POLÍTICAS ECONÓMICAS Y PRODUCTIVIDAD

INFORME No.: HO-TA-01-031

FACILITACIÓN DE TRÁMITES PARA EL COMERCIO EXTERIOR

Número de Contrato: 522-C-00-00-00203-00
Sometido a: Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID/Honduras)

Preparado por: Eduardo Alonso

Tegucigalpa, septiembre de 2001

El Proyecto PEP es una iniciativa de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), contrato No. 522-C-00-00-00203-00, ejecutado por Chemonics International con la participación de Management Systems International Inc. (MSI); J.E. Austin and Associates (JAA); International Management and Communications Corporation (IMCC) y la Fundación para la Inversión y el Desarrollo de las Exportaciones (FIDE).

Proyecto: Honduras Policy Enhancement and Productivity Project (PEP)
No. del Contracto: 522-C-00-00-00203-00
No. del Proyecto: 522-0395 (PROPEP)
Nombre del Informe: "**FACILITACIÓN DE TRÁMITES PARA EL COMERCIO EXTERIOR**"
Dirección: Proyecto PEP, Chemonics International Inc., Edificio PALIC, Tercer Piso, Avenida República de Chile, Colonia Palmira, Tegucigalpa, Honduras
PBX: (504)-239-3439, 220-5562 Fax: 504-239-4188

TABLA DE CONTENIDO

Siglas y acrónimos 4

SECCIÓN I: INTRODUCCIÓN 5

SECCIÓN II: TRÁMITES Y PROCEDIMIENTOS PARA LA OPERACIÓN DE EMPRESAS 7

A. El proceso actual para el establecimiento y operación de empresas. 7
A1. Estructura de constitución de sociedad mercantil 7
A2. Calificación judicial de la escritura pública 8
A3. Registro ante las cámaras de Industria y comercio 8
A4. Gestiones ante diferentes instituciones estatales 8
A4a. Dirección Ejecutiva de Ingresos 9
A4b . Legalización de la situación de la empresa como patrono 9
A4c. Solicitud de la licencia ambiental 9
A4d. Trámites ante la Municipalidad 10
B. La Ley de Inversiones 10
B1. La Ventanilla Única de Inversiones 11
C. La Ley de Simplificación Administrativa 12

SECCIÓN III: TRÁMITES Y PROCEDIMIENTOS PARA EL COMERCIO EXTERIOR 14

A. Regímenes especiales para el fomento de las exportaciones 14
A1. El trámite para la obtención del Régimen de Importación Temporal (RIT) 16
A2. El trámite para la obtención del Régimen de Zonas Libres (ZOLI) 19
A3. El trámite para la obtención del Régimen de Zonas Industriales de Procesamiento (ZIP) 20
A4. La exoneración del Impuesto sobre Ventas para las compras locales 20
B. Regímenes especiales para otras actividades productivas 21
B1. Marco legal, trámites y procedimientos para el fomento de la industria de la minería 21
B2. Marco legal, trámites y procedimientos para el fomento de la industria forestal 22
C. Los trámites y procedimientos para la exportación y la importación en general 24

SECCIÓN IV: FACILITACIÓN DE EXPORTACIONES 26

SECCIÓN V: PLAN DE ACCIÓN PARA LA FACILITACIÓN DEL COMERCIO 28

A. Con respecto al establecimiento y operación de empresas: 28
B. Con Respecto a los Regímenes de Fomento de las Exportaciones: 29
C. Con respecto a los regímenes especiales para las actividades de la minería y de los productos de la industria forestal: 29

ANEXO A: BIBLIOGRAFÍA 34

ANEXO B: LISTA DE PERSONAS ENTREVISTADAS 36

SIGLAS

AFE-Cohdefor	Administración Forestal del Estado-Corporación Hondureña para el Desarrollo Forestal
AFH	Agenda Forestal Hondureña
BCH	Banco Central de Honduras
Centres	Centro de Trámites de Exportación
CLACDS	Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible
Cohep	Consejo Hondureño de la Empresa Privada
Defomín	Dirección Ejecutiva de Fomento de la Minería
DEI	Dirección Ejecutiva de Ingresos
EIA	Estudio de Impacto Ambiental
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIAS	Servicio de Asesoría en Inversión Extranjera (Foreign Investment Advisory Service)
FIDE	Fundación para la Inversión y el Desarrollo de las Exportaciones
Fosovi	Fondo Social de la Vivienda
FPX	Federación de Agroexportadores de Honduras
GTZ	Programa Social Forestal de la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica
IHSS	Instituto Hondureño de Seguridad Social
Incae	Instituto Centroamericano de Administración de Empresas
Infop	Instituto Nacional de Formación Profesional
OIRSA	Organización Internacional Regional de Sanidad LMDSA Agropecuaria
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
Pags	Proyecto de la Gestión Sostenible de los Recursos Naturales
PEP	Proyecto de Políticas Económicas y Productividad
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Promype	Programa de Fomento a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa
RIT	Régimen de Importación Temporal
SAG	Secretaria de Agricultura y Ganadería
SIC	Secretaria de Industria y Comercio
TIR	Tasa Interna de Retorno
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
VAN	Valor Actual Neto
ZADE	Ley sobre Zonas Agrícolas de Exportación
ZIP	Zona Industrial de Procesamiento
ZL	Zona Libre

SECCIÓN I: INTRODUCCIÓN

Dentro del marco de las actividades que se han venido desarrollando en el Proyecto PEP, recientemente se concluyeron varios trabajos de análisis sobre las políticas y prácticas relacionadas con el comercio exterior de Honduras.[1] El presente trabajo busca complementar los trabajos anteriores, abarcando el campo de la facilitación del comercio, con una perspectiva pragmática de simplificación y agilización de los trámites que deben realizarse, tanto para la exportación y la importación como para el establecimiento y la operación de empresas, nacionales y extranjeras, dedicadas al comercio exterior. El propósito es identificar los mayores obstáculos que impiden el rápido establecimiento de empresas en el país y la eficaz y oportuna tramitación de las exportaciones y de las importaciones para, a partir de allí, proponer las acciones requeridas para su remoción.

En algunos casos, la eliminación de esos obstáculos requiere de cambios legislativos; en otros, la simplificación y agilización de los trámites requiere solamente de cambios en los decretos ejecutivos pertinentes o bien en las directrices que se emiten en las diferentes instituciones, en algunos casos arbitrariamente, pero en todos con la intención de dar un mayor fundamento a las autorizaciones que se otorgan.

Con el presente trabajo no se pretende identificar todas las complejidades que existen e impiden una tramitación más fluida de los permisos y autorizaciones que las diferentes actividades productivas requieren para su funcionamiento. De hecho, ya existen muchos trabajos anteriormente realizados que han desembocado, por ejemplo, en la elaboración del Proyecto de Ley de Simplificación Administrativa, actualmente en el Congreso, cuya pronta aprobación es importante para el inicio de un amplio programa de desregulación económica en el país.

Más bien, con el presente trabajo se pretende sistematizar los impedimentos más importantes que limitan la competitividad internacional de las empresas hondureñas en aspectos de la constitución y operación y en el campo del comercio exterior. El objetivo final es contribuir a que la constitución de un Programa Nacional de Simplificación Administrativa pueda iniciarse con algunas propuestas concretas para que contribuya a un funcionamiento más fluido de las empresas, teniendo a las instituciones estatales como aliadas para su competitividad, más que como entidades que obstaculizan el desarrollo competitivo de las empresas.

Es pertinente indicar que la simplificación y agilización de trámites no debe confundirse con una reducción de las capacidades estatales de control que se debe efectuar, precisamente cuando se trata de otorgar beneficios fiscales y de excepción a empresas en regímenes especiales. Por esa razón, se trata también de señalar en el presente trabajo las posibles deficiencias existentes en el marco regulatorio, las que también deben ser abordadas dentro de un programa de desregulación económica, que busque también mejoras en el marco regulatorio existente en el país.

---

[1] Véanse al respecto los documentos "Políticas y Prácticas Relacionadas al Comercio en Honduras", noviembre 2000, "Financiación de Exportaciones: El Caso de Honduras", marzo 2001 y "Análisis de los Incentivos a las Exportaciones: Del Fomento a las Exportaciones al Fomento de la Competitividad", junio 2001.

Por otra parte, a partir de la revisión de los esquemas o plataformas de incentivos a las exportaciones, contenida en uno de los trabajos que anteceden al presente, se analiza la conveniencia y pertinencia de su aplicación para las diferentes actividades productivas.

SECCIÓN II: TRÁMITES Y PROCEDIMIENTOS PARA LA OPERACIÓN DE EMPRESAS

El trámite para el establecimiento y operación de empresas en Honduras ha sido objeto de múltiples análisis y propuestas para lograr su simplificación.[2] Considerando todos los pasos a seguir para el establecimiento de una empresa en capacidad de operación, los trámites pueden llevar hasta un año y, en algunos casos, hasta más tiempo.

A. El proceso actual para el establecimiento y operación de empresas.[3]

A continuación se presentan los trámites a realizar para el establecimiento de una empresa en Honduras:

A1. Estructura de Constitución de Sociedad Mercantil [4]

Se comparece ante un notario, quien "autoriza" la Escritura de Constitución de Sociedad Mercantil elaborándola, e incluyendo en la misma todos los datos relevantes y establecidos en el Código de Comercio, tales como la razón social, el domicilio, el giro de la actividad, el capital y otros aspectos formales de constitución.[5] Además se cancela un impuesto por la constitución de la sociedad (20 centavos de lempira por cada 100 lempiras de capital) y se efectúa un depósito por el monto del capital social de la empresa a nombre de la sociedad en una institución crediticia legalmente reconocida por el Estado, mientras se termina el proceso de formación de la empresa. Finalmente, se debe hacer una comunicación a la comunidad sobre la existencia de la nueva empresa, acto que se realiza a través de una publicación en el diario oficial y en un diario de circulación general.

---

[2] De hecho, desde 1992 el Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP) ha venido realizando un trabajo insistente y propositivo en esa materia, el cual parcialmente ha sido recogido en el documento "Obstáculos a la Constitución y Registro de Empresas en Honduras", documento publicado en 1999. También el proyecto PROMYPE / GTZ ha realizado recientemente una recopilación de los trámites a seguir en esta materia en Honduras. Asimismo, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) publicó, en 1997, el documento titulado" Manual práctico para el establecimiento de una sociedad con participación extranjera en Honduras".

[3] El Artículo 11 de la Ley Orgánica del Colegio de Abogados de 1965 establece que corresponde únicamente a los abogados la facultad de representar a las personas ante las autoridades administrativas, y el artículo 56 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1987, ordena que las personas interesadas en comparecer en la vía administrativa actuarán por medio de Apoderado.

[4] Otra opción es la constitución como Comerciante Individual. La figura del Comerciante Individual consiste en la formalización de negocios que practican personas individuales por cuenta propia. Tiene la desventaja de que el patrimonio comercial o empresarial del comerciante no está jurídicamente separado de su patrimonio familiar. En ese sentido, las reformas que se planteen al Código de Comercio debiera incluir la limitación de la responsabilidad frente a terceros.

