

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Las tres primeras Zonas Económicas Especiales en México. Su viabilidad

Documento de trabajo núm. 266



Octubre 2017

www.diputados.gob.mx/cesop



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

CESOP

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Información que fortalece el quehacer legislativo



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

Información que fortalece
el quehacer legislativo



Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Organización Interna

Director General

Enrique Esquivel Fernández
Asesor General

Netzahualcóyotl Vázquez Vargas
Director de Estudios Sociales

Ricardo Martínez Rojas Rustrian
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Ernesto R. Cavero Pérez
Subdirector de Estudios de Opinión Pública

José Francisco Vázquez Flores
Subdirector de Análisis y Procesamiento de Datos

Katia Berenice Burguete Zúñiga
Coordinadora Técnico

Felipe de Alba Murrieta
Rafael del Olmo González
Gabriel Fernández Espejel
José de Jesús González Rodríguez
Roberto Candelas Ramírez
Rafael López Vega
Salvador Moreno Pérez
Santiago Michele Calderón Berra
Heriberto López Ortiz
Giovanni Jiménez Bustos
Investigadores

Luis Ángel Bellota
Natalia Hernández Guerrero
Karen Nallely Tenorio Colón
Erika Martínez Valenzuela
Ma. Guadalupe S. Morales Núñez
Elizabeth Cabrera Robles
Alejandro Abascal Nieto
Abigail Espinosa Waldo
Ricardo Ruiz Flores
Guillermina Blas Damián
Nora Iliana León Rebollo
Alejandro López Morcillo
Apoyo en Investigación

José Olalde Montes de Oca
Asistente Editorial

Claudia Ayala Sánchez
Corrección de estilo

Las tres primeras Zonas Económicas Especiales en México. Su viabilidad

Mtro. Heriberto López Ortiz

Introducción

El 29 de septiembre del presente año, con la publicación en el *Diario Oficial de la Federación* de los decretos de Declaratoria de las Zonas Económicas Especiales de Puerto Chiapas, en el estado de Chiapas; Coatzacoalcos, en el estado de Veracruz, y Lázaro Cárdenas-La Unión, en los estados de Michoacán y Guerrero, dio inicio la concreción del programa mexicano de Zonas Económicas Especiales: el principal programa de desarrollo regional de la presente administración.

Obviamente, las declaratorias de las tres Zonas Económicas Especiales tienen en lo general una estructura semejante, con sus correspondientes diferencias particulares. En esencia se trata de un programa fiscal. Las tres declaratorias están constituidas por la descripción de los beneficios e incentivos fiscales y régimen aduanero que se otorgarán a los inversionistas que se establezcan en cada una de las tres zonas, sea en la modalidad de Administradores Integrales o de Inversionistas.

Los beneficios e incentivos fiscales se refieren a:

- Impuesto sobre la Renta (ISR); estímulos por cuotas obrero patronales; capacitación; aportación patronal a seguridad de enfermedades y maternidad.
- Impuesto al Valor Agregado (IVA)
- Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), y
- Régimen Aduanero.

Dado lo anterior, en el presente trabajo se incluye con detalle el contenido del decreto de Declaratoria de las Zona Económica Especial de Puerto Chiapas, en el estado de Chiapas y, puesto que las tres declaratorias tienen la misma estructura

y contenidos, en el caso de las otras dos Zonas Económicas Especiales sólo se enlistan los detalles que las diferencian de la de Chiapas.

En el apartado A se detalla el contenido de los tres decretos de Declaratoria, en tanto que en el apartado B se presentan algunas consideraciones y su viabilidad, la cual hasta el momento parecería no estar asegurada.

A. Decreto de declaratoria de la Zona Económica Especial de Puerto Chiapas¹

Definiciones

Este decreto tiene por objeto: *i*) declarar la Zona Económica Especial de Puerto Chiapas (ZEE-PChis), *ii*) delimitar el polígono territorial donde podrán establecerse sus secciones, *iii*) delimitar su Área de Influencia, y *iv*) establecer los beneficios e incentivos fiscales y régimen aduanero aplicables exclusivamente en esta Zona. Estará integrada por la sección definida en el decreto y las secciones que sean objeto de permisos dentro del **polígono localizado en el municipio de Tapachula, del Estado de Chiapas**, con una **superficie** de 8,611-55 hectáreas (ocho mil seiscientas once hectáreas, cincuenta y cinco áreas). [Artículo tercero]

Las secciones de la ZEE-PChis sólo podrán establecerse en aquellos inmuebles que no presenten restricciones ambientales, de uso de suelo y las demás que resulten aplicables.

El **recinto portuario de Puerto Chiapas queda excluido del polígono** por lo que no podrán establecerse secciones de la ZEE-PChis en los inmuebles que formen parte de dicho recinto.

El **inmueble conformado por cincuenta y cuatro (54) predios, sujeto al régimen del dominio público** de la federación y **ubicado al sureste del municipio de Tapachula, del Estado de Chiapas**, se destinará para el establecimiento de una sección de la ZEE-PChis. [Artículo cuarto]

¹ *Diario Oficial de la Federación*, 29 de septiembre de 2017.

Cuadro 1. Lista de algunos de los predios que conforman el inmueble de la primera sección de la ZEE-PChis

