

Regímenes Especiales de Exportación en Centroamérica y la República Dominicana (CARD)

Juan Fernando Izaguirre* †
jizaguirre@secmca.org

Las exportaciones originadas en regímenes especiales se han convertido en una importante fuente de divisas, al representar en algunos casos más del 50% del valor de las exportaciones totales de mercancías. Asimismo, las empresas amparadas en estos regímenes emplean un poco más del 3% de la Población Económicamente Activa (PEA) de CARD. La manufactura textil y de prendas de vestir continúa siendo una de las actividades económicas predominantes; no obstante, hay señales de que están atrayendo nuevos tipos de empresas dedicadas al área de la salud, energía y telecomunicaciones.

Introducción

En la década de los años setenta se dio un fenómeno en CARD para impulsar al gremio exportador, donde los gobiernos de turno promulgaron leyes y normas que otorgaron ciertos beneficios, en su mayoría fiscales, a empresas exportadoras, y de esta forma atraer la inversión extranjera; dando lugar a la creación de Zonas Francas o regímenes especiales. En dichas zonas por lo general los bienes importados circulan libres del pago de derechos o gravámenes, con movimientos de importación temporal y su posterior reexportación. Sin embargo, este proceso se vio interrumpido en la década de los ochentas, marcada por la inestabilidad política acontecida en CARD, y retomó su camino en los años noventa. La mayoría de las empresas que se instalaron en estas zonas se dedicaban a prestar el servicio de transformación, por lo general confección de prendas de vestir, sin que éstas fueran las propietarias de las materias primas importadas y de los bienes finales reexportados, de ahí el concepto de “maquila”.

*Economista de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano (SECMCA). Magister en Administración Pública de la Universidad Columbia de Estados Unidos de América

†EL autor agradece las recomendaciones y comentarios recibidos de Jorge Madrigal y Randall Romero Aguilar, que ayudaron a mejorar este documento. Las opiniones expresadas son las del autor y no necesariamente representan la posición de la SECMCA, ni de los miembros del CMCA.

¿Pero qué es la maquila? “Maquila” es un término originado en España acuñado para describir el sistema de la molienda del trigo ajeno, donde el dueño del grano le pagaba al molinero con parte de la harina obtenida, en otras palabras, el pago que recibe el molinero por prestar el servicio de transformación del trigo en harina. Pero en la actualidad cuando la gente de a pie y algunos usuarios especializados mencionan “maquila”, en realidad se están refiriendo a aquellas empresas que se encuentran amparadas bajo un régimen especial, y que realizan alguna actividad productiva dentro de ella; así como, la importación temporal y reexportación de mercancías. Sin embargo, muchas de las empresas que operan bajo regímenes especiales son las propietarias de las materias primas y de los bienes finales, por lo que no caerían en la definición de “maquila” (empresas que prestan el servicio de transformación de un bien). En la contabilidad nacional como en las cuentas internacionales, cuando se da una transformación de insumos de propiedad de terceros y su posterior reexportación, se registra como la producción de un servicio y su respectiva exportación. Por lo tanto, en el presente documento nos referiremos a las transacciones de las empresas en regímenes especiales sin hacer distinción en la propiedad de los bienes.

¿A qué se dedican las empresas en regímenes especiales y cuánto empleo generan?

La mayoría de las empresas en regímenes especiales de CARD se dedican a la industria liviana, confección textil, a excepción de Costa Rica que ha logrado atraer a empresas dedicadas a prestar servicios empresariales, llegando a representar para éste un poco más de la mitad de las empresas establecidas en zonas francas.

Costa Rica. Las empresas del sector servicios instaladas en el Régimen de Zona Franca representan más de la mitad (52%) de las compañías que operan en las zonas especiales, seguidas en importancia por aquellas pertenecientes a las actividades de manufacturas de equipo de precisión y médico (11%) y de electricidad y electrónica (9%). Le siguen con menor participación las empresas que procesan productos alimenticios (7%), las dedicadas a la metalmecánica (6%) y elaboración de plástico y sus manufacturas (5%). *Legislación:* Zonas Francas, Ley 7210.

