

La política fiscal en México: clave para el desarrollo

Resumen: Los países en vías de desarrollo han optado por estrategias de política fiscal para crecer y desarrollarse mediante la inversión y el consumo, particularmente con incentivos fiscales para la mejora del bienestar social. Los retos que deberán plantearse en el mediano y largo plazo tendrán que ver con la sostenibilidad del sistema, que genera costos para el Estado y deberá evaluarse tanto en lo económico y lo social, de manera que no se fracture la confianza de las empresas ni de los contribuyentes, evitando la inequidad tributaria. El presente ensayo brinda un bosquejo sobre la aplicación de la política fiscal, enfatizando en el caso de la implementación de Zonas Económicas Especiales (ZEE) en México, siguiendo una metodología cualitativa de tipo descriptivo.

Palabras clave: política fiscal, desarrollo, zonas económicas especiales, incentivos fiscales, bienestar social, México.

Abstract: The developing countries have opted for policy strategies prosecutor to grow and develop through investment and consumption, particularly with tax incentives for improving social welfare. The challenges will arise in the medium and long term will have to do with the sustainability of the system, which generates costs for the state and should be evaluated both economically and socially, so that the confidence of businesses and taxpayers are not fracture, avoiding tax inequity. This paper provides an outline of the implementation of fiscal policy, emphasizing the case of the implementation of Special Economic Zones (SEZ) in Mexico, following a qualitative methodology descriptive.

Key words: fiscal policy, development, special economic zones, tax incentives, social welfare, Mexico.

Introducción

El Estado posee dos instrumentos capaces de compensar aquellos efectos derivados de la crisis financiera que se ha desatado a nivel mundial, que son la política monetaria y la política fiscal. La primera se ha encargado fundamentalmente de estabilizar los precios, mientras que la última afecta de manera directa al desarrollo y crecimiento económico provocando una mejora en el nivel de bienestar social.

El progreso económico y las perspectivas de los países en desarrollo se evalúan constantemente. Las políticas para la innovación, el espíritu empresarial y el funcionamiento de la economía son esenciales, y requieren la flexibilidad para responder a las condiciones cambiantes de la economía mundial, en los mercados de productos específicos, y en la tecnología (Malecki, 1997); situación que se manifiesta con las diferentes iniciativas de crear Zonas Económicas Especiales (ZEE), como un instrumento para mejorar las condiciones de inversión y desarrollo.

La opción que los países en vías de desarrollo han tomado para hacer crecer sus economías, es a través de políticas fiscales, en particular, de incentivos fiscales. Los retos que se deben plantear a mediano y largo plazo tendrán que ver con la sostenibilidad de este sistema, pues será un costo para el Estado y deberá ser evaluada con el fin de ver resultados positivos tanto económicos como sociales. La implementación de ZEE no es nueva y México deberá atender la experiencia internacional con la intención de no errar el camino y fracturar la confianza de las empresas y los contribuyentes favoreciendo la inequidad tributaria.

En ese sentido, uno de los objetivos de la propuesta de iniciativa de Ley Federal de Zonas Económicas Especiales presentada por el Presidente de la República el pasado 29 de septiembre de 2014 (Cámara de Diputados, 2015), así como de la iniciativa de Ley de Zonas Económicas Estratégicas presentada por el Grupo parlamentario del PAN el 2 de diciembre

de ese mismo año (Senado de la República, 2014), es implementar políticas para fortalecer el desarrollo económico del país, que incluyan la transformación de las regiones que históricamente han estado rezagadas en el ámbito económico.

Con ello se pretende atraer inversiones y la generación de empleos, considerando beneficios fiscales y laborales, régimen aduanero especial, marco regulatorio ágil, infraestructura de primer nivel, programas de apoyo y otros estímulos y condiciones preferenciales.

En el presente ensayo se presenta un esbozo de la manera en que opera la política fiscal para conseguir el desarrollo en una región enfocado en las ZEE; su estructura comienza con una definición de las mismas, posteriormente se explica el funcionamiento de la política fiscal en dichas zonas, se analizan sus ventajas y desventajas, finalmente se cierra con una breve sección de conclusiones.