No.	Predios	Tipo de documento	Número de documento	Fecha del documento	Superficie en m ² amparada por título de propiedad	Folio Real Federal	Fecha Inscripción en Registro Público la Propiedad Federal
1.	PREDIO IDENTIFICADO COMO PARCELA 3 Z-1 P3/3 DEL EJIDO EL ENCANTO, MUNICIPIO DE TAPACHULA, ESTADO DE CHIAPAS.	ESCRITURA PÚBLICA	164	24/07/2017	8,333.27	149284	08/08/2017
2.	PREDIO RÚSTICO DENOMINADO SAN LUCAS, UBICADO EN LA CARRETERA TAPACHULA-PUERTO MADERO, KM 13, DESVIO A LA IZQUIERDA DE TAPACHULA, ESTADO DE CHIAPAS.	ESCRITURA PÚBLICA	159	21/07/2017	10,000.00	149288	08/08/2017
3.	PREDIO RÚSTICO DENOMINADO SAN MARTÍN, UBICADO EN EL MUNICIPIO DE TAPACHULA, ESTADO DE CHIAPAS.	ESCRITURA PÚBLICA	119	04/05/2017	535,558.00	148812	30/06/2017
52.	PRIMERA FRACCIÓN DE LA FINCA RÚSTICA DENOMINADA SANTA EMMA, UBICADA EN EL MUNICIPIO DE TAPACHULA, ESTADO DE CHIAPAS.	ESCRITURA PÚBLICA	134	26/05/2017	22,956.34	149127	21/07/2017
53.	SEGUNDA FRACCIÓN DE LA FINCA RÚSTICA DENOMINADA SANTA EMMA, UBICADA EN EL MUNICIPIO DE TAPACHULA, ESTADO DE CHIAPAS.	ESCRITURA PÚBLICA	133	26/05/2017	28,338.88	149126	21/07/2017
54.	PREDIO RÚSTICO DENOMINADO SAN MARTÍN DE PORRES, (ACTUALMENTE DENOMINADO RANCHO EL RECUERDO), UBICADO EN EL MUNICIPIO DE TAPACHULA, ESTADO DE CHIAPAS.	ESCRITURA PÚBLICA	170	19/09/2017	11,997.75	149226	21/09/2017
Superficie aproximada total de los títulos inscritos en el Registro Público de la Propiedad Federal.		523-42-75.78 hectáreas					

Fuente: Tomado del *Diario Oficial de la Federación*, 29 de septiembre de 2017.

Las personas que pretendan construir, desarrollar, administrar o mantener secciones en la ZEE-PChis o realizar actividades económicas productivas en las mismas, deberán obtener un permiso como administrador integral o autorización como inversionista, respectivamente [artículo quinto]. Únicamente éstos tendrán derecho a los beneficios e incentivos fiscales establecidos en el decreto, los cuales no podrán ser modificados durante los plazos previstos en perjuicio de los contribuyentes referidos. Adicionalmente, tendrán derecho al régimen aduanero y a los incentivos y facilidades administrativas que se les otorguen en otras materias, en términos del Convenio de Coordinación y el Programa de Desarrollo.

En cada sección de la ZEE-PChis, los administradores integrales e inversionistas no podrán realizar las siguientes actividades:

- I. Refinación de petróleo y procesamiento de gas natural, y
- II. Almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de hidrocarburos y petrolíferos a personas que se ubiquen fuera de la sección correspondiente o cualquier otra actividad que permita la entrega o aprovechamiento de los mencionados hidrocarburos y petrolíferos fuera de dicha sección. [Artículo sexto]

La primera sección de la ZEE-PChis iniciará operaciones a más tardar el 30 de noviembre de 2018. Las demás secciones que se establezcan, iniciarán operaciones en la fecha que establezca la autoridad federal en los permisos correspondientes. [Artículo séptimo]

El área de influencia de la ZEE-PChis comprenderá el territorio de los municipios de Tapachula, Tuxtla Chico, Suchiate, Huehuetán, Mazatán, Frontera Hidalgo y Metapa, todos ellos en el Estado de Chiapas. [Artículo octavo]

El Convenio de Coordinación deberá celebrarse a más tardar en un plazo no mayor a sesenta días naturales, contado a partir de la entrada en vigor del decreto. [Artículo décimo] Los municipios señalados que no lo suscriban no podrán

formar parte del área de influencia ni podrán acceder a las acciones y políticas públicas previstas en el Programa de Desarrollo.

La autoridad federal —en coordinación con las dependencias y entidades, así como con la participación del Gobierno del Estado de Chiapas, el municipio de Tapachula, y los demás municipios mencionados que celebren el Convenio de Coordinación— **elaborará el Programa de Desarrollo y lo someterá a consideración de la Comisión Intersecretarial a más tardar el 20 de marzo de 2018.** [Artículo décimo primero]

La Secretaría de Gobernación, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y la autoridad federal, en forma coordinada, realizarán los procedimientos de consulta, con la participación que corresponda al Gobierno del Estado de Chiapas y los municipios involucrados, en caso de que el Programa de Desarrollo prevea medidas o acciones que afecten directamente los derechos de los **pueblos y comunidades indígenas.** [Artículo décimo segundo]

Impuesto sobre la Renta

En materia del impuesto sobre la renta (ISR), el decreto precisa una serie de reglas fiscales acerca de su aplicación especial en la ZEE-PChis. Para evitar una referencia minuciosa, innecesaria y excesiva de los mecanismos fiscalistas que establece el decreto, aquí únicamente se exponen las generalidades de este beneficio e incentivos y sus implicaciones económicas generales.

Las personas físicas y morales residentes en México y las residentes en el extranjero con establecimiento permanente en el país, aplicarán los beneficios en las secciones de la ZEE-PChis. Si tuvieran actividades en varias Zonas, se determinarán los impuestos que a cada Zona correspondan de forma individual [artículo décimo quinto].

En tanto que las **pérdidas fiscales** que se generen dentro de la ZEE en un ejercicio fiscal, sólo podrán disminuirse de la utilidad fiscal de los 10 ejercicios siguientes que tenga el contribuyente en la misma ZEE que las generó, hasta agotarla.

Los **estímulos fiscales al ISR y a las cuotas obrero patronales** serán **aplicables durante quince ejercicios fiscales** contados a partir de la obtención del permiso o autorización para realizar actividades en la ZEE-PChis. [Artículo décimo sexto]

Sin embargo, lo dispuesto en materia de **IVA, IEPS, uso o goce de inmuebles y régimen aduanero**, será **aplicable durante la vigencia del respectivo permiso o autorización**. Es decir, **durante 40 años u 80 si hubiera prórroga**, de acuerdo con lo estipulado en la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales.

Los contribuyentes, personas físicas y morales, residentes en México y los residentes en el extranjero con establecimiento permanente en el país, que perciban ingresos en efectivo, en bienes, en servicios o en crédito, que se generen dentro de la ZEE, **podrán disminuir el ISR correspondiente, durante los primeros 15 ejercicios** en los que realicen actividades dentro de la citada Zona, de conformidad con el siguiente cuadro.

