

<b>CAPITULO III. CONTROL DE LA INVERSION EXTRANJERA DIRECTA .....</b>	<b>63</b>
3.1. Legislación reguladora de la inversión extranjera directa .....	63
3.2. El sistema impositivo federal y el impuesto sobre la renta .....	67
3.3. La inversión extranjera directa frente al impuesto sobre la renta.....	74
3.3.1. Régimen fiscal de sociedades mercantiles ..	74
3.3.2. Tratamiento fiscal de operaciones tipo de empresas con IED .....	75
3.3.3. Los grandes contribuyentes y la evasión fiscal en el impuesto sobre la renta .....	80
3.4. Hacia un control administrativo en el ámbito tributario de la IED.....	84

## **CAPITULO III**

### **CONTROL DE LA INVERSION EXTRANJERA DIRECTA**

#### *3.1. Legislación reguladora de la inversión extranjera directa*

La ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera (LIE), la de invenciones y marcas y la de transferencia de tecnología,\* así como disposiciones fiscales y aduaneras, son los instrumentos que en nuestro país regulan la permanencia de capitales extranjeros, su repatriación, el envío de los frutos, utilidades, intereses, honorarios, regalías y sueldos.

La LIE data de 1973; es el ordenamiento por excelencia en relación al régimen jurídico de la IE en el país. El propósito de la LIE y la razón misma de su existencia, es la indicada en su propio nombre: el promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera. Sin embargo, se afirma que esta ley se ocupa más que nada de limitar los derechos de los extranjeros en los casos de adquisición de empresas ya establecidas y por lo tanto no se aplica en los casos de creación de empresas y constitución de sociedades. Es decir, que más que promover la inversión, mantiene la inversión nacional. Como ejemplo de esto, se hace referencia al articulado de las facultades discrecionales otorgadas a la comisión nacional de inversiones extranjeras (CNIE); sólo dos de diez se ocupan mediante referencias de escasa claridad, de la promoción de la inversión mexicana, en relación a la amplia discrecionalidad de esa comisión para otorgar derecho de preferencia a inversionistas mexicanos.

La LIE considera como sujetos de su regulación a las personas

\* Ver punto 2.3.3.

morales y físicas extranjeras, las unidades económicas extranjeras, las empresas mexicanas con capital extranjero mayoritario, y los extranjeros que por cualquier título tengan la facultad de determinar el manejo de la empresa.

La propia ley atribuye la nacionalidad extranjera a aquellas personas que no se encuentran constituidas conforme a las leyes del país, así como las que no tienen en él su domicilio legal. En este sentido, debe interpretarse que no se requiere la existencia de ambas condiciones; basta con una de ellas para atribuir la nacionalidad extranjera.

A la luz de la definición de los sujetos, se define la inversión extranjera como la que llevan a efecto los sujetos que en la misma LIE se señalan, con motivo de su intervención en el patrimonio, capital o administración de las entidades. Es decir, se considera inversión extranjera a las empresas mexicanas en las que participe mayoritariamente capital extranjero o en las que los extranjeros tengan, por cualquier título, la facultad de determinar el manejo de la empresa. A este respecto cabe aclarar que el extranjero debe ser persona física, moral o unidad económica considerada extranjera.

La LIE cubre la IE en el capital de las empresas, sea en el social o en el patrimonio, así como la adquisición de bienes y derechos. No obstante, no toda intervención en el capital de las empresas se restringe ni está regulado por la LIE, únicamente contempla:

- 1o. Si la IE adquiere o arrienda empresas en marcha, o sus activos esenciales.
- 2o. Si adquiere más del 49 % de sus activos fijos.
- 3o. En los casos de adquisición de bienes o derechos a través de fideicomisos.
- 4o. Si tratándose de negociaciones ya establecidas, la IE pretende ampliaciones a través de constituir nuevos establecimientos, actividades, productos o servicios.

50. Si el sujeto de la IE adquiere el control de cualquier empresa.

Los límites de la IE varían si se trata de empresas ya constituidas o en proceso de constitución; en este último caso el límite es del 49 % del capital social, a menos que la propia LIE fije porciones menores o que la comisión nacional de IE los aumente o disminuya, con base en los preceptos de la propia ley.\* En el caso de empresas ya constituidas el límite será el 25 % en los términos de su articulado.