[5] Existen disposiciones diferentes a la descrita para el caso de una empresa extranjera que desee establecer una sucursal en el país, ya que para ello debe seguirse el trámite de autorización para ejercer el comercio en Honduras. No obstante, las empresas extranjeras deciden finalmente crear una empresa nacional antes que una sucursal, dado lo engorroso y tardado que es ese proceso.

A2. Calificación judicial de la escritura pública

La calificación judicial de la escritura pública consiste en su presentación ante un juez, quien califica la escritura como bien o mal hecha y ordena su registro, en caso de que esté correctamente elaborada. Dicha calificación judicial está contenida como requisito en el Código de Comercio y representa uno de los mayores obstáculos a la agilización para el establecimiento de una empresa en el país.[6] Después, la orden del juez para el registro de una sociedad es cuestionada nuevamente por el registrador en el Registro Público de Comercio, lo que ha conducido al establecimiento de requisitos arbitrarios adicionales por los registradores que alargan el proceso todavía más, a pesar de que media una orden del juez para el registro de la sociedad, en caso de que éste la haya calificado como correcta.

Dado que el proceso de calificación judicial está lleno de arbitrariedades por el personal del Registro Público, el tiempo de tramitación puede durar de tres a seis meses, dependiendo de la "habilidad" del abogado para gestionar dentro del registro una tramitación más pronta.

La duración de los trámites de inscripción de la sociedad es desalentadora para las empresas que requieren trabajar bajo esa forma jurídica y desean iniciar operaciones lo más pronto posible. Esa situación ha dado lugar a que algunos abogados dispongan de empresas ya constituidas (*"shelf companies*") con el propósito de ofrecerlas a los inversionistas. No obstante, según información recibida, dicha práctica no es bien vista por los inversionistas en Honduras. Por otra parte, el tiempo que transcurre para la inscripción de una sociedad fomenta la informalidad de la economía, dado que ante la complejidad e incertidumbre en el proceso de registro para empresas que requieren ser inscritas, por ejemplo, para poder tener acceso a crédito, no lo hacen, manteniéndose en la informalidad.

A3. Registro ante las cámaras de Industria y Comercio

Otro registro obligatorio es ante las cámaras de Industria y Comercio, sin que ello signifique una afiliación a esas organizaciones gremiales. Dicho registro tiene un costo, que varía según la cámara regional a la que la empresa se esté afiliando y representa un ingreso importante para esas organizaciones. Sin embargo, no existe ningún lineamiento en cuanto a las tarifas a pagar por el registro ante esas entidades.

A4. Gestiones ante diferentes instituciones estatales

Una vez constituida la sociedad, toda empresa debe acudir a diferentes instituciones estatales para que quede debidamente registrada con el fin de poder operar. A continuación se presentan las diferentes instituciones involucradas en ese proceso:

[6] No sólo se cuestiona la fe pública de un profesional en derecho, que supuestamente tiene los conocimientos y la preparación profesional para hacer una escritura, con lo que se podría suponer que la calificación es innecesaria, sino que la propia calificación puede tomar mucho tiempo. En el caso de ser calificada la escritura como mal hecha, se puede recurrir a las Cortes de Apelaciones, con lo cual el trámite se alarga todavía más.

A4a. Dirección Ejecutiva de Ingresos

Presentación de solicitud para su registro en el Registro Tributario Nacional (RTN) y en el Registro de Contribuyentes del Impuesto Sobre Ventas.

A4b. Legalización de la situación de la empresa como patrono

Con la asistencia de abogado, la empresa debe contar con un Libro de Salarios[7] y elaborar tanto un Reglamento Interno de Trabajo como con un Reglamento Interno de Seguridad, documentos que deben ser aprobados por la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, a través de una resolución.

La empresa también debe registrarse ante las siguientes instituciones:

- Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS), para el pago de las cuotas obrero – patronales respectivas.
- Instituto Nacional de Formación Profesional (INFOP) para el pago mensual del 1% de la planilla (salario ordinario del trabajador) como contribución a la formación profesional; y al
- Fondo Social de la Vivienda (FosovI), aportando una cuota obrero – patronal de 1.5% cada uno sobre el salario mensual del trabajador.[8]

A4c. Solicitud de la licencia ambiental

Finalmente, la empresa debe obtener una licencia ambiental para lo que debe presentar una solicitud ante la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente. Este es el trámite de mayor complejidad y duración para lograr completar todos los requisitos necesarios para empezar a operar.

El trámite se inicia con la presentación de una serie de documentos que sirven para determinar si el proyecto en cuestión requiere de un Estudio de Impacto Ambiental (EIA), aspecto para el que es totalmente incierto el tiempo que se requiere. De requerirse el EIA, se procede entonces a la elaboración de los términos de referencia respectivos, proceso en el cual se involucra al público en general y a las organizaciones no gubernamentales, de manera que éstas puedan presentar sus comentarios y sugerencias a la elaboración de los Términos de Referencia para el EIA. Una vez definidos los términos de referencia, la empresa interesada deberá contratar los servicios profesionales requeridos para la elaboración del EIA. Concluido el EIA, el mismo se somete a consulta del público y de las organizaciones interesadas, de manera que puedan hacer sus comentarios y presentar sus dudas, objeciones y quejas sobre el trabajo realizado. Luego de superada esta etapa, el Departamento Legal de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente emite un dictamen, el que, si es favorable, conduce a la aprobación del EIA por parte de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente mediante resolución. Finalmente, y luego de la firma de un contrato de cumplimiento de las medidas de mitigación, seguimiento y control, se extiende la Licencia Ambiental.

---

[7] Este requisito, para el cual debe contarse con la aprobación y el sellado de la Dirección General de Trabajo, ya no se pide en la práctica; no obstante, la obligación legal de presentarlo sigue existiendo.

[8] Las empresas bajo los regímenes ZOLI y ZIP están exentas de esta contribución.

Queda claro por la descripción del proceso para la obtención de la Licencia Ambiental, en el caso de que se tenga que hacer un EIA, que dicho proceso cuenta con una serie de pasos de consulta con el público y con organizaciones no gubernamentales que definitivamente atrasan el proceso, sin que exista un límite de tiempo para la presentación de objeciones, comentarios, dudas, etc. Todo ello hace del proceso de obtención de la Licencia Ambiental, si bien ampliamente democrático, un proceso tremendamente engorroso y cuyo desenlace es incierto, dada la importancia extrema de esta materia en la actualidad, pero en la que las controversias son enormes y, en algunos casos, incluso insuperables.[9]

A4d. Trámites ante la municipalidad

Dada la potestad de las municipalidades de regular la actividad empresarial en su área de responsabilidad, las empresas están obligadas a obtener de la municipalidad respectiva una licencia de operaciones.[10] Dicha licencia se otorga con base en la autorización de la municipalidad acerca de dónde y cómo se puede ejercer la actividad que se desea desarrollar, no con base en si puede o no ejercerla, dado que ello no es competencia de la municipalidad.

No existe un procedimiento único en todas las municipalidades para la obtención del permiso o licencia de operación. En Honduras existen 298 municipalidades y, teóricamente, cada una de ellas puede tener procedimientos y requerimientos diferentes para la presentación de solicitudes.

Por otra parte, la municipalidad es la encargada de legalizar los libros contables de las empresas.

B. La Ley de Inversiones

La Constitución Política de Honduras garantiza tanto a los nacionales como a los extranjeros la máxima igualdad ante la ley, de manera que no existen, en general, restricciones para que los extranjeros y los nacionales puedan hacer negocios en igualdad de condiciones. No obstante, la misma Constitución Política señala algunas áreas en las que la participación de extranjeros es restringida. Ejemplos de ello son: la prohibición de que extranjeros adquieran tierras a 40 Km desde las fronteras hacia el interior del país (Art. 107); el hecho de que la inversión extranjera deberá ser registrada, supervisada y autorizada por el Estado y que deberá ser complementaria mas no sustituta de la inversión nacional (Art. 336); la prohibición de la participación de las empresas extranjeras en actividades de pequeña escala (Art. 337). Adicionalmente, existen leyes específicas que establecen que el capital extranjero debe ser inferior al capital nacional en actividades específicas, tales como el transporte aéreo, el transporte terrestre, representación, distribución, seguros, petróleo y otros.

La Ley de Inversiones (Decreto No. 80-92 de junio 1992) fue promulgada con el propósito de contar con un marco legal para las inversiones que "... garantice al inversionista seguridad en su

[9] En algunos casos el funcionario respectivo ha solicitado cartas de líderes de las comunidades en las que se ejecutarían los proyectos respectivos, por ejemplo, del cura de la localidad, sin la cual el funcionario decide no tramitar una solicitud.

[10] Esta denominación no es común en todas las municipalidades. Este permiso se conoce también como Permiso de Operación, Licencia o Resolución de la Vocalía de Policía, dependiendo del municipio de que se trate.

inversión, estabilidad y claridad en las leyes y regulaciones y facilitación en términos de trámites y gestión empresarial"[11]

La ley establece, entre otros, los siguientes beneficios: a) Trato igual al capital nacional y extranjero; b) Acceso a moneda extranjera; c) Transferencias irrestrictas de capital, dividendos y otras remuneraciones del capital; d) Participación ilimitada en porcentajes de capital, con excepción de aquellos casos establecidos en la Constitución de la República; y e) Registro de la Inversión y obtención de un Certificado de Inversión, como mecanismo para acogerse a las disposiciones de la ley y gozar de sus beneficios.

A pesar de que la Ley de Inversiones ofrece una serie de beneficios, éstos ya son otorgados a través de otras leyes o a través de otras disposiciones estatales; se da el caso también de beneficios que son contrarios a otra legislación, como por ejemplo, la obligatoriedad del reintegro de divisas por exportaciones, regulado según la Ley de Ingreso de Divisas proveniente de las Exportaciones (Decreto 180-90). Además, las garantías de trato igual al capital nacional y extranjero ya están otorgadas por la Constitución Política. Y en lo referente a la participación ilimitada en porcentajes de capital, existen otras leyes que limitan esa participación, lo cual no puede ser eliminado por la Ley de Inversiones, o al menos no queda claro jurídicamente que así es. En todo caso, a pesar de la existencia de la Ley de Inversiones, ésta en la práctica no ha sustituido otras leyes, el registro de las inversiones y la obtención del Certificado de Inversión no representa ningún beneficio práctico adicional para las empresas, nacionales ni extranjeras que inviertan en Honduras[12] ni tampoco existe ninguna penalización por no solicitar el Certificado de Inversión al no registrar la inversión ante la Secretaría de Industria y Comercio.

Otro aspecto importante de señalar es el problema de registro de la propiedad que existe en Honduras. Un inversionista puede comprar una propiedad, pero a la hora de su revisión en el registro puede aparecer otro propietario.