Cuadro 2. Disminución del ISR en la ZEE-PChis

Ejercicio	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
	Porcentaje de disminución														
Disminución del Impuesto sobre la Renta a pagar	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	50	50	50	50	50

Fuente: Tomado de *Diario Oficial de la Federación*, Decreto de declaratoria de la Zona Económica Especial Puerto Chiapas, 29 de septiembre de 2017.

Los contribuyentes que no hayan aplicado el porcentaje de disminución en el ejercicio de que se trate, pudiendo haberlo hecho, perderán el derecho a aplicarlo en los ejercicios posteriores y hasta por el monto en que pudieron haberlo hecho.

Los contribuyentes residentes en México que apliquen los porcentajes de disminución del ISR **podrán acreditar contra el ISR que les corresponda pagar, el ISR que hayan pagado en el extranjero**. El monto del impuesto acreditable se

reducirá en el mismo porcentaje que el establecido en el artículo vigésimo primero del decreto. [artículo vigésimo tercero]

Asimismo, los contribuyentes podrán aplicar un **estímulo fiscal consistente en una deducción adicional equivalente al 25% del gasto efectivamente erogado por concepto de capacitación que reciba cada uno de sus trabajadores dentro de la Zona**. La deducción adicional únicamente será aplicable contra los ingresos acumulables del ejercicio en el que se realice el gasto, generados en la ZEE-PChis. [Artículo vigésimo quinto]. Pero ésta sólo será procedente respecto de aquellos trabajadores activos que estén dados de alta ante el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) dentro de la ZEE-PChis.

Los contribuyentes deberán mantener al menos el mismo número de trabajadores asegurados registrados en el régimen obligatorio del IMSS en cada ejercicio fiscal en el que apliquen el porcentaje de disminución del ISR. Estos trabajadores deberán prestar sus servicios exclusivamente en los establecimientos, agencias, sucursales o cualquier lugar de negocios que se encuentren en la ZEE-PChis. [Artículo vigésimo sexto]

Al mismo tiempo, los contribuyentes que tengan algún establecimiento, agencia, sucursal o cualquier lugar de negocios en la ZEE-PChis **podrán aplicar un crédito fiscal durante los primeros 15 ejercicios fiscales** en los que realicen actividades dentro de la Zona, **contra el ISR** causado en el ejercicio que corresponda **equivalente al 50% de la aportación patronal efectivamente pagada por el contribuyente del seguro de enfermedades y maternidad durante los primeros 10 años y equivalente al 25% de dicha aportación durante los cinco años subsecuentes**. [Artículo vigésimo octavo]

Cuando el patrón entregue la cuota a su cargo fuera de los plazos establecidos en la Ley del Seguro Social, no podrá aplicar el crédito a que se refiere este artículo, **excepto cuando tenga celebrado convenio con el IMSS** para efectuar pago en parcialidades o diferido.

Así, según puede verse en materia de ISR, el decreto de la ZEE-PChis establece su exención total por 10 años y la exención parcial al 50% durante los siguientes 5

años; un esquema similar para las cuotas obrero-patronales; una deducción adicional del 25% por gastos en capacitación; y un crédito fiscal durante 15 años contra el ISR del 50% y del 25% de la aportación patronal pagada por seguro por enfermedad y por maternidad. De tal manera que por los anteriores conceptos el fisco mexicano y el IMSS van a exentar de pago a los administradores integrales y a los inversionistas, además en el caso del IMSS con pagos en abonos.

Impuesto al Valor Agregado

En esta materia, el decreto también es un listado de tratamientos especiales y exenciones de pago para los administradores integrales o inversionistas establecidos en la ZEE-PChis. Tratamientos y exenciones que se desglosan en los siguientes conceptos:

- Introducción de bienes a la ZEE-PChis y los servicios de soporte.
- Extracción de bienes desde la ZEE-PChis.
- Actos o actividades efectuados al interior de la ZEE-PChis.

Este esquema tiende a impulsar y facilitar las actividades productivas al interior de la ZEE-PChis así como a promover la maquila y la exportación de los bienes ahí producidos o maquilados.

Introducción de bienes a la ZEE-PChis y los servicios de soporte

Las **personas físicas y morales residentes en el territorio nacional ubicadas fuera de la ZEE-PChis aplicarán la tasa de 0% del IVA al valor de la enajenación de los bienes cuando sean adquiridos por los administradores integrales o inversionistas ubicados en la ZEE**, siempre que por dicha enajenación expidan un comprobante fiscal digital por internet y se cuente con una copia de la documentación comprobatoria que acredite la introducción de los bienes a la ZEE.

Esto significa que cuando una persona establecida en el resto del país venda bienes a alguien que realice actividades productivas al interior de la ZEE-PChis no

cobrará a éstos el IVA, de manera que administradores integrales o inversionistas serán beneficiados al no pagar IVA por mercancías compradas a nacionales.

Cuando los bienes sean adquiridos por el administrador integral o los inversionistas y los introduzcan a la ZEE-PChis, estos últimos podrán obtener la **devolución del IVA que se les haya trasladado en la adquisición de dichos bienes conforme a lo siguiente:**

- I. Si se trata de una **persona física o moral que únicamente realiza actos o actividades en la ZEE y no cuenta con establecimientos en el resto del país ubicados fuera de la ZEE** podrá obtener la devolución del IVA en forma mensual.
- II. Si se trata de una **persona física o moral que realiza actos o actividades tanto en la ZEE como en el resto del país**, el IVA trasladado correspondiente a dichos bienes **se acreditará contra el IVA que corresponda a los actos o actividades realizados en el resto del país.**
[Artículo trigésimo tercero]

Las **personas físicas o morales residentes en el territorio nacional ubicadas fuera de la ZEE-PChis** aplicarán la tasa de **0% del IVA al valor de los servicios prestados al administrador integral o a los inversionistas**, siempre que se trate de servicios de soporte directamente vinculados con la construcción, administración y mantenimiento de la ZEE o para el desarrollo de las actividades económicas productivas. [Artículo trigésimo cuarto]