Las Zonas Económicas Especiales

Como parte del cambio modernizador en la economía, las ZEE surgen después de la aplicación del sistema de Zonas de Procesamiento de Exportaciones (ZPE), estrategia que implementaron los países asiáticos posterior a la segunda guerra mundial para agilizar su proceso de modernización e industrialización. Las ZPE ofrecían un cómodo paquete de incentivos de inversión a las empresas nacionales y extranjeras con el objeto de establecer plantas manufactureras modernas dentro de ciertas áreas definidas, esperando que el capital extranjero y la tecnología pudieran ser atraídos para acelerar el crecimiento económico y la promoción de las exportaciones (Plascencia, 2009).

Las ZEE se formalizaron en China entre 1979 y 1980, como parte de una reorientación de la política económica hacia el exterior, especialmente al componente

capitalista avanzado. Se hicieron ajustes administrativos para reducir la burocracia, las leyes y regulaciones en temas como la inversión, operaciones de empresas, oferta de facilidades en áreas de infraestructura deficientes (transporte, comunicaciones, puertos, de energía, vivienda, servicios y para establecer oficinas de consultoría).

Además de la atracción de capital, la modernización y el desarrollo de un país, las ZEE también han tenido una función muy importante en su actuación como pequeños laboratorios para experimentar con las medidas económicas, que en forma posterior, se aplicaron en el conjunto de la economía (Bräutigam & Xiaoyang, 2012).

En México, una ZEE es un territorio delineado geográficamente dentro de las fronteras nacionales de un país, con ubicación en un lugar determinado con ventajas naturales y logísticas para conseguir ser una región con alta productividad (Presidencia de la República, 2016), exclusivamente libre de impuestos o con tratamientos especiales a efectos de operaciones comerciales y derechos y aranceles. Estas zonas se rigen con mandatos, normas o disposiciones económicas diferentes a las del país con el objetivo central de aumentar las inversiones extranjeras.

Derivado de los cambios estructurales en México y condicionado por los desafortunados eventos de índole social ocurridos en el estado de Guerrero, como parte de un rescate social apoyado con el desarrollo económico, el gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto propone la creación de tres ZEE, ubicadas en Puerto Chiapas, Puerto Lázaro Cárdenas, y en el corredor Transístmico (Presidencia de la República, 2016).

En esta misma dinámica los legisladores comenzaron a actuar. En la cámara baja, la iniciativa de la Diputada Lourdes Medina Valdés, del Grupo Parlamentario del PAN propuso la Ley de Zonas Económicas Especiales, y desde la cámara alta un grupo de senadores de distintos partidos políticos, proponen la iniciativa de Ley de Zonas

Económicas Estratégicas. Si bien la denominación de dichas zonas difiere, el contenido y el objetivo en esencia es el mismo, con miras a que la iniciativa sea aprobada en el mes de marzo de 2016.

El diseño de las ZEE está orientado en mayor medida a una economía de libre mercado que aquellas que prevalecen en el territorio nacional. Se trata de una herramienta de comercio, inversión y de política industrial diferenciada, que tiene como objetivo superar las barreras que impiden la inversión en una economía más amplia, incluyendo las políticas de seguridad, falta de gobernabilidad, infraestructura inadecuada y problemas de acceso a la propiedad (Senado de la República, 2014).

La política fiscal en las Zonas Económicas Especiales

Los Criterios Generales de Política Económica para 2015 sustentan en lo general a la iniciativa de creación de las ZEE, estableciendo que los beneficios futuros de la inversión en proyectos prioritarios de alto impacto superarán los costos de su realización por su influencia positiva y tangible para la población (SHCP, 2015).

La propuesta de creación de las ZEE, aparte de ser de inclusión social por la incidencia que se prevé tenga en el bienestar de la población, derivado de las nuevas fuentes de trabajo que se generarán y que repercutirán en un incremento en su nivel de vida, también lo es en lo económico pensado desde el punto de vista de la competitividad y la industrialización de esas zonas en las que pese a tener recursos naturales no se potencializa su desarrollo.