B1. La Ventanilla Única de Inversiones

La Ley de Inversiones contempla también la creación de una Ventanilla Única de Inversiones en la Secretaría de Industria y Comercio, "... para asistir al inversionista en todo lo relacionado con la operación de sus inversiones".[13]

Los esfuerzos para crear esa Ventanilla Única nunca han fructificado. El último intento de crear esa ventanilla fue en los últimos meses. A pesar de una directriz presidencial que se emitió a todos los ministros para que asignen el personal necesario a la Ventanilla Única, los jerarcas de diversas instituciones se negaron a destacar su personal en la Ventanilla, aduciendo falta de personal y pérdida de control de asuntos bajo su responsabilidad.

Dada la magnitud y complejidad de los procesos de inversión en Honduras, es conveniente la creación de esa ventanilla única. No obstante, debe procederse con mucha cautela a la hora de la

[11] Ley de Inversiones, Considerandos.
[12] En el año 2000, tan sólo dos inversiones extranjeras solicitaron el Certificado de Inversión.
[13] Capítulo VIII, Artículo 22 de la Ley de Inversiones, Decreto No. 80-92 de 1992.

constitución de esa ventanilla, dado que no se trata de destacar en un solo lugar a los funcionarios de todas las dependencias estatales relevantes, sino que también debe asegurarse una mayor eficiencia y eficacia en la provisión del servicio, de manera que realmente se simplifique y, a la vez, se agilicen los trámites respectivos. No organizar bien el proceso de establecimiento de una ventanilla única, sólo conducirá a su fracaso, con la consecuente pérdida de recursos y de credibilidad hacia las acciones que se lleven a cabo para fomentar el clima de inversión en el país.

C. La Ley de Simplificación Administrativa

Dada la complejidad y tardanza del proceso para el establecimiento de empresas en Honduras, en junio de 2000, el Poder Ejecutivo envió un proyecto de ley al Congreso, denominado "Ley de Simplificación Administrativa". Dicho proyecto ya fue dictaminado positivamente por el Congreso y, ha recibido recientemente la aprobación de la Corte Suprema de Justicia, por lo que está pendiente su inclusión en la corriente legislativa para su aprobación final.

El proyecto de ley es, por su naturaleza, de orden general, en el sentido de que no entra a desregular obstáculos específicos que se encuentran en las diferentes leyes, o bien en los instructivos a la hora de tramitar diferentes solicitudes ante entidades estatales para el establecimiento de empresas. No obstante, el proyecto contiene algunas modificaciones de importancia como las siguientes:

a. Eliminación de la calificación judicial. Al eliminarse este requisito, ya no es necesario que un juez califique una escritura de constitución de una sociedad, con lo que se reduce el tiempo de espera considerablemente.
b. Eliminación del impuesto a la constitución de empresas.
c. Simplificación del proceso de autorización para que empresas extranjeras puedan tener sucursales en el país, trasladando las competencias de la Secretaría de Finanzas a la Secretaría de Industria y Comercio y eliminando gran cantidad de requisitos que anteriormente se exigían.

Otras modificaciones importantes introducidas con el proyecto de Simplificación Administrativa son:

a. Reducción de la cantidad mínima de socios de cinco a dos.
b. Facilitación de la inmigración de extranjeros para ejercer cargos de dirección en empresas.
c. La presentación de copias de escritos originales no deberá ser acompañada de las auténticas (procedimiento mediante el cual se usa papel sellado para autenticar firmas y certificar autenticidad de fotocopias), con lo cual se reducen los costos sustancialmente.
d. Eliminación del papel sellado, excepto para asuntos notariales.

Es importante destacar el Artículo 6 de este proyecto de ley, que dice:

"El Poder Ejecutivo deberá establecer una oficina responsable de diseñar y poner en práctica los programas y mecanismos a que se refieren los Artículos anteriores.[14] Esta oficina además se encargará de revisar los procesos de elaboración de formularios, instructivos, listas de requisitos u otros documentos análogos que las distintas dependencias públicas deseen poner a la disposición del público,"[15] indicando, además, en qué casos es necesario o no la intervención de un apoderado legal.

La pronta aprobación del Proyecto de Ley de Simplificación Administrativa vendría a ser el primer gran paso para el inicio de todo un Programa de Simplificación Administrativa para el establecimiento y la operación de empresas en Honduras, y es una oportunidad para mejorar el marco regulatorio.

El hecho de que se eliminen algunos importantes obstáculos que atrasan indebidamente el proceso de establecimiento de empresas, tal como el de la calificación judicial, es en sí un gran avance. No obstante, prevalecen una serie de obstáculos no contenidos en las leyes ni en los códigos respectivos, y que tienen que ver con la elaboración de los instructivos, las arbitrariedades de la burocracia y la falta de personal y de equipo necesarios para una eficiente y eficaz tramitación de documentos. Sin embargo, la misma ley crea el mecanismo necesario para que, aprobada la Ley de Simplificación Administrativa, se proceda al establecimiento de un programa orientado a lograr la simplificación y agilización de los trámites a nivel de decretos ejecutivos, directrices ministeriales, resoluciones y circulares de las diferentes dependencias.

[14] Los artículos anteriores se refieren a las siguientes disposiciones: a) que el Poder Ejecutivo deberá poner en práctica programas relacionados con la sistematización y automatización del manejo de la información pública; b) que ninguna oficina estatal podrá exigir de los particulares certificaciones u otros documentos que debieran estar en los archivos de esas oficinas; c) que no se pueden denegar solicitudes por motivos de forma; d) que no se pueden rechazar solicitudes por falta de requisitos sino que debe darse un plazo para su debida presentación; y e) que debe informarse adecuadamente al público interesado sobre los requisitos y trámites a realizar en cada dependencia estatal así como su fundamento legal.

[15] Artículo 6 del Proyecto de Ley de Simplificación Administrativa.

SECCIÓN III: TRÁMITES Y PROCEDIMIENTOS PARA EL COMERCIO EXTERIOR

Una vez establecida una empresa en el país, ésta puede, y en algunos casos debe, acogerse a diferentes regímenes que regulan las actividades específicas u obtienen un tratamiento fiscal diferente a la generalidad de las otras actividades productivas; tal es el caso de la minería, el sector forestal o la maquila. En ese sentido, deben estudiarse los trámites y procedimientos para obtener la autorización para laborar bajo los regímenes especiales existentes así como los trámites y procedimientos para exportar e importar bajo cada uno de ellos.

A. Regímenes especiales para el fomento de las exportaciones

Desde los años ochenta se promulgaron leyes otorgando regímenes especiales de incentivos a las exportaciones, a través de los cuales nuevas empresas podían obtener beneficios aduaneros y fiscales. El propósito era fomentar el movimiento de recursos hacia el sector exportador y atraer inversión extranjera con propósitos de exportación.

Fue de esa forma que se crearon el Régimen de Importación Temporal (RIT), el Régimen de Zonas Libres (ZOLI) y el Régimen de Zonas Industriales de Procesamiento (ZIP).[16]

Las razones por las que se han creado diferentes regímenes están relacionadas con el tipo de actividad que se quería y se quiere fomentar. Es así como la legislación sobre las zonas libres tiene su origen en la Ley de Constitución de la Zona Libre de Puerto Cortés (Decreto 356 del 19 de julio de 1976), cuya intención original era crear una zona libre, al estilo de la Zona Libre de Colón en Panamá. Posteriormente, con la promulgación del Decreto No. 131-98 de mayo de 1998 (Ley de Estímulo a la Producción, a la Competitividad y Apoyo al Desarrollo Humano) se modificó la Ley de Constitución de la Zona Libre de Puerto Cortés, cambiando su denominación a zonas libres y extendiendo los beneficios de dicha ley a todo el territorio nacional.

En el caso de las Zonas Industriales de Procesamiento (ZIP), la legislación fue creada fundamentalmente para apoyar la inversión nacional y extranjera en el desarrollo de la industria de la maquila.

Finalmente, en el caso del Régimen de Importación Temporal (RIT), la intención fue dar un tratamiento arancelario y fiscal similar a las empresas nacionales y extranjeras bajo los otros regímenes, pero que el régimen en sí fuera adecuado para el desarrollo de otro tipo de actividades productivas, tales como la agricultura, la agroindustria, la acuicultura y otros tipos de actividades productivas que no se pueden desarrollar en un parque industrial o en una zona específica, debidamente cercada, del territorio nacional.
En cuanto al tratamiento arancelario, en los regímenes ZOLI y ZIP se aplica el concepto de extraterritorialidad, en el sentido de que toda importación que se realice a esos recintos está

[16] Un análisis detallado de los beneficios aduaneros y fiscales que se ofrece a las empresas a través de estos regímenes, así como un análisis crítico de los mismos, se encuentra en: Proyecto PEP, Informe No. HO-TA-0058, Honduras: Análisis de los Incentivos a las Exportaciones: De la Promoción de las Exportaciones a la Promoción de la Competitividad. Abril 2001.

exenta de los aranceles y demás cargos a la importación, siempre y cuando sean utilizados en actividades dedicadas en un 100% a la exportación, de manera que las empresas ahí establecidas son colocadas en una situación de libre comercio que les permite importar insumos a precios internacionales.[17] En el caso del RIT ello no es tan claro, dado que la lista de productos permisibles para la importación libre de aranceles es restringida a aquellos insumos, y no a todos, directamente relacionados con el proceso productivo.

Por otra parte, en cuanto al tratamiento fiscal, si bien en el momento de su promulgación como ley de la República todos los regímenes establecían la exoneración del impuesto sobre la renta, ello ha venido siendo modificado en los últimos años o el período para el cual se otorgaba el impuesto sobre la renta se ha ido venciendo. Actualmente, las empresas que deseen acogerse al Régimen de Importación Temporal (RIT) no gozan ya del beneficio de la exoneración del impuesto sobre la renta. En el caso de las ZIP, la exoneración de renta es por veinte años a partir de la obtención del régimen. En el caso de las ZOLI, la exoneración del impuesto sobre la renta es permanente. Es claro que al haberse modificado la Ley de Constitución de la Zona Libre de Puerto Cortés, permitiendo extender sus beneficios a todo el territorio nacional, las empresas estén aplicando crecientemente para la obtención del Régimen ZOLI, aunque ya hayan disfrutado del beneficio, dado que es el único régimen que garantiza la exoneración del impuesto sobre la renta permanentemente.

Dado que, en los regímenes ZOLI y ZIP, la DEI debe destacar un funcionario como Subadministrador de Aduanas, que labora para un recinto específico y geográficamente delimitado, es posible aquí ejercer un control aduanero adecuado, evitando la entrada de productos exonerados de las cargas a la importación en el mercado local.

Dicha situación no está regulada así para el Régimen RIT, lo que evidencia la necesidad de un control más riguroso. Dicho control es más factible en empresas cuyas áreas de ubicación son manejables, por ejemplo, una empresa manufacturera o una planta de procesamiento agroindustrial, que en una empresa que se dedica a la plantación en áreas extensivas de productos agrícolas, que además mantienen subcontratos bajo el RIT con empresas proveedoras de los mismos productos agrícolas frescos para su empaque y posterior exportación. No obstante, en la actualidad muchas empresas agrícolas están acogidas al RIT.