Las **personas físicas o morales residentes en el territorio nacional ubicadas fuera de la ZEE-PChis** aplicarán la tasa de **0% del IVA al valor del otorgamiento del uso o goce temporal de bienes tangibles que se otorguen al administrador integral o a los inversionistas**, siempre que dichas personas cuenten con copia de la documentación comprobatoria que acredite la introducción de los bienes tangibles a la ZEE. [Artículo trigésimo quinto]

Para efectos del IVA **no se considerará importación la introducción de bienes provenientes del extranjero a la ZEE-PChis** cuando sean enajenados o proporcionados, según corresponda, por personas no residentes en el país y adquiridos, usados o aprovechados, por los administradores integrales o los inversionistas para llevar a cabo la construcción, desarrollo, administración, operación y mantenimiento de la ZEE o para el desarrollo de las actividades económicas productivas. [Artículo trigésimo séptimo]

Extracción de bienes desde la ZEE-PChis

Los bienes que se extraigan de la ZEE-PChis para su introducción al resto del territorio nacional estarán afectos al pago del IVA aplicando la tasa general de pago vigente en el momento de la introducción, salvo que se trate de bienes cuya enajenación en el país no dé lugar al pago del IVA. [Artículo trigésimo octavo] Cuando la introducción se lleve a cabo con motivo de una enajenación, el impuesto se pagará exclusivamente por la introducción y no por la enajenación.

La extracción de los bienes de la ZEE-PChis para exportación o retorno al extranjero no producirá consecuencia alguna para efectos del IVA. [Artículo cuadragésimo]

Actos o actividades efectuados al interior de la ZEE-PChis

Los **actos o actividades gravados** por la Ley del Impuesto al Valor Agregado **que se realicen y aprovechen al interior de la ZEE no se considerarán afectos al pago de dicho impuesto y las personas físicas o morales que los realicen no se considerarán contribuyentes del mismo, por lo que hace a los mencionados actos o actividades.** [Artículo cuadragésimo primero]

Los **actos o actividades gravados** por la Ley del Impuesto al Valor Agregado **que un administrador integral o un inversionista realicen con otro administrador integral o con otro inversionista, residentes en una ZEE**

diversa, no se considerarán afectos al pago de dicho impuesto, siempre que se trate de actos o actividades que se utilicen en dicha zona.

Cuando un administrador integral o un inversionista tenga establecimientos en dos o más ZEE, la extracción de los bienes de una ZEE para ser introducidos en otra no estará sujeta al pago del IVA, siempre que se cuente con la documentación que acredite la extracción de la ZEE de que se trate y la introducción de los bienes en la ZEE de destino. [Artículo cuadragésimo tercero]

Impuesto Especial sobre Producción y Servicios

Para efectos de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, el régimen aduanero de ZEE no tendrá efecto legal alguno ni se considerará como temporal y, por tanto:

- I. La introducción al país de los bienes en el régimen mencionado tendrá el carácter de importación definitiva.
- II. Las operaciones aduaneras derivadas de las transferencias no se considerarán exportación ni importación, según corresponda.
- III. La extracción de los bienes de la ZEE-PChis para su introducción al resto del territorio nacional no dará lugar al pago del IEPS por la importación definitiva para efectos aduaneros. [Artículo cuadragésimo cuarto]

Para efectos de la Ley Federal de Derechos, quedan **exentos del pago de los citados derechos los administradores integrales** que en tal carácter tengan a su cargo la construcción, desarrollo, administración y mantenimiento de la misma, incluyendo los servicios asociados. [Artículo cuadragésimo quinto] **En los casos en los que** la autoridad federal determine que **los administradores integrales sujetos de la exención mencionada, no hayan cumplido, por causas imputables a éste, con los trabajos y obras de construcción** en los términos establecidos en el Plan Maestro de la Zona, durante el año posterior al del incumplimiento **tendrán que cubrir, por la parte proporcional donde no se hayan realizado obras y trabajos de construcción de la superficie total, 25% del monto del derecho** del ejercicio fiscal que corresponda. Si persiste el

incumplimiento de referencia durante el segundo año se tendrá que cubrir 50% del derecho citado, 75% el tercer año, y el monto total del derecho el cuarto año y posteriores.

Régimen Aduanero

Los administradores integrales sólo podrán destinar al régimen aduanero de ZEE, las mercancías que sean necesarias para cumplir con las funciones, dentro de la sección de la Zona por la cual obtuvo el permiso correspondiente. Los inversionistas sólo podrán destinar mercancías al citado régimen en los conjuntos industriales de la sección de la Zona en los que se encuentren ubicados y por los que obtuvieron la autorización correspondiente. [Artículo cuadragésimo sexto]

El régimen aduanero de ZEE consiste en la introducción de mercancías extranjeras, nacionales o nacionalizadas, por tiempo limitado a la ZEE-PChis, para llevar a cabo actividades económicas productivas en la misma y se sujetará a lo siguiente:

- I. **No se pagarán los impuestos al comercio exterior.**
- II. **Se pagarán los impuestos al comercio exterior que correspondan por los faltantes de las mercancías destinadas al régimen aduanero de ZEE.**
- III. **No estarán sujetas al cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias y Normas Oficiales Mexicanas.**
- IV. **No causarán impuestos al comercio exterior las mermas resultantes de los procesos de elaboración, transformación o reparación.**
- V. **Seguirán afectos al régimen aduanero de ZEE los desperdicios que se generen. [Artículo cuadragésimo séptimo]**

Las mercancías que destinen los inversionistas al régimen aduanero de ZEE podrán permanecer en la Zona por un tiempo limitado de hasta 60 meses, salvo

en los siguientes casos, en los cuales el plazo de permanencia será por la vigencia de su autorización (40 u 80 años):