Las acciones principales de política fiscal que se pretenden abarcar son a través de incentivos fiscales (disminución y/o exención de impuestos temporales, aduanales y financieros), así como de facilidades administrativas e infraestructura en condiciones

especiales. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) será la encargada de supervisar y dar seguimiento a los acuerdos y permisos que se generen en torno a los objetivos planteados en la propuesta de Ley y de instrumentar acciones que posibiliten su cumplimiento en caso de ser aceptada.

La sección II de la iniciativa de Ley establece los incentivos y las facilidades que al efecto deberán instrumentarse con el fin de acaparar la inversión productiva en las zonas y la generación de empleos. Aquí se menciona además que el Ejecutivo Federal deberá establecer las formas y procedimientos del pago de impuestos según lo establecen las leyes fiscales, referente importante ya que estas medidas tendrán como duración mínima ocho años, lo cual trasciende a la administración actual, lo que significa que se deberá dar certeza a los futuros inversionistas relativo a la sostenibilidad de esta iniciativa.

Los beneficios están claros y puestos sobre la mesa, pero la experiencia internacional indica que no en todos los casos la historia es de éxito. Las ZEE tendrán un sistema privilegiado de exenciones y ayudas fiscales, lo cual en sí ya es un costo adicional de control para el sistema tributario, toda vez que se tendrá que incluir dentro del presupuesto de gastos fiscales, los montos que se dejan de percibir por los conceptos de estos acuerdos comerciales.

Cabe recordar, de acuerdo con Jiménez y Podestá (2009, págs. 15-18), los tipos de incentivos fiscales que se pueden otorgar son: exoneraciones temporales de impuestos y reducción de tasas, incentivos a la inversión, zonas especiales con tratamiento tributario privilegiado e incentivos al empleo. La utilización de los incentivos fiscales ha sido visible en mayor medida derivado de la implementación de las ZEE por diversos países, y alcanzado su punto máximo después de la década de los noventa, al ser un instrumento de política fiscal que busca estimular el consumo y la inversión.

Según datos del Banco Mundial (2012, págs. 4-30), para la región de Centro-América el área que más se ha desarrollado gracias a la implementación de las ZEE, ha sido las exportaciones, creciendo significativamente desde los años noventa hasta mediados del año 2000, fecha en que decrece derivado de la disminución en la competitividad de algunas ramas comerciales, como la textil. La consecuencia inmediata de ello fue el desempleo, aún y aunque se preveía la estabilidad de muchos puestos de trabajo. Adicionalmente, las políticas establecidas en el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la Organización Mundial del Comercio (OMC), truncó en gran medida el crecimiento que se venía dando, gracias a la eliminación de subsidios a las exportaciones para 2015 por haber alcanzado los ingresos mínimos. Este suceso provocó la necesidad de la diversificación de la producción por parte de las empresas.

Con este panorama se deberán establecer criterios de política fiscal que no mermen la confianza y futuro económico de las empresas establecidas en otras zonas del país que representen una competencia desleal, dados los incentivos y beneficios del que gozarán al establecerse en esas zonas. De esta forma se deberá cuidar que no se profundicen más las brechas entre ricos y pobres, ni se toquen fibras sensibles de equidad tributaria en un sistema fiscal de por sí debilitado como lo es el mexicano. Es plausible entonces generar políticas sostenidas de apoyo a la inversión y generación de empleos en regiones donde la conflictividad socioeconómica es tan profunda, pero sin dejar lado el apego a la legalidad y la equidad.

Ventajas y desventajas de las Zonas Económicas Especiales

Como se mencionó en líneas anteriores, la propuesta de crear las ZEE surge a finales de 2014, derivado de un plan contra la inseguridad y el fortalecimiento de las instituciones

presentado por el Presidente de la República, con una estrategia de desarrollo integral para reducir la pobreza, la marginación y la desigualdad en entidades como Chiapas, Guerrero y Oaxaca, a través de la delimitación de tres ZEE.