El Salvador. El 73% de las exportaciones originas en zonas francas son de empresas dedicadas al rubro Textil y Confección, donde sobresalen las de manufacturas de prendas y complementos de vestir. En importancia le siguen las empresas dedicadas a la elaboración de componentes electrónicos (18%). *Legislación:* Zonas francas Industriales y de Comercialización, Decreto 405.

Guatemala. Las empresas de zonas francas (comercio bajo Decreto 29-89) se caracteri-

zan por producir y exportar productos como: prendas de vestir (con una participación del 43% de las exportaciones de regímenes especiales); productos alimenticios, como frutas frescas, secas o congeladas (7%); materiales textiles como tejidos y telas (6%) y productos de elaborados de materiales de hierro y acero (5%). *Legislación:* Zonas Francas, Decreto 65-89; y Actividad Exportadora y de Maquila, Decreto 29-89.

Honduras. Los textiles y prendas de vestir se constituyeron como los principales productos fabricados por las empresas bajo regímenes especiales, representando el 76% de la producción de las empresas en regímenes especiales. La fabricación de arneses y piezas para automóviles reflejó una participación de 11%; seguido por los servicios de comercio (3%), particularmente por la compraventa de insumos para la industria textil (químicos para el teñido y limpieza; productos plásticos; combustibles y repuestos para maquinaria). Los servicios de apoyo por medio de “Call Center” aportan el 2%, destacándose la gestión de cobro, mercadeo, ventas y encuestas de preferencias. *Legislación:* Régimen de Zonas Libres, Decreto 356-1976; Régimen de Importación Temporal, Decreto 8-1985; Zonas Industriales de Procesamiento para Exportaciones, Decreto 37-1987; Zonas de Empleo y Desarrollo Económico, Decreto 120-2013.

Nicaragua. El sector textil se ha consolidado como la actividad más significativa del sector de zonas francas, con una participación de 58% de las exportaciones del régimen especial en Nicaragua, seguido de la producción de arneses para automóviles (22%) y la elaboración de productos de tabaco (12%). *Legislación:* Zonas Francas, Ley 917.

República Dominicana. Las actividades económicas que concentran mayor volumen de la inversión, acumulada al 2017, en el sector zonas francas son: Tabaco y sus derivados con el 20%; productos médicos y farmacéuticos (20%); confecciones y textiles (19%); Servicios (9%); productos Agroindustriales (6%); calzados y sus componentes (5%); artículos de plástico (3%) y productos eléctricos y electrónicos (3%). En cuanto a las exportaciones sobresalen los productos médicos y Farmacéuticos, representando el 26% de las exportaciones totales de las zonas francas; le siguen en importancia las confecciones y Textiles (19%); productos eléctricos (16%) y tabaco y sus derivados (14%). *Legislación:* Ley 8-90 sobre Fomento de Zonas Francas.

Empleo generado

Los regímenes especiales en CARD durante el 2017 generaron cerca de 765,000 puestos de trabajos directos y emplearon en promedio el 3.2% de la PEA; siendo más relevante en Nicaragua, donde las empresas constituidas bajo el régimen de zonas francas emplearon el 3.9% de la PEA de ese país, cerca de 116,000 puestos de trabajo (ver cuadro 1).

Cuadro 1: Generación de empleo, 2017*; en miles

País	Empleos	PEA	Participación porcentual
Costa Rica	82.1	2,288.5	3.6
El Salvador	74.0	2,844.0	2.6
Guatemala	195.1	6,812.7	2.9
Honduras	132.2	4,313.0	3.1
Nicaragua	116.1	2,939.7	3.9
República Dominicana	165.7	5,081.0	3.3
CARD	765.1	24,278.9	3.2

Fuente: Elaboración propia con base a información de los bancos centrales.