La CNIE autoriza la suscripción por extranjeros de más del 49 % del capital social, cuando a su juicio sea conveniente para la economía del país. Por ejemplo, la referida comisión autorizó la constitución con el ciento por ciento de capital extranjero de sociedades que tuvieran como objeto exclusivo el servicio de maquila. También ha otorgado autorización, condicionándola por ejemplo a la entrega del 51 % a institución fiduciaria, misma que debe encargarse de transmitir derechos a mexicanos, en un plazo predeterminado. Asimismo, de existir una sociedad anónima con la totalidad de capital de socios mexicanos, o el caso de una empresa en cuyo patrimonio no participara ningún extranjero, que se encontraran controladas indirectamente por un inversionista extranjero, bastará para que el caso fuera sujeto de regulación de la LIE.

El aspecto relativo a la nacionalidad de las sociedades, tiene su importancia. Para aclararlo, es necesario distinguir entre el punto de vista económico y político, y el jurídico. La nacionalidad extranjera de los socios de la empresa, aun la del propio socio controlador, desde el punto de vista jurídico no es determinante de la nacionalidad de la sociedad. En esta situación, se trataría de una sociedad mexicana; en cambio, el mismo caso visto desde el ángulo político y económico, ubicaría a esa empresa como extranjera. Así pues, el que una empresa mexicana se considere por la LIE como inversión extranjera, se explica en virtud de que desde el punto de vista económico y polí-

\* La LIE le concede amplias facultades administrativas, así como actividades de carácter legislativo y reglamentario.

tico, no jurídico, la nacionalidad de la empresa se encuentra condicionada a la de su socio controlador.

La facultad de control de una empresa mexicana es el tipo de IE que en especial enfatiza la LIE, ocupándose de controlar y restringir tal facultad, de manera que en su articulado el control de la empresa mexicana está vedado al inversionista extranjero; de allí la imposición del máximo de 49 % de capital extranjero al que se hizo alusión.

#### *Demandas sobre un acuerdo internacional en materia de IE*

Las expectativas del inversionista extranjero, están en la seguridad de reponer su inversión y la obtención de jugosos rendimientos, y la del país receptor el protegerse de una excesiva dependencia y orientar a la IE complementaria de la actividad nacional congruente con los objetivos nacionales.

Una apropiada legislación de la IE, debe lograr la máxima comunión de esas expectativas. En los foros internacionales especializados, mucho se ha estudiado y estudia la posibilidad de estructurar un acuerdo internacional que implique la codificación de las diversas materias comerciales en búsqueda de solucionar conflictos en las leyes.

La pretensión implicaría la unificación de leyes y normas de países afines en economía que permita un razonable equilibrio en la fuerza de los capitales, así como en geografía y cultura; la adopción de nomenclatura y terminología universales, el establecimiento de procedimientos para invertir, reglas para la integración y valuación de capitales; reglas para niveles de reinversión en el país receptor, tratamiento fiscal de utilidades, requisitos para transformar empresas extranjeras en empresas mixtas; propuestas para evitar la doble imposición; impedimentos para conceder a la IE un trato discriminatorio en relación a los nacionales; empleo en mano de obra nacional; capacitación y adiestramiento; transferencia de tecnología.

#### *Regulación del pago con divisas de dividendos al exterior*

Con motivo del control generalizado de cambios instituido el 10. de septiembre de 1982, con fecha 28 del mismo mes y año, el gobierno federal implantó el registro para el pago con divisas de los dividendos al exterior de empresas con capital extranjero. De acuerdo a esta disposición, para poder obtener a través de instituciones de crédito del país, las divisas requeridas para hacer pagos por dividendos y utilidades hacia el exterior, será necesario que los compromisos respectivos se encuentren registrados en la Dirección General de Inversiones Extranjeras y Transferencia de Tecnología, la que basada en la información financiera y económica que le sea presentada por las entidades interesadas, procederá a expedir, en su caso, la constancia de autorización respectiva.

La disposición prevé que en el caso de no existir disponibilidades en el Banco de México, podrán depositar en cuenta especial en instituciones de crédito del país y a favor del beneficiario del extranjero, el monto del compromiso en equivalente a moneda nacional, al tipo de cambio ordinario, para cuando haya disponibilidad de divisas se lleve a efecto la remisión de las cantidades correspondientes.

