competitividad, supervisado por la Comisión Nacional de Competitividad, compuesta por representantes del gobierno, del sector empresarial y del sector laboral. La institución ejecutora es FIDE.

Como resultado del diagnóstico competitivo realizado por el Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE), los “ejes transversales” del Programa son los siguientes:

- Promoción de Exportaciones
- Mejoramiento del clima de negocios
- Promoción de la innovación tecnológica
- Mejoramiento de las habilidades de la fuerza laboral
- Promoción de la competitividad local.

Los sectores identificados como con mayor potencial para su desarrollo competitivo y para los cuales se tiene como objetivo desarrollar “clusters” son los siguientes:

- Ensamble ligero
- Negocios forestales
- Turismo
- Agronegocios

El contenido del programa de competitividad es congruente con las necesidades de diversificación de la estructura de las exportaciones del país identificadas, así como con la necesidad de fomentar la competitividad de diversos sectores productivos del país, para los cuales se han identificado ventajas competitivas actuales y potenciales. Importante de destacar es que el programa de competitividad no solamente está enfocado hacia las exportaciones del país, sino en general a la competitividad de los sectores productivos, independientemente de su mercado de destino.

Lo anterior es, a su vez, congruente con el planteamiento sugerido en el presente documento en relación con el diseño de un solo régimen especial de fomento de las exportaciones e inversiones que facilite y promueva la participación de todos los sectores productivos, generando encadenamientos productivos a lo interno del país, a la vez que promoviendo las exportaciones y las inversiones.

Los componentes del programa de competitividad son tan ambiciosos como necesarios para mejorar, en general, las condiciones internas para la competitividad, a la vez que promover la competitividad de las exportaciones y la competitividad de las empresas en la economía local.

El programa dio inicio hace veintidós meses. Sin embargo, ha encontrado una serie de obstáculos que han impedido su desarrollo efectivo de forma que sólo ha logrado ejecutar recursos correspondientes a nueve meses.

CONCLUSIONES

El objetivo final de toda política económica, en su sentido más amplio, es mejorar los niveles de vida de la población de un país. Honduras, como economía pequeña, requiere de su inserción en los mercados internacionales para su desarrollo y la política de apertura económica busca precisamente ampliar esas posibilidades. En ese sentido, la entrada en vigencia del TLC con los Estados Unidos de América a partir del próximo año, representa oportunidades importantes que el país deberá aprovechar.

Los esfuerzos que se han realizado para fomentar las exportaciones, a pesar de haber sido muy importantes y a pesar de haber impulsado la industria de exportación y contribuido a dinamizar la economía, no han sido suficientes para reducir la pobreza, la desigualdad y para lograr una mejor distribución de la riqueza. Es necesario que la política macroeconómica se complemente con políticas sociales que permitan contribuir a ello, con miras a generar una movilidad social ascendente que genere mayores oportunidades para la población, acompañadas de un fortalecimiento institucional que contribuya al mejoramiento de la productividad de la economía del país.

Las políticas de fomento de las exportaciones e inversiones en Honduras se han concentrado en la provisión de incentivos fiscales de exoneración del impuesto sobre la renta e impuestos municipales, como mecanismo para atraer inversión extranjera para generar una oferta exportable. Dichas políticas han sido discriminatorias, en el sentido de que han favorecido la industria de exportación, dejando de lado el fomento de las actividades agrícolas y aquellas actividades que podrían generar efectos multiplicadores en el resto de la economía como la incorporación de la pequeña y mediana empresa en el esfuerzo exportador.

A pesar del éxito indudable que se ha tenido en el desarrollo de la industria de la maquila para la exportación, es cuestionable que el sacrificio fiscal en el cual se ha incurrido sea el mecanismo más apropiado para su fomento. No solo las empresas exportadoras que desarrollan actividades productivas en el país terminan pagando los impuestos respectivos en su país de origen, sino que algunas empresas nacionales que se han beneficiado de los incentivos no tributan del todo, mientras que otras empresas exportadoras sí lo deben hacer.