*Costa Rica, El Salvador y Guatemala Circa 2017.

¿Cuánto ingresa por concepto de exportaciones?

Durante el 2017 las exportaciones de mercancías de las empresas en regímenes especiales alcanzaron el 45.3% de participación del total exportado de CARD; siendo más intensivo en Nicaragua con 63.7% de participación y seguido por la República Dominicana con 56.3% y Costa Rica con 50.2% (ver cuadro 2).

Cuadro 2: Exportaciones de Mercancías*, 2017; en millones de USD

País	Regímenes especiales	Exportaciones Totales	Participación porcentual
Costa Rica	5,327.6	10,607.1	50.2
El Salvador	1,104.0	5,419.6	20.4
Guatemala	3,805.9	10,981.8	34.7
Honduras	4,079.1	8,674.9	47.0
Nicaragua	2,638.1	4,142.5	63.7
República Dominicana	5,694.7	10,120.7	56.3
CARD	22,649.3	49,946.6	45.3

Fuente: Elaboración propia con base a información de los bancos centrales.

*Las exportaciones están en términos "brutos" e incluyen el valor de las importaciones e insumos utilizados en el proceso de elaboración.

Las exportaciones de bienes de las zonas francas de **Costa Rica** sumaron USD5,327 millones en el 2017 (con un crecimiento interanual de 8.6%); siendo los instrumentos y suministros médicos y dentales los productos más exportados con una participación del 48.8% del

total (USD2,599 millones) de las exportaciones de las zonas francas. Le siguen en orden de importancia las ventas de comidas, platos preparados y otros productos alimenticios (USD440 millones); las frutas, legumbres y hortalizas en conserva (USD425 millones) y los productos farmacéuticos y medicinales (USD220 millones), entre otros. El principal destino de las exportaciones son los Estados Unidos de América (EUA), con una participación de 48.5% del total, seguido de Europa y Centroamérica con una participación de 17.9% y 10.8%, respectivamente.

Por su parte, las empresas en zonas francas de **El Salvador** exportaron mercancías por un valor de USD1,104 millones durante el 2017; mismo valor observado en 2016. El 73% (USD806 millones) de las exportaciones corresponden a prendas de vestir de punto y no de punto; y éstas fueron menores en USD70 millones con respecto al valor transado en 2016. Las exportaciones de componentes electrónicos sumaron USD201 millones (18% del total). Las exportaciones tienen como principal destino los EUA, con una participación del 92%.

Las empresas amparadas a Zonas Francas (Decreto 65-89) y Actividad Exportadora y de Maquila (Decreto 29-89) en **Guatemala** exportaron un monto de USD3,806 durante el 2017, USD226 millones menos que lo registrado en 2016 (USD4,032 millones). Dentro de los principales productos exportados se encuentran: artículos de vestuario; frutas frescas, secas o congeladas; materiales textiles (tejidos o telas); minerales de plomo, hierro y acero; manufacturas de papel y cartón y legumbres y hortalizas. En cuanto al destino de las exportaciones guatemaltecas tiene como principal país comprador a los EUA (65% del total).

Las exportaciones de **Honduras** originadas en regímenes especiales durante 2017 representaron el 63.6% del total del valor bruto de la producción por dichos regímenes, y sumaron USD4,079.1 millones (USD4,019 millones en 2016), registrando una variación interanual de 1.5%. Las exportaciones se concentran en los EUA (73.3%), Canadá (3.9%) y Centroamérica (16.9%). Los textiles se mantienen como el principal producto exportable alcanzando un valor de USD3,354 millones, superior en 1.2% en comparación a lo acumulado en 2016. Las partes eléctricas y el equipo de transporte (arneses) representaron el 16.2% del total y reflejaron un alza de 1.0%.