Indudablemente que esta medida de control, es un paso adelante en la regulación de divisas que genera la IED, por lo que deberá aliviar uno de los efectos desfavorables de esta inversión en la economía nacional.

### ***3.2. El sistema impositivo federal y el impuesto sobre la renta***

El sistema impositivo mexicano se compone fundamentalmente de impuestos directos: impuestos sobre la renta y al comercio exterior, e indirectos: valor agregado y sobre producción y servicios. Dichos gravámenes se encuentran estratificados en la ley de ingresos de la federación 1982, con el 37 %, 30 %, 17.5 % y 11 % respectivamente, de la totalidad de los impuestos.

Los tratadistas del derecho fiscal consideran al impuesto sobre la renta como el más democrático de los gravámenes; constituye la co-

lumna vertebral de los sistemas tributarios de casi todos los países. Evaluándolo en conjunto, se concluye que un bien estructurado sistema de este tipo de imposición, debe corresponder a un medio apropiado para obtener ingresos; dentro de sus ventajas se le reconoce su obediencia y atención a la capacidad de pago y características particulares de los contribuyentes, su adhesión a los principios básicos de equidad y justicia contributiva en oposición a los detractores de esta postura que consideran el consumo y no la renta como la medida por excelencia de la capacidad contributiva. Se le identifica como el medio más aceptable para distribuir los gastos públicos, en virtud de que la renta determina el bienestar económico. Tiene a su vez altas probabilidades de ser progresivo, de forma efectiva y aunque se le reconoce capacidad para impactar los factores, y muy especialmente la opción trabajo-ocio, no hay evidencias respecto a que sus efectos sean preocupantemente distorsionantes. También se afirma que produce altas recaudaciones fiscales a tasas tolerables, lo que no sería posible alcanzar al través de otro tipo de gravámenes. La historia del impuesto sobre la renta en México, data de hace seis décadas. En 1921 bajo la administración del presidente Alvaro Obregón, se introdujo bajo la denominación de “Gravamen del Centenario”, adoptando una estructura cedular en función del origen de la renta.

A partir de 1965 se modificó sustancialmente su estructura, abandonando el modelo cedular y estableciendo el régimen global para las empresas, y personas físicas con ingresos acumulables mayores a 125,000 pesos provenientes del trabajo, y para determinados ingresos de capital como intereses y dividendos.

Desde ese año, la ley del impuesto sobre la renta se ha reformado casi todos los años, fundamentalmente con propósitos: recaudatorio, de una mayor equidad tributaria, de abatir la evasión y elusión fiscal, avanzar en la globalización de los ingresos de los individuos, eliminar gradualmente las bases especiales de tributación y cancelar las exenciones para dar generalidad a la ley. No obstante, la característica más impresionante de nuestra ley del impuesto sobre la renta, es su artificiosidad y sofisticación. Resulta compleja y confusa para el

ciudadano común, y su aplicación con motivo de esa complejidad, así como de las deficiencias de la administración tributaria, similar a la de otros países en vías de desarrollo, hacen que se aleje de la intención del legislador. Esta complejidad, disminuye las posibilidades de evaluar adecuadamente las bondades del propio sistema y sus reformas; aún no se perfecciona la instrumentación de las medidas y ya se tiene en puerta la siguiente reforma fiscal. El aparato de la administración tributaria y la nítida comprensión, interpretación y observancia de las disposiciones por parte de los contribuyentes, no suelen desplazarse con la misma celeridad que la demanda de las propias reformas.

La estrategia de industrialización a toda costa, con base en ahorro externo y endeudamiento interno, han orientado los rasgos esenciales del sistema tributario necesario en los últimos años; fue menester que el fisco se adaptara a la necesidad de estímulo al ahorro privado y favorecer la acumulación de la riqueza, dado que se pensó se canalizaría por vías directas e indirectas a finalidades productivas generadoras de ocupación e ingreso para toda la población. Así, el sistema mexicano se caracteriza por su escasa progresividad, al favorecer a sectores de mayor capacidad contributiva, y adolecer de diversas deficiencias atribuidas a la propia estructura del sistema y no al tipo de gravamen en sí.