El problema aquí es de control aduanero. Al otorgar la exoneración de aranceles a las empresas bajo el régimen para colocarlas en una situación de libre comercio a fin de obtener insumos a precios internacionales, se dificulta el control aduanero para evitar la competencia desleal con sectores productivos nacionales protegidos mediante aranceles para el abastecimiento del mercado local.

Ante esa situación, y con el argumento de que el RIT no es aplicable al sector agrícola, recientemente se ha venido discutiendo la posibilidad de establecer alguna legislación que de un tratamiento aduanero y fiscal a los sectores agrícolas similar al que disfruta la industria de la

[17] Tanto en ZIP como en ZOLI, la ley establece que la autoridad aduanera, que es la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI), debe destacar un Subadministrador de Aduanas en el recinto donde se encuentra la zona industrial de procesamiento o la empresa acogida al sistema ZOLI, estableciendo un monto de pago a la DEI para la cobertura de los costos relacionados con la designación de ese funcionario en las zonas respectivas.

maquila, particularmente bajo el régimen ZIP. La Federación de Agroexportadores de Honduras (FPX) retomó un anteproyecto de ley existente, denominado Ley sobre Zonas Agrícolas de Exportación (ZADE), y ha venido gestionando su presentación al Congreso.

En dicho anteproyecto se establecen los mismos beneficios aduaneros y fiscales que actualmente se otorgan bajo ZIP o bien bajo ZOLI, esto es la exoneración de los aranceles y demás cargas a la importación y la exoneración del impuesto sobre la renta para las actividades agrícolas de exportación. Se establece, además, que las "... ZADE son áreas geográficas del territorio nacional aprobadas y delimitadas por el Poder Ejecutivo a través de la SIC."[18]

En el anteproyecto también se excluyen de los beneficios de la ley a las actividades que enumeramos, cuando no posean valor agregado de transformación, por considerárseles actividades tradicionales de exportación: banano, café, madera, carne, azúcar, tabaco, palma africana y granos básicos. Finalmente, se establece un mecanismo para el sostenimiento financiero de FPX, como entidad encargada de la búsqueda de nuevos mercados para la producción agrícola del país.

Sin embargo, pareciera que, bajo el argumento de que el RIT no es aplicable a las actividades agrícolas, lo que se quiere es lograr la exoneración del impuesto sobre la renta para el desarrollo de esas actividades, así como el financiamiento de las actividades de promoción de FPX.

A continuación se analizan los trámites para la obtención de regímenes especiales. No se analizan los trámites de aquellos sectores no relacionados directamente con el comercio exterior de Honduras y que, por alguna disposición legal, tienen un tratamiento diferente a la generalidad de las empresas,[19] o bien que no estén contemplados en ninguna legislación, como es el caso de algunos servicios. Dichos sectores tendrán que ser analizados en un futuro, pero por ahora el interés se centrará en la facilitación del comercio.

A1. El trámite para la obtención del Régimen de Importación Temporal (RIT)

El trámite para la obtención del Régimen de Importación Temporal se inicia con la presentación de una solicitud ante la Dirección de Sectores Productivos de la SIC, solicitud que se presenta con base en el formato que al efecto elabora la SIC.

Según los funcionarios de la SIC entrevistados, la solicitud debe ser presentada por un apoderado legal de la empresa solicitante – un abogado - único profesional autorizado para ello.[20]

Los requisitos para la presentación de la solicitud al Régimen de Importación Temporal se encuentran descritos en el Reglamento al Régimen de Importación Temporal No. 545-87 del 16 de mayo de 1987. En ese mismo reglamento se encuentran descritos todos los demás requisitos

[18] Artículo 2 del anteproyecto de Ley de Zonas Agrícolas de Exportación (ZADE).

[19] Como se mencionó anteriormente, algunos sectores están regidos por leyes especiales que limitan la participación de la inversión extranjera, tales como el transporte aéreo, el transporte terrestre, representación, distribución, seguros, petróleo y otros.

[20] Lo anterior tiene un supuesto fundamento legal en la Ley de Procedimientos Administrativos. No obstante, no está claro qué tipo de trámites deben ser realizados por un abogado y qué tipo de trámites no deben ser necesariamente realizados por un apoderado legal de la empresa solicitante.

que deben cumplirse, tales como la documentación legal que debe acompañar la solicitud, el proceso de análisis que lleva la solicitud dentro de la Secretaría de Industria y Comercio hasta la emisión de la Resolución de Autorización, en la que se consignan los derechos y las obligaciones del beneficiario. Además, se regulan los procedimientos a seguir en cuanto a la constitución y el manejo de garantías,[21] en cuanto a la ampliación de la lista de productos requeridos de exoneración, en cuanto a la presentación de informes semestrales sobre el uso y el destino que se ha dado a los bienes importados con exoneraciones, en cuanto al tratamiento de los desperdicios, las mermas y daños, así como en cuanto al control del régimen y las sanciones por incumplimiento.

El Reglamento el Régimen de Importación Temporal está conceptualmente bien elaborado, al tratarse de la administración de un régimen de excepción, el cual obviamente debe ser controlado y fiscalizado debidamente. Además, la cantidad de información que se solicita es importante, si esta sirviera para fines estadísticos de proyección de las exportaciones anuales, de evaluación de los procesos productivos, de evaluación de los porcentajes de mermas y desechos, además de fines de evaluación de compromisos contraídos por las empresas en cuanto a la generación de empleo, exportaciones, etc., podría ser muy útil.

No obstante, dicha información sirve únicamente para evaluar la solicitud que las empresas presentan, sin que los analistas que procesan esas solicitudes sean especialistas en la materia como para poder emitir criterio acerca de la maquinaria, las partes, repuestos y productos intermedios que la empresa requiere importar para su proceso productivo. Asimismo, la proyección de tres años de los montos de exportaciones y los montos en salarios que se van a cancelar, sirven únicamente para de cumplir con ese requisito y no para evaluar más que al propósito de el compromiso de la empresa con el Estado. Por ejemplo, con esta información la SCI podría no sólo controlar adecuadamente la operación sino también hacer un análisis de costo / beneficio de los incentivos que se están otorgando a cambio de las exportaciones que al amparo del régimen se van a generar.

Por otra parte, a pesar de que existe la obligación de entregar un informe semestral que debe presentarse ante la Secretaría de Industria y Comercio y ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, este informe, según información recibida no es presentado por el 50% de las empresas beneficiarias, pero su no presentación no conlleva, en la práctica, ninguna sanción a las empresas, a pesar de que existen sanciones expresas tanto en la ley como en el reglamento.

Aunado a lo anterior, el espacio de la discrecionalidad de la SIC en el proceso de solicitud de las empresas es muy amplio, al establecer, por ejemplo, como parte de los requisitos para la presentación de solicitudes al RIT, "n) Cualquier otra información que a juicio de la Dirección de Industrias sea necesaria para resolver lo solicitado".[22]

---

[21] Las empresas deben rendir una garantía en la Aduana de entrada por la mercancía que importan amparada a la exoneración o suspensión temporal del pago de cargas impositivas a la importación. Dicha garantía consiste generalmente en un pagaré (aunque también son aceptables otras formas de garantía), el cual conserva la aduana respectiva hasta que la exportación con los bienes importados se haya realizado, "... tomando en cuenta los coeficientes o porcentajes de insumos contenidos en dichos productos". Reglamento al Régimen de Importación Temporal No. 547-87 del 16 de mayo de 1987.

[22] Artículo 4 del Reglamento al Régimen de Importación Temporal No. 547-86 del 16 de mayo de 1987. Se aclara que hoy en día no es la Dirección de Industrias sino la Dirección de Sectores Productivos la entidad que procesa las solicitudes al RIT.

Esa discrecionalidad se refleja en la petición a los solicitantes de presentar un estudio socio-económico, el cual probablemente sirve de base para la emisión del dictamen que al respecto debe emitir la Dirección de Sectores Productivos con base en la evaluación de la solicitud, ya que el Reglamento establece que el dictamen deberá contener, como mínimo, "... una evaluación económica de la Empresa, señalando los beneficios que reportará al país en lo relativo a lo siguiente: a) creación de nuevos empleos, indicando número y composición; sueldos y salarios anuales a pagar por la Empresa; b) generación de valor agregado; c) ingreso neto de divisas; y d) entrenamiento de la mano de obra."[23]

Por otra parte, fue importante analizar también la relación de coordinación entre la SIC y la Dirección Ejecutiva de Ingresos, que en lo referente a asuntos aduaneros, debe ejercer un control, tanto del ingreso de las mercancías como del uso y destino que se dé a ellas al amparo del régimen con suspensión de pago de derechos de importación. A pesar de existir una buena relación entre las personas a cargo de los respectivos departamentos o direcciones en ambas entidades, formalmente la DEI no recibe información acerca de las empresas que han sido beneficiadas con el otorgamiento del régimen. Según información recibida, los funcionarios de la DEI tienen conocimiento de que la SIC envía los expedientes a la DEI para que ésta proceda a la labor de control y fiscalización, pero dichos expedientes no llegan al Departamento de Regímenes Especiales de la DEI, luego de que son aparentemente entregados en la Secretaría General de la DEI para su ulterior distribución interna en la DEI.

Por lo tanto, la DEI no conoce oficialmente cuántas empresas están amparadas al Régimen de Importación Temporal (RIT) y, según información recibida, supone que existen muchas empresas fantasmas. Más grave aún es el hecho de que la DEI no cuenta con los recursos requeridos para ejercer un adecuado control y fiscalización de las empresas que obtienen la suspensión del pago de derechos de importación por concepto de estar amparadas en el RIT. Aparte de no conocer exactamente cuántas empresas existen bajo el régimen, la DEI no está en capacidad de cumplir con su labor de control y fiscalización.

Con respecto a los períodos de tramitación de solicitudes, el sector empresarial se queja de que el trámite es engorroso y largo, que la arbitrariedad para la solicitud de requisitos adicionales es grande y que todo ello, además del trabajo de cumplir con todos los requisitos establecidos en el reglamento, hace de la solicitud al Régimen de Importación Temporal algo muy difícil para que sea aprobada. Por su parte, los funcionarios de la SIC alegan que generalmente los profesionales que presentan las solicitudes no las presentan completas; se afirma que más de un 95% de las solicitudes presentadas contienen errores y que, a menudo, son los mismos tramitadores de la documentación quienes atrasan el proceso al no presentar toda la información que se requiere para tramitar las solicitudes. Supuestamente, la SIC puede procesar una solicitud del RIT en 1.5 meses. No obstante, es difícil decir con certeza cuánto tiempo demora la solicitud en ser aprobada, dado que la empresa tiene que presentarla varias veces por errores que debe corregir y, una vez aprobada la solicitud, debe hacerse un dictamen y se elabora una resolución que pasa a la Secretaría General para que la firme el Subsecretario, siendo este proceso incierto en cuanto al tiempo que se requiere para la emisión de la resolución y su respectiva firma.