- I. Maquinaria, equipo, herramientas, instrumentos, moldes y refacciones destinados al proceso productivo;
- II. Equipos y aparatos para el control de la contaminación; para la investigación o capacitación, de seguridad industrial, de telecomunicación y cómputo, de laboratorio, de medición, de prueba de productos y control de calidad, así como aquellos que intervengan en el manejo de materiales relacionados directamente con los bienes objeto de elaboración, transformación o reparación y otros vinculados con el proceso productivo, y
- III. Equipo para el desarrollo administrativo. [Artículo cuadragésimo octavo]

Los Inversionistas que destinen **maquinaria y equipo a procesos de elaboración, transformación o reparación al régimen aduanero de ZEE**, podrán pagar el derecho de trámite aduanero conforme a lo previsto en el artículo 49, fracción II, de la Ley Federal de Derechos y en los Tratados Internacionales de los que México sea parte. [Artículo quincuagésimo]

Las **mercancías sujetas al régimen aduanero de ZEE podrán ser objeto de transferencias entre Inversionistas** ubicados en la misma Zona o en una Zona distinta. [Artículo quincuagésimo segundo] Estas mercancías podrán ser objeto de manejo, almacenaje, custodia, exhibición, venta, distribución, elaboración, transformación, reparación, de otras operaciones necesarias para asegurar su conservación, mejorar su presentación, su calidad comercial o acondicionarlas para su transporte, así como para realizar cualquier otra actividad económica productiva propia de la autorización de los Inversionistas. [Artículo quincuagésimo tercero]

Las mercancías que el administrador integral destine al régimen aduanero de ZEE podrán permanecer en la Zona por la que obtuvo el permiso correspondiente, hasta por el plazo de vigencia del mismo. Significa, 40 u 80 años. [Artículo quincuagésimo sexto]



Los **productos agropecuarios y las materias primas nacionales, obtenidos en la ZEE**, que por su naturaleza sean confundibles con mercancías o productos de procedencia extranjera, podrán extraerse de la Zona de que se trate para introducirse al resto del territorio nacional, debiendo acreditar que los mismos fueron obtenidos en dichas Zonas, en cuyo caso no estarán sujetos al pago del impuesto general de importación. [Artículo sexagésimo primero]

Decreto de declaratoria de la Zona Económica Especial de Coatzacoalcos²

Este segundo decreto tiene también por objeto *i)* declarar la Zona Económica Especial de Coatzacoalcos (ZEE-Coatza), *ii)* delimitar el polígono territorial donde podrán establecerse sus secciones, *iii)* delimitar su área de influencia, y *iv)* establecer los beneficios e incentivos fiscales y régimen aduanero aplicables exclusivamente en esta Zona [Artículo primero], la cual estará integrada por la sección a que se refiere el decreto y las secciones que sean objeto de permisos dentro del **polígono localizado en los municipios de Coatzacoalcos, Ixhuatlán del Sureste y Nanchital de Lázaro Cárdenas del Río, del Estado de Veracruz**, con una **superficie** de 12,846-75 hectáreas (doce mil ochocientos cuarenta y seis hectáreas, setenta y cinco áreas). [Artículo tercero]

Las secciones de la ZEE-Coatza sólo podrán establecerse en aquellos inmuebles que no cuenten con restricciones ambientales, de uso de suelo y las demás que resulten aplicables.

El recinto portuario del Puerto de Coatzacoalcos queda excluido del polígono, por lo que no podrán establecerse secciones de la ZEE-Coatza en los inmuebles que formen parte de dicho recinto.

El inmueble conformado por treinta y cuatro (34) predios, sujeto al régimen del dominio público de la federación, **ubicado al sureste del municipio de Coatzacoalcos, del Estado de Veracruz**, se destinará para el establecimiento de una sección de la ZEE-Coatza. [Artículo cuarto]

² *Diario Oficial de la Federación*, 29 de septiembre de 2017.

Cuadro 3. Lista de algunos de los predios que conforman el inmueble de la primera sección de la ZEE-Coatza

No.	Predios	Tipo de documento	Número de documento	Fecha del documento	Superficie en amparada por título de propiedad m ²	Folio real federal	Fecha inscripción en el Registro Público de la Propiedad federal
1	PREDIO IDENTIFICADO COMO PARCELA 59 Z-1 P-1, DEL EJIDO 5 DE MAYO, MUNICIPIO DE COATZACOALCOS, ESTADO DE VERACRUZ	ESCRITURA PÚBLICA	148	14/07/2017	418.903	149348	15/08/2017
2	PREDIO IDENTIFICADO COMO PARCELA 54 Z-1 P-1, DEL EJIDO 5 DE MAYO, MUNICIPIO DE COATZACOALCOS, ESTADO DE VERACRUZ	ESCRITURA PÚBLICA	147	14/07/2017	16,655.66	149347	15/08/2017
3	PREDIO IDENTIFICADO COMO PARCELA 53 Z-1 P-1, DEL EJIDO 5 DE MAYO, MUNICIPIO DE COATZACOALCOS, ESTADO DE VERACRUZ	ESCRITURA PÚBLICA	146	14/07/2017	915.118	149351	15/08/2017

...

32	PREDIO IDENTIFICADO COMO PARCELA 31 Z-1 P1/1, DEL EJIDO 5 DE MAYO, MUNICIPIO DE COATZACOALCOS, ESTADO DE VERACRUZ	ESCRITURA PÚBLICA	96	31/03/2017	121,649.43	148780	15/06/2017
----	---	-------------------	----	------------	------------	--------	------------

33	PREDIO IDENTIFICADO COMO PARCELA 33 Z-1 P1/1, DEL EJIDO 5 DE MAYO, MUNICIPIO DE COATZACOALCOS, ESTADO DE VERACRUZ	ESCRITURA PÚBLICA	98	31/03/2017	140,102.52	148779	15/06/2017
34	PREDIO IDENTIFICADO COMO PARCELA 32 Z-1 P1/1, DEL EJIDO 5 DE MAYO, MUNICIPIO DE COATZACOALCOS, ESTADO DE VERACRUZ	ESCRITURA PÚBLICA	97	31/03/2017	120,055.08	148725	24/05/2017
Superficie Aproximada Total de los títulos inscritos en el Registro Público de la Propiedad Federal		257- 85-01.08 hectáreas					

Fuente: Tomado de *Diario Oficial de la Federación*, 29 de septiembre de 2017.