Un conocimiento general de la ley del I.S.R., da la impresión de ser altamente progresiva, y que las tasas marginales del impuesto sobre la renta son muy altas comparadas con otros países.\*

Si se toman en consideración todas las disposiciones cualitativas de la ley del I.S.R., emerge un cuadro muy diferente; por ejemplo, en relación con la imposición real a distintos tipos de ingreso por capital. El grado de progresividad se reduce por las disposiciones que limitan la globalización del ingreso proveniente de todas las fuentes, a cuya luz es operante la efectiva progresividad del ingreso. De esta

\* El dato disponible más reciente es de 1971; a esa fecha México ocupaba el 250. lugar con una carga tributaria del 8.8, en tanto que el primer lugar correspondía a Alemania con 37.9.

manera, la amplitud de la base del impuesto sobre la renta y el alto grado de progresividad son más aparentes que reales. Como ejemplo de esta situación se hace referencia a la ley del impuesto sobre la renta de 1977, la cual incluía una amplia definición de la base del impuesto; sin embargo, el alcance de la base estaba severamente limitado por artículos subsecuentes. Se encontraban totalmente exentos: los dividendos provenientes de sociedades de inversión, la reinversión de dividendos por un tenedor de acciones-personas físicas; el ingreso por intereses cuya tasa compuesta está por debajo del 7 %, y las ganancias de capital. La renta derivada de inmuebles disfrutaba de un tratamiento generoso respecto a deducciones; se otorgaba una deducción opcional del 30 % sobre las rentas percibidas, o la deducción de partidas sujetas a comprobación por concepto de impuestos, gastos de mantenimiento e intereses.

Durante el decenio 1970/1980 se han manejado importantes modificaciones al aparato tributario mexicano, que han aportado recursos gubernamentales en mayor medida que el incremento a precios corrientes del producto social, lo que a su vez ha motivado un determinado aumento de la carga fiscal federal (ver cuadro 15).

Así por ejemplo, las reformas fiscales de 1979 en materia de impuesto sobre la renta, incluyeron la imposición de gravamen a los conceptos aludidos anteriormente como limitantes del alcance de la base, y contemplados en la ley de 1977, con excepción del relativo a los dividendos provenientes de las sociedades de inversión. Por lo que se refiere a ingresos por arrendamiento de inmuebles, las reformas de 1979 y 1981, conceden nuevas deducciones sobre las existentes, por inversiones en edificios y construcciones y deducción adicional a inversionistas; en tanto que la opcional del 30 % se incrementa al 50 %.

Esa característica de sofisticación que atribuimos a la ley fiscal, el alto nivel de incumplimiento de los contribuyentes, el subdesarrollo de la administración tributaria, el grado de progresividad de los gravámenes, y lagunas en los ordenamientos, influyen en los relativamente bajos niveles de recaudación cobrados por el gobierno federal.

**CUADRO 14**

**Comparativo de las recaudaciones de impuesto sobre la renta, en relación a los demás gravámenes directos e indirectos, 1976-1981**  
**(millones de pesos)**

Año	I Impuesto a la Renta	II Impuestos Indirectos	III Comercio Exterior	IV Especiales y otros	V Total Ingresos Tributarios	% Impuesto a la Renta			
						I/II S/Impuestos Indirectos	I/III S/Comercio Exterior	I/IV S/Especiales y otros	I/V S/Ingresos Tributarios
1976	66046	66352	16819	5580	154797	99.54	392.69	1183.52	42.67
1977	93411	92652	26240	6351	218654	100.82	355.99	1470.81	42.72
1978	132183	114824	35439	8780	291226	115.12	372.99	1505.50	45.39
1979	173015	149189	64553	11581	398338	115.97	268.02	1493.96	43.43
1980	246077	193806	184222	29313	653418	126.97	133.58	839.48	37.66
1981	331784	242898	258146	50955	883783	136.59	128.52	651.13	37.54

Fuente: S.H.C.P., Dirección General de Política de Ingresos, Indicadores Tributarios 1981, elaborado para el presente trabajo.

Tomando como válidos los juicios de valor prevalecientes en torno al impuesto a la renta, a los que se hizo alusión al iniciar este apartado, resultan poco significativas las recaudaciones que este gravamen produce, con tasas que se consideran relativamente altas para el nivel de desarrollo del país. No obstante, el gravamen ha mantenido su importancia absoluta y relativa en los últimos años, como puede observarse en el cuadro 14.