[23] Artículo 6 del Reglamento al Régimen de Importación Temporal No. 547-86 del 16 de mayo de 1987.

A2. El trámite para la obtención del Régimen de Zonas Libres (ZOLI)

El Régimen de Zonas Libres es aplicable tanto a empresas desarrolladoras (operadoras de las zonas libres) como para empresas que se dedican a la producción para la exportación. La legislación al respecto, que data de 1999, ha venido a reemplazar prácticamente la legislación sobre las zonas industriales de procesamiento, descrita abajo, y que data de 1987.

El trámite para la obtención del Régimen de Zonas Libres también se realiza en la Secretaría de Industria y Comercio (SIC).[24] Sin embargo, al contrario que el Régimen de Importación Temporal, la DEI sí tiene conocimiento de las empresas que han obtenido el Régimen de Zonas Libres (ZOLI), ya que es la DEI la que otorga el permiso de operación a las empresas. La DEI debe destacar un Subadministrador de Aduanas en toda empresa bajo el Régimen ZOLI, fijando un canon que la empresa debe cancelar a la DEI y que fundamentalmente es para el pago del salario del subadministrador de aduanas que se destaca en la zona libre; también se firma un contrato de operaciones en el que se establecen los derechos y las obligaciones de las empresas y de la DEI bajo ese régimen.

Los requisitos para la presentación de la solicitud al Régimen de Zonas Libres se encuentran en el Reglamento de la Ley de Zonas Libres (Acuerdo No. 81 – 99 del 29 de julio de 1999). Además de esos requisitos, la SIC exige la presentación de proyecciones a tres años de los siguientes rubros: a) volúmenes y valores de los productos que exportará, b) número de empleos a generar y su salario respectivo, c) inversiones a realizar en forma total y en activo fijo, y d) una descripción del proceso de producción.

Al igual que en el caso del RIT, la información que se solicita no tiene como fin último la adquisición de un compromiso por parte de la empresa en cuanto al cumplimiento de las cifras que solicita la SIC, razón por la que es preciso cuestionarse la necesidad de su presentación. No obstante, si existiese un compromiso por parte de la empresa y la capacidad de verificación, seguimiento y control por parte del Estado, dicha información sería muy útil para la proyección de las exportaciones del país y para el establecimiento de una relación costo / beneficio de los incentivos a otorgar.

Por otra parte, toda empresa bajo ZOLI está en la obligación de presentar un informe sobre "el ingreso de mercancías y reexportaciones que realicen así como, número de empleos, sueldos y salarios, valor de las exportaciones y actividad que desarrollen"[25]. Sin embargo, algunas empresas no lo presentan y aquéllas que lo presentan no reciben ninguna respuesta, lo que hace suponer que dichos informes no son revisados.

Como se mencionó, el Régimen ZOLI es actualmente el régimen de exportación más atractivo para las empresas exportadoras, ya que en él se otorga la exoneración del impuesto sobre la renta permanentemente. Es, a su vez, el régimen más fácil de obtener, ya que los requisitos que se exigen son mínimos, en comparación con los requisitos de los otros regímenes, con lo cual la tramitación de la solicitud es también más expedita. No obstante, al igual que en los otros

[24] Las solicitudes deben ser presentadas por un apoderado legal. Sin embargo, las solicitudes para las empresas también las pueden presentar las empresas operadoras de las zonas libres.

[25] Artículo 17, Capítulo VI del Reglamento de la Ley de Zonas Libres.

regímenes, se mantiene el espacio para la discreción del funcionario en cuanto a la petición de información adicional para el trámite de la solicitud.

A3. El trámite para la obtención del Régimen de Zonas Industriales de Procesamiento (ZIP)

El Régimen de Zonas Industriales de Procesamiento (ZIP) fue originalmente concebido para el albergue de las empresas de la maquila en esas zonas o parques industriales. Las empresas que se ubiquen dentro de las zonas autorizadas a operar como ZIP, bajo la tutela de las empresas operadoras, gozarán de los beneficios que otorga la ley respectiva.

Los requisitos para la presentación de la solicitud a fin de obtener el régimen son los más rigurosos de todos los regímenes. Las empresas tienen que presentar todo lo relativo a la ingeniería del proyecto (lista completa de maquinaria, equipos y materiales a importar, área y programa de construcción de la zona, infraestructura básica, costos desglosados por infraestructura y programa de tratamiento de desperdicios); además, las empresas tienen que presentar un estudio de factibilidad completo por diez años, incluyendo los siguientes aspectos: estructura ocupacional de la sociedad operadora y de los usuarios, plan global de inversión y su financiamiento, capacidad anual de pago, presupuesto de caja, estado de situación financiera proforma, estado de pérdidas y ganancias proforma, estado de origen y aplicación de fondos, análisis del valor actual neto (VAN) y de la tasa interna de retorno (TIR), así como, los índices financieros proyectados.

Dado que en 1999 se aprobó la Ley de Zonas Libres, que en la práctica viene a sustituir a la Ley de Zonas Industriales de Procesamiento, la ley ZIP está prácticamente en desuso. Al proporcionar la ley de zonas libres los mismos beneficios que la ley ZIP para la misma modalidad de operación (empresas operadoras y empresas productivas), la ley ZOLI en realidad ha venido a sustituir la ley ZIP. La gran diferencia entre la ley ZOLI y la ley ZIP se encuentra en que ZOLI da exoneración del impuesto sobre la renta por tiempo indefinido, mientras que en la ley ZIP dicha exoneración estaba limitada a diez años, razón por la cual las empresas en ZIP se están trasladando a ZOLI.

A4. La exoneración del Impuesto sobre Ventas para las compras locales

Uno de los aspectos en los que no existe claridad es el relacionado con la exoneración del impuesto sobre ventas para las compras locales, aspecto que es de suma importancia para fomentar los eslabonamientos productivos. Mientras la exoneración del impuesto sobre ventas se realiza automáticamente para las importaciones destinadas a la producción para las exportaciones, conjuntamente con los aranceles y otras cargas a las importaciones, no todas las compras locales pueden obtener la exoneración del impuesto sobre ventas.

En la Ley del Impuesto sobre Ventas se establece la exoneración de ese impuesto sobre las compras locales. Sin embargo, el proceso para la obtención de esa exoneración es engorroso, no hay listas claras de los bienes que se pueden exonerar de ese pago, los servicios públicos no están incluidos en esa lista y el trámite dura por lo menos seis meses.

En febrero del presente año se creó en la DEI la Unidad de Ventas, unidad en la que se tramita la exoneración del impuesto de ventas para las compras locales.

El proceso se ha venido simplificando, pues antes se emitía resoluciones que tenían que ser firmadas por el Director Ejecutivo de Ingresos, alargando el proceso, mientras que ahora se emiten autorizaciones que son firmadas por el Gerente Regional respectivo, por lo que el proceso de autorización se ha agilizado. No obstante, persisten las dudas en cuanto a las compras locales que se pueden exonerar. Actualmente se está elaborando un procedimiento.

No obstante lo anterior, cabe preguntarse si el procedimiento establecido es el correcto. La exoneración del pago del impuesto sobre ventas que un exportador puede obtener al realizar compras locales, provoca que el vendedor tenga que proceder a un crédito fiscal por el monto de impuesto de ventas en el que tuvo que incurrir a la hora de comprar insumos a sus proveedores, lo cual puede acarrear una serie de problemas administrativos. Una opción alternativa que debería estudiarse es que el exportador cancele el impuesto sobre ventas y cada cierto tiempo (por ejemplo, cada seis meses o bien al hacer su declaración de impuestos anualmente) obtenga un reembolso expedito de ese pago.[26]

B. Regímenes especiales para otras actividades productivas

Las actividades minera y forestal están reguladas bajo legislación especial. En el caso de la actividad forestal, existe un sinnúmero de leyes que regulan la actividad, a partir de la ley Forestal de 1972 y de la Ley de la Administración Forestal del Estado - Corporación Hondureña para el Desarrollo Forestal (AFE - Cohdefor), que data de 1974. En el caso de la actividad minera, en 1998 el Congreso promulgó la Ley de Minería, con lo cual supuestamente se creó un nuevo marco legal para el fomento de esa industria en el país, que se considera de gran potencial.[27]

B1. Marco legal, trámites y procedimientos para el fomento de la industria de la minería

La nueva Ley de Minería de 1998 sustituyó la anterior legislación que databa de 1968. Según el sector privado, la nueva ley constituye un gran paso para el desarrollo de la minería en el país.[28]. No obstante, el mismo Estado, a través de la Dirección Ejecutiva de Fomento de la Minería (Defomín), entidad creada al amparo de la nueva ley, opina que la nueva legislación no es beneficiosa para el país, razón por la cual esta entidad no actúa como entidad de fomento y no ha asumido su papel como tercero entre el Estado y el sector minero. En ese sentido, se considera que "la nueva ley es el producto de la gestión del sector privado para salvaguardar sus intereses y evitar las demoras y trabas, de que siente fue objeto en el pasado. A su vez, es el resultado de manejos separados y paralelos de proyectos distintos y con posiciones no conciliadas entre el Gobierno y la Asociación de Mineros, resultando triunfante la ley que propuso el sector privado."[29]

---

[26] En caso de que la empresa exportadora tenga la obligación de cancelar el impuesto sobre la renta, el monto pagado por impuesto de ventas puede ser acreditado al impuesto sobre la renta.

[27] Para la industria del turismo existe también una ley especial, la Ley de Incentivos Turísticos, Decreto No. 314-98 del 23 de abril de 1999.

[28] Desde la promulgación de la nueva ley se han establecido tres minas (en tres años), mientras que en todo el siglo XX se establecieron únicamente dos minas.

[29] Para un análisis detallado de las debilidades, fortalezas y propuestas de reglamentación de la Ley General de Minería, véase: Proyecto Políticas Económicas y Productividad (PEP), Revisión de la Regulación de la Ley Minera, Tegucigalpa, Mayo 2000.

Esta situación de existencia de una nueva ley, pero no aplica por parte de las entidades del Estado, ha generado una situación de inseguridad jurídica en las empresas que han invertido en ese sector en los últimos años. Además, la actividad de la minería es atacada crecientemente por supuestas anomalías en cuanto a la cuestión ambiental, aduciéndose que no cumplen con las normas mínimas de protección del ambiente. Se genera una inseguridad jurídica adicional, al cumplir aparentemente las empresas con la normativa ambiental vigente pero, en el momento en que ésta cuestionada por grupos organizados de las comunidades en las que se encuentran dichas minas, la Fiscalía reacciona emitiendo órdenes de captura contra los directivos de las empresas, sin disponer de mayor fundamento legal para proceder de esa manera.

La Ley General de Minería tiene una serie de fortalezas, pero al mismo tiempo presenta una serie de debilidades con respecto a la legislación anterior. Según el análisis de la legislación actual elaborado por el Proyecto PEP, la reglamentación de la ley vendría a precisar los alcances de la ley y haría posible que se logre el balance requerido para hacer de la minería una actividad productiva y de exportación, que se realice en forma racional, eficiente y competitiva y que contribuya a la inserción de Honduras en los mercados internacionales, siendo económicamente rentable, ambientalmente sostenible y socialmente beneficiosa. Al mismo tiempo, debe fortalecerse la capacidad de la Dirección Ejecutiva de Fomento de la Minería para que pueda ejercer su función de fomento con mayor competencia profesional.