Las personas que pretendan construir, desarrollar, administrar o mantener secciones en la ZEE-Coatza o realizar actividades económicas productivas en las mismas, deberán obtener un permiso como administrador integral o autorización como inversionista [Artículo quinto]. Únicamente los administradores integrales e inversionistas de la ZEE-Coatza tendrán derecho a los beneficios e incentivos fiscales establecidos en el decreto, los cuales no podrán ser modificados durante los plazos previstos en dicho capítulo en perjuicio de los contribuyentes referidos. Adicionalmente, los Administradores Integrales e Inversionistas de la ZEE-Coatza tendrán derecho al régimen aduanero y a los incentivos y facilidades administrativas que se les otorguen en otras materias, en términos del Convenio de Coordinación y el Programa de Desarrollo.

La suma total de las superficies comprendidas en los permisos que se emitan para el establecimiento de secciones en la ZEE-Coatza, no podrá exceder de 6,000 hectáreas (seis mil hectáreas). [Artículo sexto]. Al alcanzar las 6,000 hectáreas, la autoridad federal elaborará un estudio sobre la conveniencia de extender el número de secciones, el cual será presentado a la Comisión Intersecretarial en un plazo no mayor a 60 días hábiles después de otorgado el

último permiso. La Comisión Intersecretarial contará con un plazo no mayor a 60 días hábiles para revisar y resolver la conveniencia de extender el número de secciones.

En cada sección de la ZEE-Coatza, los administradores integrales e inversionistas no podrán realizar las actividades de:

- I. Refinación de petróleo y procesamiento de gas natural;
- II. Almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de hidrocarburos y petrolíferos a personas que se ubiquen fuera de la sección correspondiente o cualquier otra actividad que permita la entrega o aprovechamiento de los mencionados hidrocarburos y petrolíferos fuera de dicha sección; y
- III. Petroquímica que, hasta antes de la entrada en vigor del presente decreto, se estén llevando a cabo por personas ubicadas en los **municipios de Coatzacoalcos, Ixhuatlán del Sureste y Nanchital de Lázaro Cárdenas del Río, del Estado de Veracruz.** [Artículo séptimo]

La primera sección de la ZEE-Coatza iniciará operaciones a más tardar el 30 de noviembre de 2018. Las demás secciones que, en su caso, se establezcan en la ZEE-Coatza iniciarán operaciones en la fecha que establezca la autoridad federal en los permisos correspondientes. [Artículo octavo]

El área de influencia de la ZEE-Coatza comprenderá el territorio de los municipios de Coatzacoalcos, Nanchital de Lázaro Cárdenas del Río, Ixhuatlán del Sureste, Minatitlán, Cosoleacaque, Oteapan, Chinameca, Jáltipan y Zaragoza, todos ellos en el Estado de Veracruz. [artículo noveno]

Los contribuyentes, personas físicas y morales, residentes en México y los residentes en el extranjero con establecimiento permanente en el país que perciban ingresos en efectivo, en bienes, en servicios o en crédito, que se generen dentro de la ZEE, **podrán disminuir el ISR correspondiente, durante los**

primeros 15 ejercicios en los que realicen actividades dentro de la citada Zona [Artículo vigésimo segundo], de conformidad con el siguiente cuadro:

Cuadro 4. Disminución del Impuesto sobre la Renta en la ZEE-Coatza

Ejercicio	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
	Porcentaje de disminución														
Disminución del Impuesto sobre la Renta a pagar.	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	50	50	50	50	50

Fuente: Tomado de *Diario Oficial de la Federación*, 29 de septiembre de 2017.

Decreto de declaratoria de la Zona Económica Especial de Lázaro Cárdenas-La Unión³

Asimismo, este decreto tiene por objeto: *i)* declarar la Zona Económica Especial de Lázaro Cárdenas-La Unión (ZEE-LC/La Unión), *ii)* delimitar el polígono territorial donde podrán establecerse sus secciones, *iii)* delimitar su área de influencia, y *iv)* establecer los beneficios e incentivos fiscales y régimen aduanero aplicables exclusivamente en dicha Zona. [Artículo primero]

Se declara la ZEE-LC/La Unión dentro del **polígono localizado en los municipios de Lázaro Cárdenas del Estado de Michoacán y La Unión de Isidoro Montes de Oca, del Estado de Guerrero**, con una **superficie** de 8,483-14 hectáreas (ocho mil cuatrocientas ochenta y tres hectáreas, catorce áreas). [Artículo tercero]

³ *Diario Oficial de la Federación*, 29 de septiembre de 2017.

Las secciones de la ZEE-LC/La Unión sólo podrán establecerse en aquellos inmuebles que no cuenten con restricciones ambientales, de uso de suelo y las demás que resulten aplicables.

El recinto portuario de Lázaro Cárdenas queda excluido del polígono, por lo que no podrán establecerse secciones de la ZEE-LC//La Unión en los inmuebles que formen parte de dicho recinto.

Los **catorce (14) inmuebles sujetos al régimen del dominio público de la federación, ubicados al sur del municipio de Lázaro Cárdenas, del Estado de Michoacán, se destinarán para el establecimiento de una sección o secciones** de la ZEE-LC/La Unión. [art. 4]

Cuadro 5. Lista de algunos de los predios que conforman el inmueble de la primera sección de la ZEE-LC/La Unión