En 1979, la composición porcentual de la recaudación bruta (incluye las asignaciones de las entidades federativas), se integró aproximadamente en 42 % del I.S.R., 36 % impuestos indirectos (fundamentalmente ingresos mercantiles), 15.5 % impuestos al comercio exterior, y el resto comprende los ingresos no tributarios (derechos, productos y aprovechamientos) e ingresos de capital.<sup>1</sup>

Durante 1981, la recaudación bruta del impuesto sobre la renta ascendió a 33,784 millones de pesos (34.8 % más que en el precedente); y por lo que se refiere a la tasa de crecimiento de la recaudación bruta de los ingresos tributarios, fue del 59 %. Estos incrementos se explican básicamente en función de los aumentos impositivos al petróleo y sus derivados.<sup>1</sup>

Otro de los rasgos característicos del sistema tributario mexicano, es que lo recaudado, crece apenas al mismo ritmo que el PIB, situación que restringe la capacidad económica del Estado para compensar los retraimientos de la inversión privada. En el período 1979-1980 esta elasticidad fluctuó del 1.2 al 1.7.<sup>1</sup> Con apoyo en información disponible respecto al PIB y la recaudación tributaria bruta del gobierno federal, se obtienen indicadores que revelan que el ingreso total tributario federal como parte del PIB (ratio o carga tributaria) no ha reportado aumentos significativos en los últimos 30 años, con excepción de 1980, en que se vio sensiblemente incrementada en virtud de la exportación petrolera como se mencionó anteriormente.

1 SHCP, Dirección General de Política de Ingresos, *Indicadores Tributarios 1982*, págs. 17 y 66.

**CUADRO 15**

**Relación entre el ingreso total tributario y el PIB, 1950-1980**  
**(millones de pesos)**

<b>Año</b>	<b>T</b>	<b>PIB</b>	<b>%</b> <b>T/PIB</b>
1950	2527	44016	5.74
1951	3642	54220	6.71
1952	4037	59900	6.73
1953	3572	62091	5.75
1954	4309	73940	5.82
1955	6121	88269	6.93
1956	6729	99338	6.77
1957	6647	114718	5.79
1958	7133	124063	5.74
1959	8095	134222	6.03
1960	9346	150511	6.20
1961	10017	163265	6.13
1962	11163	176030	6.34
1963	12826	195983	6.54
1964	15744	231370	6.80
1965	17842	252028	7.07
1966	18133	280090	6.47
1967	20383	306317	6.65
1968	23931	339145	7.05
1969	26718	374900	7.12
1970	29792	418700	7.11
1971	32554	452200	7.19
1972	38193	513700	7.43
1977	218654	2150855	10.17
1978	291226	2703609	10.77
1979	398338	3508658	11.35
1980	653418	4276490	15.28

**Fuentes:** Hasta 1972: Roberto Enríquez Servín. "Evidencia econométrica sobre el desarrollo del ingreso y la carga tributaria". Comercio Exterior. Volumen XXIV. Número 11, noviembre 1974. México. Pág. 1161.

1977 a 1980: SHCP, Dirección General de Política de Ingresos, Indicadores Tributarios 1981.

Las reformas fiscales continúan siempre orientadas a la mejora de las características apuntadas; de suerte que se avizoran reformas inmediatas, entre otros puntos, en lo que se refiere a:

- Fortalecer el control de las corrientes de capital, mediante la eliminación del anonimato de la propiedad de las acciones. Tal es el caso de considerar los dividendos acumulables en el I.S.R. a cargo de los propios accionistas.
- Diluir la concepción cedular de la separación de los ingresos gravables, a fin de avanzar con mayor firmeza en su globalización.
- Enfatizar la progresividad y mediatizar la proporcionalidad en los niveles de bajos ingresos. El impuesto proporcional coloca una presión relativa más pesada para los grupos de renta inferiores y medio inferiores, y el progresivo lo hace, en cambio, en los niveles superiores. Como ejemplo, se encuentra la desgravación de la tarifa de ISR de personas físicas y la imposición de gravámenes adicionales para determinados niveles de ingresos de esos contribuyentes.
- Reducir al mínimo el número de impuestos y los regímenes especiales de tributación, a fin de avanzar en la equidad del sistema, eliminando tratamientos diferenciales.
- Procurar una mejor administración tributaria.