La eliminación de la exención de impuesto sobre la renta e impuestos municipales debe considerarse seriamente, básicamente por las siguientes tres razones:

1. Es posible que Honduras traspase el umbral de los US \$ 1.000 *per cápita*, en dólares de 1990, en los próximos cinco años, en cuyo caso el país se vería obligado a eliminar los incentivos existentes para las exportaciones según los acuerdos de la OMC al respecto.
2. Aún si no fuese necesario que Honduras eliminara los incentivos existentes, es recomendable que se debata su eliminación, dado que su otorgamiento no necesariamente es determinante para la atracción de la inversión extranjera. Al respecto debe señalarse que la modificación del régimen de incentivos antes de que el

país logre traspasar el umbral de los US \$ 1.000 *per cápita* (en dólares de 1990)³⁸ podría generar problemas de índole legal, dado que actualmente la ley otorga esos beneficios de manera permanente.

3. Es perfectamente compatible y factible una efectiva atracción de inversiones extranjeras con el pago de tributos sobre la renta y municipales si el país se aboca a la negociación y firma de un tratado de doble imposición, en complemento al TLC con los Estados Unidos de América. Así, el país se aseguraría el pago de tributos locales por las actividades desarrolladas en su suelo, al tiempo que esos tributos son reconocidos a las empresas extranjeras en su país de origen. Además, el pago de tributos por parte de aquellas empresas exportadoras y no exportadoras nacionales que desarrollan sus actividades bajo el régimen ZOLI, vendría a resolver una situación de inequidad tributaria, que podría ir en beneficio del mejoramiento de la competitividad en general, mediante el financiamiento adecuado de la administración del régimen especial para el fomento de las exportaciones e inversiones, el fortalecimiento institucional y el desarrollo de políticas públicas efectivas para el fomento de las exportaciones e inversiones, más allá del mero otorgamiento de subsidios a la actividad exportadora.

No obstante, debe insistirse en que la eliminación de esos subsidios debe ir acompañada de acciones muy concretas, creíbles y efectivas en materia de fortalecimiento institucional y políticas y programas complementarios de incentivos a los sectores productivos del país que redunden en tasas efectivas de impuesto sobre la renta competitivas internacionalmente.

³⁸ En este caso no habría problema legal, ya que la modificación se daría por un acuerdo internacional que está por encima de las leyes nacionales.

BIBLIOGRAFIA

Acuerdo No. 545-87 del 16 de mayo de 1987: Reglamento al Régimen de Importación Temporal

Acuerdo No. 684-87 del 31 de julio de 1987: Reglamento a la ley de zonas industriales de procesamiento para exportaciones.

Alonso, E, 2003. *Análisis de las Políticas de Promoción de las Exportaciones en los países centroamericanos y México*, Comisión Económica para la América Latina y El Caribe (CEPAL), inédito.

Alonso, E., 2001, *Honduras: Análisis de los Incentivos a las Exportaciones: De la Promoción de las Exportaciones hacia la Promoción de la Competitividad*. Proyecto Políticas Económicas y Productividad (PEP), Informe No.: HO-TA-0058, Tegucigalpa.

Asociación Hondureña de Maquiladoras: *Estadísticas de la industria de la maquila*. www.ahm-honduras.com

Banco Central de Honduras, 2004. *Inversión Extranjera Directa en Honduras, Período 1993 – 2003*.

Banco Central de Honduras. 2004. *La Industria de la Maquila en Honduras, Informe 2003*. Tegucigalpa

Banco Central de Honduras: *Estadísticas de Comercio Exterior*. www.bch.hn

Gitli, E., 1997, *La industria de la maquila en Centroamérica*, Oficina Internacional del Trabajo, San José.