Al finalizar el 2017 las zonas francas en **Nicaragua** acumularon ventas externas de USD2,638 millones, superior en 1.0% por ciento con respecto a 2016. El 57.8% de las exportaciones correspondieron a productos textiles (USD1,524.0 millones), con un crecimiento de 3.0%. En tanto, las exportaciones de productos de tabaco sumaron USD201.9 millones finalizaron con un incremento de 17.8%. Las exportaciones de arneses (USD593.3 millones) registraron una baja de 10.0%. Los principales mercados durante el 2017 fueron los EUA (76.2%), México (8.8%), Honduras (4.5%) y España (1.6%).

En la **República Dominicana** el valor de las exportaciones de las zonas francas alcanzó el valor de USD5,695 millones, con un crecimiento relativo de un 3.5%. Los productos médicos y farmacéuticos representaron el 26.1% de las exportaciones totales de las zonas francas; le siguen las confecciones y textiles, con 18.8%; productos eléctricos, con 15.5%; tabaco y sus derivados, con el 13.9%; calzados y sus componentes, con el 6.9%. Por su parte, el 69.3% de dichas mercancías se envían al mercado estadounidense.

No todo lo exportado se queda en la región

Sin embargo, no todo el monto exportado se traduce en un ingreso real de divisas, pues hay que descontar el valor de las importaciones de los insumos utilizados en el proceso de producción (transformación). Para obtener un ingreso aproximando por el suministro del servicio de manufactura, en el caso de que las empresas presten el servicio transformación, se puede usar la diferencia entre exportaciones e importaciones (método de neteo), en concordancia con las recomendaciones internacionales aceptadas como un proxy del valor del servicio. (Banco Central de Nicaragua [2015](#)).

No obstante, esta metodología puede presentar algunas debilidades:

- los servicios de manufactura no necesariamente corresponden a la diferencia entre exportaciones e importaciones para un periodo, dado que podría haber inventarios, otros gastos o márgenes de utilidad que deberían ser considerados;
- el transformador puede comprar suministros de bienes y materias primas del exterior o del mercado nacional, y llevar a cabo el ensamblaje y la transformación de los bienes, y luego vender el producto final en su propio nombre. En ese caso, el fabricante asume la propiedad de los bienes y, por lo tanto, no lleva a cabo un trabajo contractual (prestación del servicio).

Es así como las *importaciones* realizadas por empresas en regímenes especiales sumaron USD14,193 millones en 2017, representando el 18.5% de las importaciones totales de mercancías de CARD (Ver cuadro 3).

Saldo comercial. Al descontar el valor de las importaciones, se observa que Costa Rica es el país de CARD que más beneficios obtiene de los regímenes especiales, el proxy del valor del servicio corresponde a 54% del valor exportado por el régimen de zona franca, bajo el supuesto de que no hay traspaso de propiedad de los insumos. Mientras que El Salvador, Honduras y Nicaragua este porcentaje ronda el 40% del valor de las exportaciones (ver cuadro 4), dado a que cuentan con industrias muy similares.

Cuadro 3: Importaciones de Mercancías*, 2017; en millones de USD

País	Regímenes especiales	Importaciones Totales	Participación porcentual
Costa Rica	2,455.0	15,901.7	15.4
El Salvador	643.0	10,592.8	6.1
Guatemala	3,177.4	18,389.9	17.3
Honduras	2,529.5	11,323.5	22.3
Nicaragua	1,643.9	6,612.7	24.9
República Dominicana	3,744.6	13,955.7	26.8
CARD	14,193.4	76,776.3	18.5

Fuente: Elaboración propia con base a información de los bancos centrales.

*Valor en costo, seguro y flete (CIF).

Cuadro 4: Saldo comercial de los regímenes especiales, 2017; en millones de USD

País	Saldo comercial*	Exportaciones Regímenes especiales	Participación porcentual
	(A)	(B)	(A/B)
Costa Rica	2,872.6	5,327.6	53.9
El Salvador	460.9	1,104.0	41.8
Guatemala	628.5	3,805.9	16.5
Honduras	1,549.6	4,079.1	38.0
Nicaragua	994.2	2,638.1	37.7
República Dominicana	1,950.1	5,694.7	34.2
CARD	8,455.9	22,649.3	37.3

Fuente: Elaboración propia con base a información de los bancos centrales.