### *3.3. La inversión extranjera directa frente al impuesto sobre la renta*

#### *3.3.1. Régimen fiscal de sociedades mercantiles*

Sea que se trate de sociedades mexicanas con inversión extranjera o sociedades extranjeras, deberán atender el deber constitucional de contribuir al gasto público, con base en el artículo 31 constitucional, las primeras, y el 32 de la ley de nacionalidad y naturalización, las segundas.

Los elementos determinantes para que una empresa extranjera sea considerada como contribuyente del impuesto sobre la renta, son la residencia y la fuente de riqueza. Para fines de las leyes fiscales, la residencia de personas morales se presenta cuando la entidad tiene la administración principal del negocio establecido en el país; y fuente de riqueza es el lugar que de acuerdo a cada caso, sea señalado por la propia ley, como aquél en donde sea generado el ingreso sujeto al gravamen.

El resultado fiscal se computa acumulando todos los ingresos en efectivo en especie o en crédito, que perciban en el ejercicio fiscal; por lo que se refiere a sociedades mercantiles residentes en el extranjero, que tengan uno o varios establecimientos en el país, acumularán la totalidad de los ingresos atribuibles a dichos establecimientos.

Computados los ingresos, para llegar al resultado fiscal, se operan las deducciones por devoluciones, descuentos, bonificaciones, costo, gastos, inversiones, pérdidas por operaciones en moneda extranjera, créditos incobrables, pérdidas en bienes por casos fortuitos o fuerza mayor, etc.

En el caso de sociedades mercantiles residentes en el extranjero, que tengan uno o varios establecimientos permanentes en el país, podrán deducir los correspondientes al establecimiento permanente en el país, ya sea las generadas en México o en cualquier otra parte, siempre que no se prorrateen en la oficina central o con sus establecimientos, cuando alguno de ellos se encuentre en el extranjero, y se dé cumplimiento a los requisitos establecidos por la ley.

### *3.3.2. Tratamiento fiscal de operaciones tipo de empresas con IED*

El capital foráneo en nuestro país, ha mostrado manifestaciones que son especialmente preocupantes en el ámbito tributario. La existencia de empresas filiales de grandes corporaciones y de compañías que efectúan importantes pagos al extranjero, han creado difíciles problemas a la administración tributaria. El tema ofreció especial interés, principalmente durante el período 1970/1975, durante el

cual, en el seno de reuniones internacionales de administradores tributarios, reiteradamente se estudió la problemática, a la luz de las investigaciones sobre las operaciones tipo que practican estas empresas, que de alguna manera se traducen en significativas evasiones de impuesto sobre la renta.\*

Los mecanismos operativos que de acuerdo a la experiencia mexicana se han detectado, son similares a los que se han conocido a nivel internacional, y con mayor frecuencia los siguientes:

a. Ventas a precios inferiores a los del mercado internacional. Algunas empresas exportadoras han optado por la práctica de facturar sus productos a precios inferiores a los que rigen en el comercio internacional, no obstante de que realmente las transacciones se llevan a efecto a estos últimos precios. La diferencia entre ambas cotizaciones, la simulada y la real, corresponde a ingresos no declarados para fines del impuesto sobre la renta.

b. Compras a precios superiores a los del mercado internacional. La operación inversa a la anterior, es decir, al importar mercancías se aceptan facturas con precios superiores a los que rigen en el mercado internacional.

Este mecanismo origina la declaración de un costo de producción superior al que realmente se incurrió y en consecuencia una utilidad subvaluada.