B2. Marco legal, trámites y procedimientos para el fomento de la industria forestal

El 87% de las 11.249.200 hectáreas de extensión territorial del país son suelos de vocación forestal; un 50% de esos suelos están cubiertos de bosques.[30] A pesar de ello, el sector forestal tiene una participación reducida en la producción nacional y en las exportaciones. Datos de FIDE muestran que las exportaciones de madera (en miles de metros cúbicos) fueron de aproximadamente 580 millones de metros cúbicos en 1973, siendo hoy en día de solamente 140 millones.[31]

La ley de creación de Cohdefor, que data de 1974, nacionalizó los bosques del país, dándole al Estado su propiedad y la potestad de su administración y su comercialización, con lo cual el Estado mantenía el control absoluto a lo largo de la toda la cadena productiva de esta actividad.
En 1992, con la promulgación de la Ley para la Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola (LMDSA) se devolvió la propiedad de los bosques a los dueños de la tierra, privatizando de nuevo la actividad forestal. El cambio fundamental en Cohdefor, con respecto a la situación anterior, fue que Cohdefor se convirtió en un ente normativo y regulador de la actividad, a través de la disposición de que todo aprovechamiento forestal debe realizarse con base en planes de

[30] Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG), Administración Forestal del Estado (AFE-Cohdefor), Agenda Forestal Hondureña (AFH), Política Forestal, de las Áreas Protegidas y de la Vida Silvestre, Tegucigalpa, Honduras, Octubre 2000.

[31] Fundación para la Inversión y el Desarrollo de las Exportaciones (FIDE), De la Estabilidad al Desarrollo: Visión Hondureña de la Agenda Centroamericana para el Siglo XXI, Febrero 1999.

manejo autorizados y supervisados por la Administración Forestal del Estado (AFE-COHDEFOR),[32] dejando atrás su actividad de empresario del sector forestal.

Sin embargo, a pesar de las modificaciones impulsadas durante la década de los noventa, las actividades productivas alrededor de la industria forestal no se han incrementado. En cuanto a las exportaciones de madera, éstas fueron de US$ 51.7 millones en 1998, cifra inferior a las exportaciones de madera en los primeros años de la década de los noventa.[33]Adicionalmente, la capacidad institucional de COHDEFOR para la supervisión y regulación de la actividad es deficiente; únicamente el 50% de los bosques nacionales, el 30% de los bosques privados y el 20% de los bosques ejidales tienen planes de manejo forestal.

Aparte de la aparente incapacidad de Cohdefor en regular y supervisar eficazmente el sector forestal, existen muchas quejas del sector privado aduciendo que hay en esa institución una gran politización, tramitación engorrosa y falta de tecnicismo en su quehacer.

Dentro del marco de la Agenda para la Competitividad de Centroamérica, el Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (Incae), conjuntamente con algunas instituciones nacionales, elaboró un diagnóstico del "cluster" del sector forestal. En ese diagnóstico se realizó un "*benchmarking*" con Chile y con los Estados Unidos. A partir de ese trabajo se identificaron los obstáculos que impiden un mejor desempeño del sector, dentro de los cuales se encuentran los siguientes:[34]

- Crear un nuevo marco legal en el que se redefinan el papel del Estado y el sector privado
- Disponer de un catastro claro y un registro de propiedad modernizado.
- Mejorar la gestión de los bosques públicos.
- Eliminar la intervención estatal en la gestión de bosques privados y restringirla a casos en los que exista un interés público (fuentes acuíferas).
- Crear incentivos forestales tomando en consideración las experiencias de otros países.
- Impulsar programas de asistencia técnica.
- Ofrecer servicios de información de mercados.
- Desarrollar agencias privadas para la certificación verde de los productos forestales.

En octubre del año 2000 se publicó el documento "Política Forestal de las Áreas Protegidas y de la Vida Silvestre." Dicha política, formulada en consenso con una gran cantidad de

[32] Cohdefor no estaba preparada para asumir su nuevo rol de regulador de la actividad forestal. No obstante, en los últimos años, en cooperación con la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), se han venido elaborando las bases técnicas y los criterios para un adecuado manejo de la actividad forestal, garantizando su sostenibilidad, para lo cual se han aplicado criterios vigentes a nivel mundial.

[33] Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible CLACDS / INCAE, Honduras en el Siglo XXI: Una Agenda para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible. 1999.

[34] Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible CLACDS / INCAE, Honduras en el Siglo XXI: Una Agenda para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible. Op.cit.

organizaciones nacionales[35] y con el apoyo de importantes organizaciones internacionales,[36] plantea una visión de futuro, objetivos generales y específicos para cuyo cumplimiento se propone, entre otras, las siguientes metas: a) Consenso sobre un nuevo marco legal; b) una institucionalidad que responda adecuadamente a la política; c) nuevos mecanismos de participación de la población que habita en los bosques o aledaña a ellos; d) una mayor apertura para la inversión nacional e internacional; e) nuevos mecanismos de financiamiento e incentivos; y f) creación de la figura del regente forestal, como auditor técnico privado, debidamente certificado, para la supervisión de los planes de manejo forestal.

Ya existe un anteproyecto de ley forestal, áreas protegidas y de la vida silvestre, como resultado de un proceso de concertación entre todas las instituciones involucradas en esa actividad. Dicho anteproyecto de ley supuestamente responde a las necesidades de propiciar un desarrollo vigoroso de la industria forestal del país, por lo que su pronta aprobación sería de importancia, cuidando de que realmente se ponga en práctica en todos sus aspectos.

C. Los trámites y procedimientos para la exportación y la importación en general

Los trámites para la exportación e importación en general son expeditos. No se reporta mayor queja de los exportadores e importadores acerca de dificultades en los trámites y procedimientos para exportar e importar.

En el caso de la exportación, desde hace varios años opera el Centro de Trámites de Exportación (Centrex). En dicho centro se encuentran delegaciones de las diferentes instituciones involucradas en el proceso de exportación, tales como: la Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG), para la firma de los certificados fitosanitarios; la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI), para el otorgamiento de la licencia de exportación;[37] la Organización Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria (OIRSA), para la certificación de sanidad agropecuaria, y el Banco Central de Honduras (BCH), para el control del reintegro de divisas.

Según los usuarios entrevistados, el Centrex funciona a satisfacción del empresario exportador, la tramitación de documentos se realiza en pocas horas y el personal tiene una actitud positiva de asistencia al empresario.

No obstante, el Centrex adolece de recursos financieros para una mejor dotación de equipo, además de que su ubicación física, en el centro de Tegucigalpa y en un noveno piso, es incómoda para las personas que desean tramitar sus exportaciones. Un problema adicional que se logró detectar es que el Centrex avala y firma el Certificado de Origen sin llevar a cabo ninguna verificación, pudiendo generarse problemas en los mercados de destino por la no verificación del

[35] Secretaría de Agricultura y Ganadería, Administración Forestal del Estado, Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente, Alianza Hondureña Forestal, Asociación de Madereros de Honduras, Asociación Nacional de Empresas Transformadoras de la Madera, Asociación Nacional de Productores Forestales del Bosque Latifoliado de Honduras, Asociación Nacional de Propietarios de Areas Forestales, Colegio de Ingenieros Forestales de Honduras y Colegio de Profesionales Forestales de Honduras.

[36] Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Proyecto de la Gestión Sostenible de los Recursos Naturales (PAGS) y el Programa Social Forestal de la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ).

[37] Consiste en el otorgamiento de un número consecutivo a los documentos de exportación.

porcentaje de valor agregado nacional y, en consecuencia, del origen de las mercancías que se exportan.

En cuanto a las importaciones, en general, no se reportan mayores problemas, únicamente aquellos relacionados con las aduanas y la corrupción que aparentemente existe en ese ente.

SECCIÓN IV: FACILITACIÓN DE EXPORTACIONES

Del análisis de los esquemas de incentivos a las exportaciones cabe preguntarse si éstos son aplicables a todas las actividades de producción para la exportación y si son los esquemas apropiados para el fomento de las exportaciones.

Los regímenes existentes son apropiados para todo tipo de actividad productiva, incluyendo la actividad agrícola de exportación. Sin embargo, es cuestionada la aplicabilidad de esos regímenes para toda actividad de exportación. No obstante, pareciera que dicho cuestionamiento está más bien relacionado con la disparidad existente en cuanto al tratamiento fiscal de las empresas acogidas a los diferentes regímenes.[38]

El Régimen de Zonas Libres (ZOLI) es el régimen al que todas las empresas se están trasladando, a pesar de que muchas de ellas son empresas que ya han disfrutado de los incentivos por muchos años. El Régimen ZOLI fue creado recientemente, sustituye prácticamente al Régimen de Zonas Industriales de Procesamiento (ZIP), es más flexible que éste, al no estar restringido a un parque industrial y ofrece también el incentivo de exoneración de renta permanente. Sin embargo, es discriminatorio con respecto a algunas actividades productivas, en especial con respecto a la actividad agrícola de exportación, ya que establece la delimitación de la zona en la que se encuentra la producción y el procesamiento de los productos a exportar, lo cual es muy difícil en el caso de plantaciones agrícolas. El régimen adecuado para la agricultura es el RIT, pero con el inconveniente para las empresas interesadas, de que bajo ese régimen no existe la exoneración del impuesto sobre la renta. De ahí que exista la tendencia a la creación de las Zonas de Desarrollo Agrícola (ZADE), con lo que se pretende lograr los mismos incentivos que las empresas gozan bajo el Régimen ZOLI, en especial la exoneración del impuesto sobre la renta.

Ahora bien, es preciso cuestionarse la pertinencia de los regímenes actualmente en vigencia, sobre todo el régimen ZOLI. Según la normativa internacional del comercio, a partir del año 2003 se prohíben los subsidios a las exportaciones, siendo el incentivo de la exoneración del impuesto sobre la renta claramente contrario a las normas internacionales. Claro que Honduras está exenta de la obligación de eliminar ese incentivo, por su condición de país con un ingreso menor de US$1.000 anual per cápita; no obstante, ello no significa que las exportaciones del país no puedan estar sujetas eventualmente a impuestos de compensación en el exterior. Asimismo, no pareciera tener sentido que los países que tienen menores ingresos sean los que estén autorizados a mantener subsidios, ya que su condición de países pobres no les permite ser generosos en el otorgamiento de subsidios a la exportación. Además, en Honduras son precisamente los sectores más dinámicos de la economía los sectores que están exentos del pago de impuestos, lo que afecta los ingresos del fisco.