*Importaciones en valoración CIF.

Consideraciones finales

La manufactura textil y de prendas de vestir continúa siendo una de las actividades económicas más predominantes dentro de los regímenes especiales en CARD. No obstante, hay señales de que están atrayendo nuevos tipos de empresas, dedicadas a actividades relacionadas al área de la salud, energía y telecomunicaciones.

Una de las fortalezas con que cuenta CARD frente al resto del mundo, es la cercanía a su principal socio comercial; pero a su vez puede ser su mayor debilidad dado al alto grado de dependencia a la economía estadounidense, a la cual se envía alrededor del 65% de

las mercancías exportadas por los regímenes especiales de CARD. Dado lo anterior, es relevante para los gobiernos de CARD impulsar políticas comerciales tendientes a diversificar el destino de sus exportaciones.

Para varios de países de CARD los regímenes especiales son una fuente importante de divisas, al representar más del 50% de las exportaciones totales de mercancías. Asimismo, estas empresas emplean un poco más del 3% de la PEA de CARD.

Referencias

- Banco Central de Costa Rica (s.f.). *Indicadores Económicos del Sector Externo*. URL: <https://www.bccr.fi.cr/seccion-indicadores-economicos/sector-externo>.
- Banco Central de Honduras (2018). *Informe de Bienes para Transformación (Maquila) y Actividades Conexas Anual 2017 Perspectivas 2018-2019*. URL: http://www.bch.hn/download/maquila/informe_bienest2017.pdf.
- Banco Central de la República Dominicana (s.f.). *Estadísticas conforme al sexto manual de balanza de pagos del FMI*. URL: <https://www.bancentral.gov.do/a/d/2532-sector-externo>.
- Banco Central de Nicaragua (2015). *Nota explicativa sobre el proceso de revisión del sistema de cuentas nacionales de Nicaragua con la asistencia técnica del CAPTAC-DR del FMI*. URL: <https://www.bcn.gob.ni/publicaciones/metodologias/documentos/Notaexplicativa%20SCNN%202006.pdf>.
- (2017a). *Anuario de Estadísticas Macroeconómicas 2017*. URL: https://www.bcn.gob.ni/publicaciones/periodicidad/anual/anuario_estadistico/anuario_estadistico_2017.pdf.
- (2017b). *Informe Anual 2017*. URL: https://www.bcn.gob.ni/publicaciones/periodicidad/anual/informe_anual/Informe%20Anual%202017.pdf.
- Banco de Guatemala (s.f.). *Principales Estadísticas de Comercio Exterior (Informe Resumido)*. URL: <http://www.banguat.gob.gt/inc/main.asp?id=66312&aud=1&lang=1>.
- Banco Mundial (s.f.). *Población activa, total*. URL: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SL.TLF.TOTL.IN>.
- Cámara de la Industria Textil, Confección y Zonas Francas de El Salvador (CAMTEX) (s.f.). *Sector en cifras (estadísticas)*. URL: <https://www.camtex.com.sv/site/invertir-en-el-salvador/>.
- Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación de la República Dominicana (2017). *Informe estadístico 2017*. URL: <http://cnzfe.gob.do/index.php/es/publicaciones/informe-estadistico-2016>.
- Ministerio de Economía de Guatemala (2017). *Listado de empresas calificadas al amparo del Decreto 29-89 Ley de Fomento y Desarrollo de la Actividad Exportadora y de Maquila*,



Notas Económicas Regionales

Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano

No. 101, abril 2019

Período fiscal 2017. URL: http://www.mineco.gob.gt/sites/default/files/Inversion%20y%20Competencia/reporte_be_190718_a_julio_18.pdf.
Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano (s.f.). *Estadísticas del Sector Externo Armonizadas (ESEA)*. URL: <http://www.secmca.org/ESEA.html>.