La Presidencia de la República (2016) destaca que los objetivos de las ZEE son: democratizar la productividad, a nivel regional, permitiendo las mismas posibilidades de desarrollo a los habitantes del sur, buscar cerrar las brechas regionales mediante la creación de nuevos polos de desarrollo industrial que atraigan inversiones, generen empleos, desarrollen cadenas de valor, detonen una demanda de servicios locales y traigan beneficios a la población aledaña a estas zonas, estos polos industriales serán la punta de lanza para propiciar un cambio de fondo en la estructura productiva de las regiones, al elevar la presencia de actividades económicas de alta productividad.

Estos objetivos responden a una de las tres estrategias transversales planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018: democratizar la productividad. Esto significa, en resumen, que las oportunidades y el desarrollo lleguen a todas las regiones, a todos los sectores y a todos los grupos de la población (Gobierno de la República, 2013, pág. 24).

Se destacan como ventajas el contar con un ambiente de negocios y un marco regulatorio eficaz que permita a las empresas prosperar, a su vez la generación de más empleos, la elevación de los salarios reales y mejorar la calidad de vida de los mexicanos. Lo anterior implica que se cuente con una infraestructura de transporte que refleje menores costos para realizar las actividades económicas mejorando la conectividad, bajo criterios estratégicos y de eficiencia. De la misma forma las ZEE propician el desarrollo económico mejorando la infraestructura, generando políticas integrales para fortalecer sus economías y aumentar su productividad; sin embargo habrá que considerar que las facilidades fiscales

y regulatorias no son la única vía que puedan significar éxito o prosperidad de las ZEE, sino debe haber o garantizarse la certidumbre jurídica, un Estado de derecho, el combate a la corrupción, la impunidad, la inseguridad pública en todo el territorio nacional (Gutiérrez, 2015).

Con otro enfoque, Meza (2015) del Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. (CIDAC), en su documento *Zonas Económicas Estratégicas: riesgos y limitantes para revitalizar el crecimiento económico*, argumenta que el éxito de la política de crecimiento económico de esas regiones del país (corredor industrial inter-oceánico del Istmo de Tehuantepec, municipios colindantes al Puerto Lázaro Cárdenas y Puerto Chiapas) estarán sujetos a la implementación de un proyecto que operará bajo tres ejes fundamentales:

1. Un entorno aduanero especial con acceso a insumos libres de aranceles e impuestos;
2. Una fuerte inversión en materia de infraestructura; y,
3. Una serie de incentivos fiscales (v.gr. reducción y exoneración de impuestos corporativos) en compañía de un entorno administrativo favorable.

Asimismo, la iniciativa de las ZEE prevé facilidades en términos de capital humano, y establecer las capacidades para mantener políticas educativas y curriculares en todos los niveles educativos que apuntan al desarrollo de más y mejor capital humano en la región en el mediano y largo plazo.

Meza (2015) coincide con lo expuesto por el Consejo Coordinador Empresarial (Gutiérrez, 2015), en el sentido que no solo la aprobación de la Ley y la creación de las ZEE serán suficientes para detonar el desarrollo económico y crecimiento de las regiones implicadas, a su vez, también se deben atender sus problemas históricos y estructurales.

Existen varios casos de éxito en la creación de ZEE a nivel internacional, en países como China, Panamá, Uruguay, Honduras y Argentina, atrayendo capital por medio de

inversión en infraestructura del Estado, una amplia oferta de mano de obra barata, excepciones fiscales y acceso a tierras y recursos naturales, ello no significa que no presente algunas desventajas, ya que las empresas para invertir no sólo consideran el modelo de las ZEE, sino también toman en consideración toda una serie de características como: el Estado de derecho (marco regulatorio eficaz y eficiente), la seguridad, el tipo de capital humano disponible, los requisitos regulatorios y burocráticos para establecerse, desarrollarse y paulatinamente expandirse (Meza, 2015).