No.	Inmueble	Tipo de Documento	Número de Documento	Fecha del Documento	Superficie en m ² amparada por título de propiedad	Folio Real Federal	Fecha Inscripción en el Registro Público de la Propiedad Federal
1.	FRACCIÓN DE TERRENO QUE SE IDENTIFICA COMO FRACCIÓN 2, RESPECTO DEL RESTO DEL INMUEBLE UBICADO EN EL POLIGONO GOB 1, DENTRO DE LA ISLA DE LA PALMA Y UNA FRACCIÓN DE LA PARTE NORTE DE LA ISLA DEL CAYACAL, SITUADA ENTRE LOS BRAZOS IZQUIERDO Y DERECHO DEL RÍO BALSAS, EN EL MUNICIPIO DE LÁZARO CÁRDENAS, MICHOACÁN.	CONTRATO	CD-A-2017 004	19/09/2017	3,590,917.65	149227	20/09/2017
2.	FRACCIÓN DE TERRENO QUE SE IDENTIFICA COMO FRACCIÓN 3, RESPECTO DEL RESTO DEL INMUEBLE UBICADO EN EL POLIGONO GOB 1, DENTRO DE LA ISLA DE LA PALMA Y UNA FRACCIÓN DE LA PARTE NORTE DE LA ISLA DEL CAYACAL, SITUADA ENTRE LOS BRAZOS IZQUIERDO Y DERECHO DEL RÍO BALSAS, EN EL MUNICIPIO DE LÁZARO CÁRDENAS, MICHOACÁN.	CONTRATO	CD-A-2017 004	19/09/2017	201,659.55	149228	20/09/2017

...

13.	FRACCION DE TERRENO QUE SE IDENTIFICA COMO FRACCIÓN 15, RESPECTO DEL RESTO DEL INMUEBLE UBICADO EN EL POLIGONO GOB 1, DENTRO DE LA ISLA DE LA PALMA Y UNA FRACCIÓN DE LA PARTE NORTE DE LA ISLA DEL CAYACAL, SITUADA ENTRE LOS BRAZOS IZQUIERDO Y DERECHO DEL RÍO BALSAS, EN EL MUNICIPIO DE LAZARO CARDENAS, MICHOACÁN.	CONTRATO	CD-A-2017 004	19/09/2017	22,304.40	149239	20/09/2017
14.	FRACCION DE TERRENO QUE SE IDENTIFICA COMO FRACCIÓN 16, RESPECTO DEL RESTO DEL INMUEBLE UBICADO EN EL POLIGONO GOB 1, DENTRO DE LA ISLA DE LA PALMA Y UNA FRACCIÓN DE LA PARTE NORTE DE LA ISLA DEL CAYACAL, SITUADA ENTRE LOS BRAZOS IZQUIERDO Y DERECHO DEL RÍO BALSAS, EN EL MUNICIPIO DE LAZARO CARDENAS, MICHOACÁN.	CONTRATO	CD-A-2017 004	19/09/2017	54,092.61	149240	20/09/2017
Superficie Aproximada Total de los títulos inscritos en el Registro Público de la Propiedad Federal		547-01-25.447 hectáreas					

Fuente: Tomado de *Diario Oficial de la Federación*, 29 de septiembre de 2017.

Las personas que pretendan construir, desarrollar, administrar o mantener secciones en la ZEE-LC/La Unión o realizar actividades económicas productivas en las mismas, deberán obtener un permiso como administrador integral o autorización como inversionista, respectivamente. [artículo quinto] Solamente los administradores integrales e inversionistas de la ZEE-LC/La Unión tendrán derecho a los beneficios e incentivos fiscales, los cuales no podrán ser modificados durante los plazos previstos en perjuicio de los contribuyentes referidos. Adicionalmente, los administradores integrales e inversionistas de la ZEE-LC/La Unión tendrán

derecho al régimen aduanero establecido y a los incentivos y facilidades administrativas que se les otorguen en otras materias, en términos del Convenio de Coordinación y el Programa de Desarrollo.

En cada sección de la ZEE-LC/La Unión, los administradores integrales e inversionistas no podrán realizar las actividades siguientes:

- I. Refinación de petróleo y procesamiento de gas natural; y
- II. Almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de hidrocarburos y petrolíferos a personas que se ubiquen fuera de la sección correspondiente o cualquier otra actividad que permita la entrega o aprovechamiento de los mencionados hidrocarburos y petrolíferos fuera de dicha sección. [Artículo sexto]

La primera sección de la ZEE-LC/La Unión iniciará operaciones a más tardar el 30 de noviembre de 2018. [Artículo séptimo]. Las demás secciones que se establezcan en la ZEE-LC/La Unión iniciarán operaciones en la fecha que establezca la autoridad federal en los permisos correspondientes.

El área de influencia de la ZEE-LC/La Unión comprenderá el territorio de los municipios de Lázaro Cárdenas, en el Estado de Michoacán, así como La Unión de Isidoro Montes de Oca y Zihuatanejo de Azueta, ambos en el Estado de Guerrero. [Artículo octavo]

Finalmente, cabe resaltar algunas características de las tres ZEE. El Convenio de Coordinación de las tres ZEE está fijado para ser firmado el 29 de noviembre de 2017; la presentación del Programa de Desarrollo de cada una de ellas se fija para el 20 de marzo de 2018; y las tres tienen una misma fecha límite para iniciar operaciones: el 30 de noviembre de 2018, último día en funciones de la actual administración federal.



Las tres ZEE se ubican en puertos marítimos y se habla de que dos próximas ZEE que se ubicarían también en puertos: Salina Cruz, en Oaxaca, y Puerto Progreso, Yucatán. Incluso se especula que después se crearían otras dos ZEE en el interior del territorio nacional: Puebla e Hidalgo.

Mientras en el caso de la ZEE-PChis y de la ZEE-Coatza los predios que forman el inmueble de su primera sección son **predios ejidales con escritura pública**, en el caso de la ZEE-LC/La Unión tales predios pertenecen a **inmuebles —al parecer privados— con contrato**.

En el caso de la ZEE-LC/La Unión hay cierta confusión. En la definición del polígono así como en el área de influencia se excluye al municipio de la Unión de Isidoro Montes de Oca, del estado de Guerrero, pero en la relación de predios que conforman el inmueble de la primera sección de la Zona no aparece ningún predio ubicado en el estado de Guerrero. Esto podría significar que en el territorio de Guerrero no hubiera inversiones productivas y solamente formara parte del Área de influencia.