La mezcla de incentivos fiscales y arancelarios que esos esquemas contienen se alejan de su propio propósito: colocar a las empresas en una situación de libre comercio que les permita

[38] Un cuestionamiento acertado de los regímenes es que está dirigido a empresas cien por cien% exportadoras, lo cual excluye a empresas que pueden ser parcialmente proveedoras de las empresas exportadoras o bien a empresas que puedan ser parcialmente exportadoras.

adquirir los insumos requeridos a precios internacionales. Es posible que los esquemas de incentivos actuales tengan como propósito buscar la neutralidad en los costos de exportación, en el sentido de que son mecanismos compensatorios de distorsiones aún existentes en la estructura de costos en el país. Sin embargo, sería importante cuantificar el costo y el beneficio de esa medida, ya que obviamente la eliminación de las distorsiones sería más beneficiosa que su compensación por la vía del otorgamiento de incentivos de tipo fiscal.[39]

Si lo que se quiere es la colocación de las empresas exportadoras en situación de libre comercio, los esquemas deben convertirse en regímenes arancelarios puros, complementados por la exoneración del impuesto de ventas para la adquisición de bienes en el país, incluyendo los servicios públicos.

En todo caso, también cabe preguntarse si los esquemas de incentivos a las exportaciones tienen razón de ser, si los aranceles a las importaciones de insumos son ya de 0%, por lo menos para las materias primas, bienes intermedios y bienes de capital no producidos en Centroamérica.[40] Un régimen de incentivos que proporcione la exoneración de aranceles a las importaciones de insumos producidos únicamente en la región, , y que desarrolle alrededor de ello los mecanismos adecuados de control, sería más fácil de administrar que los sistemas actualmente en vigencia.

[39] La apreciación del tipo de cambio y los costos para la adquisición de servicios públicos pueden reducirse mediante medidas orientadas a la reducción del déficit fiscal.

[40] El arancel de 0% para las importaciones ya fue aprobado por el Congreso y entrará a regir en el año 2002.

SECCIÓN V: PLAN DE ACCIÓN PARA LA FACILITACIÓN DEL COMERCIO

El objetivo del presente trabajo ha sido identificar los mayores obstáculos que impiden un rápido establecimiento de empresas, así como analizar los trámites y procedimientos a seguir tanto para obtener el acceso a los beneficios de los regímenes de comercio exterior como para operar como empresas de comercio exterior, en lo referente a las exportaciones sujetas a regímenes especiales de fomento y a las exportaciones de la minería y de los productos forestales. Los productos forestales fueron incluidos en el presente trabajo, dado su potencial de competitividad revelado en los estudios realizados dentro del marco de la Agenda para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible para Honduras.[41] La minería fue incluida en vista del evidente potencial de competitividad que tiene para Honduras.[42]

Para una mayor coherencia y mejor comprensión del lector esta sección la dividiremos en dos partes. La primera mostrará los obstáculos, deficiencias o inconsistencias respecto al establecimiento de empresas, los regímenes de fomento de las exportaciones y los regímenes especiales de minería e industria forestal.

En la segunda parte se desarrolla un plan de acciones para facilitar el comercio que podría ser orientador para el Gobierno.

El resultado del análisis podría resumirse de la siguiente forma:

1. Problemas, deficiencias e inconsistencias detectadas.

a. *Proceso engorroso*: poco transparente y largo (6 meses ó más).
b. *Inseguridad jurídica*: las leyes no se aplican y no hay penalización por la falta de su aplicación; además, la compra de una propiedad no garantiza su propiedad por problemas en el catastro.
c. *Competencias yuxtapuestas*: la Fiscalía General de la República interviene sin respetar la legislación vigente. Además, diversas leyes se contradicen entre sí.
d. *Discrecionalidad del burócrata*: los funcionarios públicos hacen uso de su discrecionalidad y solicitan más información a los solicitantes de la que las leyes y los reglamentos respectivos establecen.
e. *Existen por lo menos tres fuentes de desinformación*: el usuario, que no conoce los trámites a seguir y está obligado a delegar todo trámite en el apoderado legal; el apoderado legal, que con frecuencia no conoce los trámites y confunde al empresario; el funcionario, que a menudo no conoce a fondo los trámites a seguir, aplica la discrecionalidad y, en algunos casos dificulta el proceso.

---

[41] Los sectores identificados como con alto potencial competitivo son los siguientes: Agro-negocios de Alto Valor Agregado, Turismo, Maquila Textil y Productos Forestales. Véase el respecto: Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible CLACDS / INCAE, Honduras en el Siglo XXI: Una Agenda para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible. Op.cit.

[42] Según información recibida durante las entrevistas realizadas, el valor de la exportación de productos de la minería en Honduras podría alcanzar los 5 mil millones de dólares.

La pronta aprobación legislativa de la Ley de Simplificación Administrativa sería el inicio de todo un programa de desregulación económica, como uno de los principales elementos para mejorar el clima de inversión.[43]

2. Con respecto a los regímenes de fomento de las exportaciones.

Los regímenes de fomento a las exportaciones pueden ser aplicados a todas las actividades productivas, pero este análisis muestra los siguientes problemas:

a. Los esquemas de incentivos a las exportaciones son discriminatorios, al privilegiar más a unas actividades de comercio exterior que a otras.
b. Los esquemas de incentivos a las exportaciones presentan una mezcla de incentivos fiscales y aduaneros, cuando sólo debieran contener incentivos de tipo aduanero para colocar a las empresas en situación de libre comercio.
c. Mientras exista la protección a insumos producidos en el área centroamericana, será necesario mantener los esquemas de incentivos.
d. Los incentivos a las exportaciones se otorgan únicamente a empresas que exportan el cien por cien, lo cual excluye a las empresas que no exportan todo lo que producen.
e. No hay reglas claras en cuanto a la exoneración o devolución del impuesto sobre ventas para las compras locales.

3. Con respecto a los regímenes especiales para las actividades de la minería y de los productos de la industria forestal:

a. La promulgación de la reglamentación respectiva de la Ley de Minería, según la propuesta existente, vendría a clarificar los alcances de la ley y a establecer reglas claras y estables para el desarrollo de esa industria. La aplicación de esa ley debe venir acompañada de una claridad política en cuanto a la prioridad o no de desarrollar esta industria en el país, que por su naturaleza es motivo de gran debate.

b. Las reformas legales del sector forestal vendría a dar un impulso al desarrollo de esa industria, aprovechando su potencial competitivo.

B Plan de acción para facilitación del comercio exterior de Honduras

El Plan de Acción que se sugiere seguir para la facilitación de los trámites y procedimientos del comercio exterior de Honduras es el siguiente:

1. Constituir al más alto nivel un Programa de Simplificación Administrativa como órgano ejecutor de la Ley de Simplificación Administrativa.

[43] El Servicio de Asesoría en Inversión Extranjera (FIAS) del Banco Mundial, recomienda, en un reciente documento, la desregulación de la economía hondureña como una de las principales medidas a tomar para el mejoramiento del clima de inversiones en el país.

Diversas experiencias de otros países demuestran que solo con un compromiso político fuerte y con un constante seguimiento de las más altas autoridades del país al programa de simplificación de trámites, es posible que el programa conduzca a una verdadera simplificación y agilización de los trámites ante las instituciones estatales. Además, el programa ha de ser independiente de todas las entidades estatales y éstas han de sujetarse a las disposiciones que emita el Programa de Simplificación.

Concretamente, a partir de la promulgación de la Ley de Simplificación Administrativa, el Programa de Simplificación ha de concentrarse inicialmente.

En la elaboración del Reglamento de la Ley de Simplificación Administrativa y supervisión de su ejecución la misma, de manera que se evite la discrecionalidad de los funcionarios a la hora de la creación de nuevas empresas en el país y que garantice la fluidez en el proceso. Además, debería hacerse una revisión exhaustiva de las leyes, reglamentos e instructivos existentes, relativos a los tres regímenes de fomento de las exportaciones.

2. Redactar un nuevo proyecto de ley de estímulos a la exportación, en el que se establezca un único régimen para el fomento de las exportaciones basado en la exoneración de los aranceles a la importación de materias primas, bienes intermedios y bienes de capital, y que contemple, además, los siguientes aspectos:

    - Eliminar la exoneración del impuesto sobre la renta, en especial, estudiar la forma legal de eliminar ese incentivo para todas las empresas, dados los compromisos internacionales adquiridos según la normativa internacional del comercio.
    - Estudiar la posibilidad de negociar un Acuerdo de Doble Tributación con Estados Unidos para lograr que los impuestos cancelados en Honduras puedan ser aplicados al pago de impuestos de las empresas estadounidenses en ese país.
    - Posibilitar que las empresas que no exportan el cien porcien de sus productos, procesadoras y comercializadoras,[44] puedan beneficiarse de los esquemas de incentivos a las exportaciones.
    - Establecer la posibilidad de lograr la devolución expedita del impuesto sobre ventas para todas las compras locales destinadas al proceso productivo, incluyendo el impuesto de ventas sobre los servicios públicos.
    - Establecer la posibilidad de que el Estado pueda negociar con las empresas la provisión de bienes públicos (construcción de infraestructura) a cambio del compromiso de las empresas en términos de empleo y de exportación.[45]
    - Establecer la posibilidad de que las empresas que inviertan en la infraestructura de bienes públicos puedan deducir esos gastos del pago del impuesto sobre la renta.

[44] El que las empresas comercializadoras nacionales puedan beneficiarse de los esquemas de fomento de las exportaciones facilitaría la exoneración o suspensión del pago de impuestos a las importaciones de insumos que empresas nacionales quieran distribuir a empresas dedicadas a la exportación.

[45] Dichos compromisos del Estado para con las empresas no deben ser interpretados como incrementales con respecto a los planes de inversión en infraestructura del Gobierno. Más bien, dichos compromisos buscan una correspondencia entre las inversiones privadas que se realicen y una priorización de las inversiones del Estado en infraestructura en función de las necesidades de los sectores productivos.

Una alternativa a la elaboración de un nuevo proyecto de ley sería la modificación de los regímenes actuales, incorporando en ellos, hasta donde sea posible, los aspectos indicados.

3. Elaborar un reglamento a ese nuevo esquema de incentivos que reduzca al mínimo los requisitos para su obtención. La información que se solicite deberá pedirse en función del uso posterior que se haga de dicha información, sea para proyectar cifras de exportación mínimas a las que se comprometería el exportador, o bien para otros fines que sean de utilidad tanto para las empresas como para el estado.

   En el reglamento debe quedar claramente estipulado cuáles bienes pueden ser objeto de exoneración (únicamente aquéllos para los que haya protección arancelaria a nivel centroamericano por ser productos producidos en la región),[46] de manera que toda otra exoneración no sea necesario tramitarla, en vista de que el arancel para insumos no producidos en Centroamérica ya está en 0%.

4. Revisar los instructivos respectivos y asegurarse de que la información que se pide a los solicitantes tenga el debido fundamento legal.

5. Establecer mecanismos efectivos de control de las exoneraciones que se otorgan y sanciones fuertes a los infractores. En ese sentido, debe fortalecerse la capacidad de fiscalización y control de la Dirección Ejecutiva de Ingresos.