Parte de las desventajas en las ZEE son presentadas en el resultado de la evaluación que Meza (2015) realiza y se enfoca en las seis entidades contempladas dentro de estas zonas: Chiapas, Michoacán, Veracruz, Tabasco, Oaxaca y Guerrero. La mayor atención se centra en estos dos últimos estados. En relación a las mejores prácticas regulatorias en el país se tiene el reto de establecer en su legislación lo referente a la obtención de permisos de construcción, apertura de una empresa y registro de la propiedad. Otro aspecto relevante atañe al cumplimiento de contratos, derivado de los problemas sociales y políticos que se han presentado dentro de sus territorios, que suman a la violencia y la inseguridad, lo que dificulta la capacidad de producir y transportar bienes dentro de estas nuevas ZEE. Aunado a ello, la presencia de grupos del crimen organizado y las altas tasas de criminalidad representan costos que no necesariamente se verán compensados por los beneficios fiscales y de inversión dentro de las ZEE.

En cuanto a capital humano, se observa que, en promedio para los estados de las ZEE, el 19.7 % de su población tiene la secundaria completa y sólo el 11% cuenta con un título profesional, esto implica una falta de mano de obra mediana y altamente calificada que deberá superarse para garantizar que las empresas puedan encontrar y atraer el capital humano necesario para su actividad. En términos de productividad laboral, se observa que

Michoacán, Oaxaca y Guerrero se ubican en los últimos lugares a nivel nacional. Otro aspecto a destacar es la alta tasa de informalidad en las regiones propuestas (entre 79 y 68 por ciento), por lo que, las nuevas inversiones deberán ser capaces de incorporar mano de obra del mercado informal a esquemas laborales estructurados y atados a una lógica de incorporación a la economía formal.

De no considerarse las aportaciones anteriores, las ZEE pueden correr el riesgo de ser solamente la apuesta económica del gobierno federal para el resto de su sexenio. De la Cruz (2015) señala que pueden ser un fracaso sino se vincula la producción y el consumo interno, como ha ocurrido en las regiones de las maquiladoras de la zona norte del país, que no han generado desarrollo. Deben ser un vínculo con el desarrollo de empresas, la generación de empleos formales y bien remunerados e integrarse a la economía regional y nacional, fortaleciendo el mercado y la producción interna.

Meza (2015) apunta que las ZEE no son, ni serán la “bala de plata” del desarrollo, si bien éstas suelen ser una alternativa para detonar el crecimiento económico de las regiones, es importante tener en cuenta que crecimiento no equivale a desarrollo económico sostenible. Los incentivos fiscales pueden hacer despegar una zona, sin que ello garantice que sea un crecimiento sostenido. Es necesario que el gobierno federal atienda las carencias en variables estructurales (como un Estado de derecho, aspectos relacionados con la seguridad, el capital humano y la productividad laboral), para transitar de un modelo de crecimiento enfocado únicamente de lo “hecho en México” hacia lo “diseñado en México” e “inventado en México”, para que ante estos retos se determine si la creación e impulso de las ZEE serán un proyecto económico de largo plazo o se queden únicamente como un proyecto de corte político.

Conclusiones

Las zonas económicas especiales, se convierten en una posibilidad para realizar un cambio en algunas áreas del país que por alguna circunstancia han quedado rezagadas del resto. Los retos políticos, económicos y sociales van más allá que la promulgación de una ley, sin embargo, bajo los modelos que se han analizado, pudiese ser factible para detonar la inversión que en las delimitaciones geográficas propuestas pudiese darse un trato preferencial para el desarrollo de los negocios.

La política fiscal encaminada al incremento de la inversión, el consumo y el empleo tendrá beneficios sin duda al mediano y largo plazo, pensando en que los planes y programas de infraestructura y comerciales que se establezcan tengan los resultados deseados y la población se adhiera al proceso de industrialización y responda de manera positiva a los cambios en su entorno. Se deberá revisar el plan de incentivos fiscales que se planean instrumentar con el objetivo de no afectar los intereses de las empresas ya establecidas y generar con ello las migraciones hacia las ZEE.