B. Algunas consideraciones sobre la viabilidad de las Zonas Económicas Especiales

El esquema de beneficios e incentivos fiscales y régimen aduanero incorporado en los tres decretos aquí señalados es congruente con el objeto de la correspondiente Ley Federal de Zonas Económicas Especiales, que es el de:

Regular la planeación, el establecimiento y la operación de Zonas Económicas Especiales para impulsar el crecimiento económico sostenible que, entre otros fines, reduzca la pobreza, permita la provisión de servicios básicos y expanda las oportunidades para vidas saludables y productivas, en las regiones del país que tengan mayores rezagos en desarrollo social, a través del fomento de la inversión, la productividad, la competitividad, el empleo y una mejor distribución del ingreso entre la población.



Para estas zonas, que son áreas prioritarias para el desarrollo nacional, el Estado, mediante las medidas enumeradas, efectivamente promueve las condiciones para que

... con la participación del sector privado y social, se impulse el desarrollo económico y social en ellas, a través de una política industrial sustentable con vertientes sectoriales y regionales.⁴

Es decir, hay congruencia entre fines y medios establecidos en los tres decretos y la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales.

Asimismo, ya hay algunos avances para el arranque de dos ZEE. En un diario de circulación nacional, Francisco Ríos, director para México, Europa Emergente y Latinoamérica, dijo que:

IE Singapore, la agencia del gobierno de **Singapur** que ha creado otras regiones similares en el mundo, reveló que prepara un plan para competir por administrar las ZEE de Coahuila de Zaragoza y de Lázaro Cárdenas. Estas son zonas en donde podemos poner en la mesa un diferencial de valor agregado por nuestra experiencia en la actividad del sector infraestructura; ahí incluimos logística, parques industriales, centros urbanos. El plan tiene espacio para **socios mexicanos o de otros países** que quieran ser parte del consorcio administrador integral.⁵

Sin embargo, estas tres ZEE iniciales de Puerto Chiapas, Coahuila de Zaragoza y Lázaro Cárdenas-La Unión, enfrentan tres grandes obstáculos para su consolidación y éxito:

i) La cercanía de la conclusión de la actual administración pública federal que impulsó el proyecto y que, con el cambio de la misma, abre la posibilidad de que la siguiente administración pudiera no apoyar con la misma intensidad este proyecto.

⁴ *Diario Oficial de la Federación*, 1 de junio de 2016, Ley Federal de Zonas Económicas Especiales.

⁵ *El Financiero*, 16 de octubre de 2017.



- ii) A pesar de que la actual administración apoya políticamente el proyecto de las ZEE, dicho apoyo no se ha reflejado suficiente y claramente en términos financieros presupuestales. Así por ejemplo, en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio 2017, dentro del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) apareció el concepto de “Desarrollo Productivo del Sur-Sureste y Zonas Económicas Especiales” con una asignación de 957.1 millones de pesos; y en el Presupuesto de Egresos de la Federación se adicionaron 220 mdp dando así un total definitivo de 1,177.1 mdp. Por otra parte, en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio de 2018 están presupuestados 1,003.0 mdp —los cuales podrían ser incrementados finalmente—. Como los recursos se asignan para actividades agropecuarias y no se presenta mayor información al respecto, parecería que tales recursos puedan ser insuficientes comparados con la dimensión y necesidades de infraestructura de las tres ZEE.
- iii) Pero quizás el mayor problema que enfrentan las tres ZEE es el cambio de paradigma en la política económica y comercial del actual gobierno de Estados Unidos hacia un enfoque proteccionista. Como ejemplo, recuérdese que ese gobierno ya se retiró del Tratado de Asociación Transpacífico; desde su campaña electoral el presidente Trump acusó a México de provocar el déficit comercial de su país con el nuestro mediante maniobras ventajosas de nuestra parte, y ofreció reducir ese déficit para lo cual renegociaría o denunciaría el TLCAN; renegociación que está en proceso y que podría dar por finalizado el Tratado. En este momento, en la renegociación, los representantes estadounidenses han solicitado el incremento en el contenido regional de componentes de autos producidos en la región, el establecimiento de cuotas estacionales a las importaciones de productos agrícolas desde México, y la eliminación del actual sistema de solución de controversias comerciales trilaterales. Previamente, Trump amenazó a diversas empresas



establecidas en México con imponerles mayores y elevados aranceles a su producción y sus exportaciones hacia Estados Unidos desde nuestro país si no reubicaban sus plantas productivas en el territorio estadounidense y restituían empleos en aquel país, entre ellas a grandes empresas automotrices tanto estadounidenses como de terceros países, algunas de las cuales cancelaron inversiones programadas en México y otras llevaron algunas líneas de producción a territorio de Estados Unidos.

De tal manera que todos los actos referidos delimitan una política proteccionista de Estados Unidos que choca con la política incorporada en las ZEE de beneficios e incentivos fiscales y régimen aduanero para favorecer y atraer inversiones de administradores integrales e inversionistas.

Ya sea que se impongan todas o algunas de las principales exigencias estadounidenses en el TLCAN “modernizado” —y que son desventajosas para México—, o que el Tratado sea abandonado en su totalidad, la viabilidad de las ZEE se reduce drásticamente ya que los beneficios e incentivos fiscales y régimen aduanero son realmente y en última instancia “subsidios” que resultarían inaceptables para Estados Unidos en las actuales circunstancias, lo que a su vez desincentivaría la inversión tanto local como extranjera en estas ZEE como efecto de la cancelación o reducción del acceso al mercado norteamericano, tomando en consideración que implícitamente las ZEE impulsarían principalmente a la industria maquiladora para exportación hacia Estados Unidos.

Así, el futuro de las ZEE depende fuertemente del resultado de la renegociación del TLCAN. Si en ésta se imponen los intereses de quienes se han beneficiado con este acuerdo trilateral, las ZEE podrían consolidarse; en cambio, si prevalecen los reclamos de quienes han resultado afectados con él, se consolidaría el proteccionismo en Estados Unidos y entonces el panorama para las ZEE sería sombrío.

CENTRO DE
ESTUDIOS SOCIALES Y
DE OPINIÓN PÚBLICA



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

www.diputados.gob.mx/cesop

 cesop01

 @cesopmx