Para la exitosa operación de las simulaciones indicadas en los puntos anteriores, es necesario contar con una intermediaria, que generalmente, y de acuerdo a la práctica, suelen ser empresas constituidas por las grandes corporaciones transnacionales, en países llama-

\* En la Novena Asamblea General del Centro Interamericano de Administradores Tributarios, desarrollada en junio de 1975 en Ottawa, Canadá, se presentó la ponencia: "La fiscalización de empresas transnacionales. El caso de México", en la que se afirma que en 1962 las empresas extranjeras pagaban el 27 % del total del ingreso tributario del Gobierno Federal y para 1970 ese porcentaje disminuyó hasta el 20 %.

dos “paraísos fiscales”, por contar con un régimen fiscal favorable a esas operaciones.

c. Pagos por asistencia técnica. El uso de tecnología extranjera ha producido especiales efectos distorsionantes en el campo tributario y económico. La manipulación va desde pagos que disminuyen la base gravable y en consecuencia los impuestos pagados, en virtud de tratarse de asistencia simulada, que en realidad no existe; hasta la contratación de servicios que sí se prestan, pero que no corresponden a una tecnología apropiada a las necesidades de desarrollo nacional.

La simulación antes mencionada propició la creación de organizaciones ficticias en “paraísos fiscales”, las que supuestamente prestaban servicios, pero que sólo han sido los instrumentos para sustraer utilidades.

d. Pagos por regalías. De manera similar a los pagos por asistencia técnica, algunas empresas conciernen el uso de patentes y marcas innecesarias o simuladas en el mejor de los casos, y que únicamente son el conducto para traspasar utilidades.

e. Pagos por intereses. Otro aspecto tributario importante, se refiere al tratamiento preferencial que anteriormente se daba a los intereses pagados a bancos al extranjero: 10 % en vez de 42 %, aplicable a las utilidades de las empresas. En virtud de este tratamiento fiscal benigno, se propició que empresas filiales se inclinaran por conservar capitales reducidos y obtener fuertes financiamientos de bancos que no siempre se trataban de verdaderas instituciones de crédito, sino de simples agencias financieras de las casas matrices.

f. Pagos por dividendos. Si bien estos pagos representan salida de divisas, desde el punto de vista de control fiscal, es el único que puede garantizar que previamente haya cumplido con el pago de impuestos, dado que se encuentra sujeto a la mecánica de retención en la fuente.

El impacto que en el flujo de divisas han tenido las transacciones por utilidades, intereses, regalías y tecnología, al exterior, se muestra en el cuadro siguiente, del cual se concluye que las utilidades remitidas al exterior alcanzaron en la década de los setenta, el 48 % de las nuevas inversiones.

La ley fiscal mexicana, a fin de controlar cada vez más la evasión por las operaciones indicadas, ha sido objeto de diversas modificaciones y afinaciones sucesivas desde 1965, según se observa en la tendencia del régimen fiscal, de las operaciones sujetas a estudio, incluido en el Apéndice 1. En la ley del impuesto sobre la renta, vigente a partir de 1981, las transacciones que nos ocupan se regulan fiscalmente de acuerdo a lo siguiente:

- a. Entratándose de ventas de productos al extranjero a precios inferiores a los del mercado internacional, se considera como ingreso acumulable para fines del I.S.R., la diferencia entre los precios declarados por el causante y los que fije la SHCP, cuando los primeros no correspondan a los reales del mercado exterior.
- b. La operación inversa, cuando las compras de productos en el extranjero se efectúen a precios superiores a los del mercado, la SHCP podrá fijar el precio cuando el declarado por el contribuyente no corresponda al mercado exterior.
- c. Por los gastos de asistencia técnica o regalías pagadas a residentes del extranjero, deben comprobarse ante la SHCP que quien proporciona los conocimientos posea los elementos técnicos propios para ello; que el servicio se proporcione de forma directa y no al través de terceros, de manera real, efectiva. Como requisito formal se exige la inscripción del contrato en el Registro Nacional de Transferencia de Tecnología, de acuerdo a los ordenamientos de la ley de la materia.
- d. Por lo que se refiere a las regalías, se considerará que la fuente de riqueza se encuentra en territorio nacional cuando los

CUADRO 16

Flujo de divisas, 1970-1980  
(millones de dólares)