Para el éxito de esta estrategia será necesario que el gobierno federal atienda las carencias en variables estructurales; como un marco regulatorio eficaz y eficiente, aspectos relacionados con la seguridad, el capital humano y la productividad laboral, pues para evitar el fracaso no sólo se deben considerar las facilidades fiscales y regulatorias, el gobierno federal debe garantizar la certidumbre jurídica y un Estado de derecho, combatir la corrupción, la impunidad, y la inseguridad pública en todo el territorio nacional; con la sola propuesta de la iniciativa de Ley e incluso la creación de las ZEE, no garantiza que exista un desarrollo sostenido.

En términos generales, para promover e incentivar el desarrollo y crecimiento económico con ayuda de la política fiscal, deberá hacerse una reasignación del gasto

público a actividades de inversión, además de otorgar mayores apoyos a los rubros de educación, salud, investigación y desarrollo y formación de capital humano, aunado a una disminución del gasto corriente que vaya de la mano de una rendición de cuentas de calidad, así como una reducción del uso de la deuda pública.

Bibliografía

- Banco Mundial, Octubre de 2012, "Desarrollando el potencial exportador de América Central. 4. Infraestructura para desarrollar las exportaciones: Zonas Económicas Especiales, Innovación y Sistemas de Calidad", recuperado el 1 de Octubre de 2015 de World Bank: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2014/01/13/000333037_20140113153105/Rendered/PDF/839270WP0Vol040Box0382116B00PUBLIC0.pdf
- Bräutigam, Deborah; & Xiaoyang, Tang, 2012, "Economic Statecraft in China's New Overseas Special Economic Zones" *International Affairs*, vol. 88 núm. 4, págs. 799-816, Reino Unido.
- Cámara de Diputados, 2015, "Iniciativa de la Ley de Zonas Económicas Especiales", México, recuperado el 13 de Octubre de 2015, de <http://gaceta.diputados.gob.mx/Black/Gaceta/Anteriores/62/2015/mar/20150318-III/Iniciativa-2.html>
- De la Cruz, J., 24 de Agosto de 2015, "Las zonas económicas especiales no serán útiles si no se cambia el modelo económico", *La Jornada*, págs. n.d., México, recuperado el 14 de Octubre de 2015 de <http://www.jornada.unam.mx/2015/08/24/economia/029n1eco>

Gobierno de la República, M., 2013, "Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018", México:

Gobierno de la República, recuperado el 14 de Octubre de 2015 de <http://pnd.gob.mx>

Gutiérrez, Gerardo, 2015, "Dos grandes ventanas para México", Consejo Coordinador Empresarial, págs. n.d., México, recuperado el 14 de Octubre de 2015, de <http://www.cce.org.mx/?p=12124>

Jiménez, Juan Pablo, & Podestá, Andrea, 2009, Inversión, incentivos fiscales y gastos tributarios en América Latina, Santiago de Chile, CEPAL, Serie Macroeconomía del Desarrollo núm. 77, págs. 1-45.

Malecki, Edward, 1997, Technology and Economic Development: The Dynamics of Local, Regional, and National Change. California, Lognman.

Meza, Mariana, 06 de Octubre de 2015, "Zonas Económicas Estratégicas: riesgos y limitantes para revitalizar el crecimiento económico", CIDAC, A.C., págs. n.d., recuperado el 14 de Octubre de 2015, de <http://cidac.org/zonas-economicas-estrategicas-riesgos-y-limitantes-para-revitalizar-el-crecimiento-economico/>

Presidencia de la República, 2016, "Zonas Económicas Especiales", Presidencia de la República, págs. n.d., México, recuperado el 07 de Marzo de 2016, de <http://www.presidencia.gob.mx/zonaseconomicasespeciales/>

Senado de la República, 2 de Diciembre de 2014, "Iniciativa de Ley de Zonas Económicas Estratégicas", págs. n.d., recuperado el 16 de Octubre de 2015 de: http://www.pan.senado.gob.mx/wp-content/uploads/2015/03/2014_12_04-

FRANCISCO-BURQUEZ_LEY-DE-ZONAS-ECONOMICAS-Y-ESTRATEGICAS.pdf

SHCP, 2015, Criterios Generales de Política Económica. México, D.F., Secretaria de Hacienda y Crédito Público.