Gutiérrez Saxe, M, 2005, *Algunos logros, estancamientos y retrocesos socio económicos en Centroamérica*. Comentario a la presentación del Libro Aportes para el análisis del TLC entre Centroamérica, República Dominicana y los Estados Unidos de Norteamérica.

Honduras. Congreso Nacional. Decreto 135-94 del 28 de octubre de 1994: *Ley de Reestructuración de los Mecanismos de Ingresos y la Reducción del Gasto del Sector Público, el Fomento de la Producción y la Compensación Social*, Artículo 16, Capítulo IV

Honduras. Congreso Nacional. Decreto No. 131-98 del 20 de mayo de 1998, Sección IV de la *Ley de Estímulo a la Producción, a la Competitividad y Apoyo al Desarrollo Humano*.

Honduras. Congreso Nacional. Decreto No. 131-98 del 20 de mayo de 1998: *Ley Constitutiva de la Zona Libre de Puerto Cortés* (reformas).

Honduras. Congreso Nacional. Decreto No. 131-98 del 20 de mayo de 1998: *Reglamento de la ley de zonas Libres*

Honduras. Congreso Nacional. Decreto No. 190-86 del 31 de octubre de 1986: *Ley del Régimen de Importación Temporal (reformas)*.

Honduras. Congreso Nacional. Decreto No. 356 del 19 de julio de 1976: *Ley Constitutiva de la Zona Libre de Puerto Cortés y sus reformas*.

Honduras. Congreso Nacional. Decreto No. 37 del 20 de diciembre de 1984: *Ley del Régimen de Importación Temporal*.

Honduras. Congreso Nacional. Decreto No. 37-87 del 7 de abril de 1987: *Ley de las Zonas Industriales de Procesamiento para Exportaciones*.

Honduras. Congreso Nacional. Decreto No. 787 del 9 de julio de 1979: *Ley de Zonas Libres*.

Honduras. 2005. *Estrategia para la reducción de la pobreza, Informe de Avance*, Gobierno de Honduras, Unidad de Análisis Técnico (UNAT).

Interiano, J.R., 2004. *Historia de la maquila en Honduras*, Asociación Hondureña de Maquiladores.

Murphy, K., 2000. *Investment Opportunities in the Northern Zone of Honduras*, Tegucigalpa.

Organización Mundial del Comercio (OMC), 2001. *Acta de la Reunión extraordinaria del Consejo General sobre la aplicación, 15 de diciembre de 2000*, documento WT/GC/M/62: <http://docsonline.wto.org>

PNUD. 2003. *Segundo Informe Regional sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2003

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), 2000. *Tax Incentives and Foreign Direct Investment, A Global Survey*, ASIT Advisory Studies No. 16.

ANEXO

A. Lista de personas entrevistadas

- Sandra Ávila, Jefe Gestión Aduanera, Dirección General de Aduanas
- Arturo Chávez, Director Ejecutivo UEP-BID, Programa Nacional de Competitividad, FIDE
- Hugo Castillo, Especialista Fiscal, Proyecto FIDE/USAID
- Teresa Deras, Asesora, FIDE
- Henry Fransen, Director Ejecutivo, Asociación Hondureña de Maquiladores (AHM), San Pedro Sula
- Arquímedes Jiménez, Director General de Aduanas
- Guillermo Matamoros, Asociación Hondureña de Maquiladores (AHM) Oficina en Tegucigalpa
- Mario Perdomo, Gerente técnico, Cámara de Industria y Comercio de Cortés
- Julio Raudales, Director, Unidad de Apoyo Técnico (UNAT), Secretaría de la Presidencia
- Raúl Reina, Director Ejecutivo, Cámara de Industria y Comercio de Cortés
- Vilma Sierra, Presidenta Ejecutiva, FIDE
- Iris Zavala de Coello, Directora General, Dirección General de Sectores Productivos, Secretaría de Industria y Comercio (SIC)