6 Hacer un trabajo exhaustivo de recopilación y análisis de los procesos para el establecimiento y la operación de empresas así como, de los procesos para el otorgamiento de regímenes especiales, tendientes a la constitución de una Ventanilla Única de Inversiones, siguiendo los siguientes pasos:

   a. Elaborar un Manual del Inversionista, en el que se recopilen todos los trámites y procedimientos a seguir para el establecimiento de todo tipo de empresa en el país. La sola elaboración de este manual creará una actitud positiva hacia la simplificación de trámites y procedimientos; además, dará una visión de conjunto de cómo es el trámite para el establecimiento de todo tipo de negocios en el país.

   b. A partir de la elaboración del Manual del Inversionista, se debe proceder a identificar los requisitos innecesarios (sin valor agregado) para eliminarlos, considerando si la eliminación debe hacerse por Ley de la República, Decreto Ejecutivo, directriz ejecutiva u otro mecanismo, de manera que se proceda a la eliminación según las posibilidades, además de la eliminación de aquéllos que no tienen fundamento legal.

   c. Teniendo como prioritaria la simplificación y agilización de trámites en las áreas del comercio exterior (maquila, agronegocios de alto valor agregado, minería, productos forestales y turismo), debe procederse paulatinamente a ubicar, en un

[46] A largo plazo debe promoverse la eliminación de esos aranceles proteccionistas, con lo cual no habría necesidad de mantener esquemas de incentivos; a la vez, debiera promoverse una reducción significativa del "techo" arancelario.

solo lugar y bajo una sola dirección, la realización de aquellos trámites que actualmente deben realizarse en distintas dependencias y a las que se debe presentar la misma información. Por ejemplo, las solicitudes de registro ante diversas dependencias (IHSS, Infop, Fosovi) deben realizarse en un mismo lugar, garantizando la provisión de la información a las instituciones respectivas. Asimismo, si la SIC otorga determinado régimen y le corresponde a la DEI llevar el respectivo control, que la documentación que se presente en ambos lugares sea una sola. Dicha labor tendiente a racionalizar la presentación de documentos puede llevarse a cabo mediante un sistema interconectado entre las diversas instituciones, el cual deberá establecerse paulatinamente. Será necesario dictar resoluciones y directrices en el Gobierno para que se puedan delegar las responsabilidades respectivas de una organización a la Ventanilla Única de Inversiones así como velar por su estricta aplicación.

d. Centralizar, de manera paulatina y en un solo lugar, todos los trámites a seguir para la obtención de regímenes especiales, tales como turismo, forestal, minería y aquéllos de otros sectores que se acogen a los otros esquemas de incentivos a las exportaciones. Mientras dicha centralización se va ejecutando, el Programa de Simplificación Administrativa debe velar porque la ejecución de los nuevos procedimientos con la nueva Ley Forestal y la Ley de Minería se ajuste a la filosofía del programa: simplificar y agilizar trámites, a la vez que fortalecer las capacidades del Estado para el control del otorgamiento de regímenes especiales.

En todo caso debe velarse porque la centralización de trámites no se convierta en un mayor *entrabamiento* en comparación con la situación actual, para lo cual es imprescindible que el proceso de centralización se lleve a cabo paulatinamente, a partir de procesos de simplificación previamente identificados, en lugar de ubicar a todas las dependencias en un solo lugar antes de proceder a la simplificación.

d) Revisar los procedimientos del Centro de Trámites a las Exportaciones con el propósito de centralizar, en un solo documento, los permisos que las diferentes instituciones deben otorgar.

Los aspectos señalados son sólo el inicio de todo un programa tendiente a la desregulación de la economía hondureña, sin perder de vista las necesidades de un control eficiente y eficaz por parte de las entidades estatales.

No debe olvidarse el hecho de que la simplificación y agilización de trámites a las exportaciones es sólo una parte de varias que son determinantes para crear un clima adecuado para el incremento de la inversión y la exportación. Además, se consideran áreas de importancia las siguientes.

a. El financiamiento adecuado para las empresas, en especial las pequeñas y medianas empresas que actúan como exportadores indirectos, con tasas de interés internacionales y teniendo acceso a insumos a precios internacionales, y que contemple mecanismos de

financiamiento de pre y postembarque, con las garantías requeridas (cartas de crédito domésticas).

b. La colocación de las empresas en regímenes de libre comercio, de manera que no "arrastren" distorsiones internas que afecten la competitividad de la provisión de insumos locales contra. la provisión de insumos desde el exterior, fomentando una integración vertical mayor en la economía, un mayor valor agregado en la producción para la exportación y, en consecuencia, un mayor ingreso de divisas.
c. Un marco institucional adecuado que facilite la provisión de información de precios, productos y mercados de exportación y que actúe como elemento de fomento de la incorporación de la pequeña y mediana empresa en el esfuerzo exportador.
d. Una política comercial externa orientada a crear oportunidades de acceso a los mercados internacionales para la oferta exportable actual y potencial del país.
e. Un programa de reconversión del aparato productivo nacional, tendiente a facilitar la modernización de los sectores productivos y su competitividad en el mercado local e internacional.
f. Un programa agresivo de atracción de inversiones extranjeras.

ANEXO A: BIBLIOGRAFÍA

Anteproyecto de Ley de Simplificación Administrativa

Anteproyecto de Ley de Zonas Agrícolas de Exportación (ZADE)

Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible CLACDS / INCAE. Honduras en el Siglo XXI: Una Agenda para la Competitividad y el Desarrollo, Sostenible, 1999

Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP). Obstáculos a la Constitución y Registro de Empresas en Honduras noviembre, 1999.

Foreign Investment Advisory Service (FIAS) Honduras: El clima para la inversión extranjera directa y medidas para mejorarlo Septiembre, 2001.

Foreign Investment Advisory Service (FIAS) Honduras: Diagnosis of the investment climate and legal framework for foreign investment July, 1991.

Fundación para las Inversiones y el Desarrollo de las Exportaciones (FIDE) De la Estabilidad al Desarrollo: Visión Hondureña de la Agenda Centroamericana para el Siglo XXI Febrero 1999.

Ley de Ingreso de Divisas Proveniente de las Exportaciones, Decreto 108-90

Ley de Constitución de la Zona Libre de Puerto Cortés (Decreto 356 del 19 de julio de 1976)

Ley de Inversiones, Decreto No. 80-92 de junio 1992

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

Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), Manual práctico para el establecimiento de una sociedad con participación extranjera en Honduras 1997

Proyecto Políticas Económicas y Productividad (PEP) Análisis de los Incentivos a las Exportaciones: Del Fomento a las Exportaciones al Fomento de la Competitividad, junio, 2001.

Proyecto Políticas Económicas y Productividad (PEP) Financiación de Exportaciones: El Caso de Honduras” marzo, 2001

Proyecto Políticas Económicas y Productividad (PEP) Políticas y Prácticas Relacionadas al Comercio en Honduras noviembre, 2000

Proyecto Políticas Económicas y Productividad (PEP), Revisión de la regulación de la ley minera Tegucigalpa, mayo, 2000.

Proyecto PROMYPE / GTZ Análisis sobre Regímenes Especiales de Promoción a las Exportaciones Julio 2001

Proyecto PROMYPE / GTZ, Revisión y Análisis Creación de la Ventanilla Única para Inversiones julio, 2001

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

Reglamento a la Ley de Zonas Libres, No. 81 – 99 del 29 de julio de 1999

Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG), Administración Forestal del Estado (AFE-COHDEFOR) y Agenda Forestal Hondureña (AFH) Política Forestal de las Áreas Protegidas y de la Vida Silvestre Tegucigalpa, octubre, 2000

Villalobos, Vilma La experiencia en Costa Rica: Casos de mejora regulatoria, (sin publicar).

ANEXO B: LISTA DE PERSONAS ENTREVISTADAS

1.	Aldo Cosenza Bungener	Abogado
2.	Berta Bustillo,	Tramitadora a la Exportación (CENTREX)
3.	Bolivia Torres	Encargada, Unidad de Tramitación Exoneraciones del Impuesto sobre Ventas, Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI)
4.	Brenie Matute	Vicepresidente de Información, FIDE
5.	Carlos Calderón	Gerente General, Empresa Minerales Entre Mares
6.	Carlos López	Empresario, Miembro Junta Directiva de ANDI
7.	Carlos Sánchez	Director Regímenes Especiales, Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI)
8.	Carlos Sandoval	Autoridad Forestal del Estado – Corporación Hondureña para el Desarrollo Forestal (AFE – Cohdefor)
9.	Concepción Mejía	Directora Centres
10.	Darío Humberto Hernández	Subsecretario de Desarrollo Empresarial y Comercio Interior
11.	Dilma Aceituno de Munguía	Analista Solicitudes ZIP y ZOLI, Dirección General de Sectores Productivos, Secretaría de Industria y Comercio
12.	Emelinda Lara	Jefe Departamento Análisis, solicitudes al Régimen de Importación Temporal, Dirección de Sectores Productivos, Secretaría de Industria y Comercio
13.	Enrique Rodríguez Buchard	Abogado
14.	Felipe Antonio Peraza	Empresario, Ex Presidente Asociación Nacional de Industriales (ANDI)
15.	Francisco Flores	Encargado Trámites Empresa Derimasa
16.	Gladys Morena	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
17.	Héctor Corea	Dirección General de Promoción de Comercio Exterior e Inversión, Secretaría de Industria y Comercio
18.	Jaime Najarro	Director Sectores Productivos, Secretaría de Industria y Comercio
19.	Joaquín Dickman	Gerente General, Empresa Derimasa

20.	Johanna Barrientos	Agencia Aduanal AHRSA
21.	Jurgen Klenk	Director Programa de Fomento a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Promype / GTZ)
22.	Leonidas Rosa Bautista	Abogado
23.	Miguel Angel Arévalo	Subsecretario de Ambiente, Secretaría de Recursos Naturales y Medio Ambiente
24.	Miriam Zelaya de Alvarez	Subgerente Empresa Tracoma
25.	Modernización del Estado	Programa de Reforma a la Administración Pública
26.	Norman García	Presidente FIDE
27.	Oscar Moya	Jefe de Operaciones, Agencia Aduanal AHRSA
28.	Pedro López	Encargado de Trámites, Empresa Tracoma
29.	Personal operativo del Centro de Trámites a la Exportación (Centres): Delegado del Banco Central, Delegado de la Secretaría de Agricultura, Delegado de la Dirección Ejecutiva de Ingresos, Delegado de la Organización Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria, Receptores de Documentos.	
30.	Ramón F. Izaguirre Rodríguez	Asesor General de la Presidencia del Congreso Nacional.
31.	Ricardo A. Montes Belot	Asesor Legal, Presidencia de la República, Comisión Presidencial.
32.	Richard Zablah	Empresario, Presidente de FIDE
33.	Rómulo Rodezno	Asesor, Programa de Fomento a la Micro, Pequeña y Mediana
34.	Sergio Raudales	Gerente General, Empresa Agrícola RANA
35.	Tramitadores privados ante el Centro de Trámites de Exportación (CENTRES)	