Año	I	N	G	R	E	S	O	S	Regalías <sup>2</sup>			E	G	R	E	S	O	S
	Nuevas inversiones	Cuentas <sup>1</sup> entre compañías	Pasivos a corto plazo	Pasivos a largo plazo	Pasivos y otros cobros del exterior	Total de ingresos	Cuentas <sup>1</sup> entre compañías	Compras de empresas extranjeras	Utilidades remitidas	Intereses	Regalías <sup>2</sup> y otros pagos	Total de egresos	Saldo neto					
1970	200.7	16.0	146.9	68.6	17.6	449.8	—	—	122.7	92.1	120.4	335.2	114.6					
1971	168.0	9.8	86.5	176.6	31.9	472.8	—	—	120.6	99.7	119.3	339.6	133.2					
1972	189.8	—	55.2	185.6	46.6	477.2	3.5	9.9	130.8	123.7	135.9	403.8	73.4					
1973	287.3	91.6	185.7	322.9	38.3	925.8	—	22.2	162.4	162.3	138.7	485.6	440.2					
1974	362.2	17.8	330.5	343.2	57.9	1,111.6	—	2.1	182.1	218.1	154.6	556.9	554.7					
1975	295.0	4.3	223.2	376.5	60.8	959.8	—	35.9	201.1	284.7	164.3	686.0	273.8					
1976	299.1	—	325.1	327.0	81.8	1,033.0	13.5	12.0	336.9	268.3	186.2	816.9	216.1					
1977	327.1	9.7	—433.9	118.5	69.3	90.7	—	1.0	179.6	272.5	180.1	633.2	—542.5					
1978	383.3	49.5	88.6	—191.1	84.6	414.9	—	20.6	201.8	282.8	202.2	707.4	—292.5					
1979	810.0	201.4	338.2	186.5	93.0	1,629.1	—	39.6	284.0	451.1	298.7	1,073.4	555.7					
1980	1,622.6	207.6	937.6	1,096.3	124.6	3,988.7	—	9.5	422.6	685.5	462.7	1,580.3	2,408.4					
Total:	4,945.1	607.7	2,283.6	3,010.6	706.4	11,553.4	17.0	152.8	2,344.6	2,940.8	2,163.1	7,618.3	3,985.1					

Nota:

1 Variaciones de los saldos netos a corto plazo con la casa matriz.

2 Entre otros cobros y pagos se incluyen los hechos por concepto de comisiones, maquilas, servicios, etc.

El signo negativo (—) indica egresos de divisas.

Fuente: Cuadro elaborado con cifras de la Dirección General de Inversiones Extranjeras y Transferencia de Tecnología y del Banco de México, S.A. (Estadísticas Históricas sobre Balanza de Pagos, 1970-1978; Información Económica/Sector Externo, diciembre 1980).

bienes o derechos por los cuales se pagan regalías, se aprovechan en México, entendiendo por tal (salvo prueba en contrario) cuando se paguen las regalías por un residente en territorio nacional o por un residente en el extranjero con establecimiento permanente en México.

Asimismo, la ley obliga a las personas que deban hacer pagos por los conceptos indicados, a efectuar la retención y entero del impuesto a la tasa del 21 % en el caso de asistencia técnica y del 42 % entratándose de patentes, marcas de fábrica y publicidad.

Las modificaciones operadas en las tasas sujetas a los pagos por estos conceptos han obedecido a evitar el encarecimiento de la tecnología legítima y su necesaria transmisión, así como proteger a las empresas residentes en el país de altas tasas impositivas por estas actividades.

- e. Sobre los criterios por capitales tomados en préstamo, es requisito que el capital relativo haya sido invertido en los fines del negocio. Se establece además, que en el caso de que la empresa que recibió el préstamo efectúe a su vez préstamos a terceros, debe cobrar un interés cuando menos igual al que ella esté pagando. De no hacerlo, la diferencia entre el interés que está pagando y el que cobra si lo hubiere, no será deducible en la porción del préstamo que hizo a terceros.

Por otra parte, debe retenerse y enterarse el impuesto sobre la renta correspondiente (15 %), excepto en pagos a empresas mexicanas y a instituciones de crédito que operen en el país. Se requiere asimismo que las entidades de financiamiento del extranjero se encuentren registradas ante la SHCP y proporcionean a ésta la información que les sea solicitada.

### *3.3.3. Los grandes contribuyentes y la evasión fiscal en el impuesto sobre la renta*

El universo de contribuyentes-empresas, afectos al impuesto sobre la renta, se ha visto incrementado en los últimos años:

**CUADRO 17**

**Universo de contribuyentes empresas, 1976-1981**

Año	Número de empresas	△ %
1976	167,252	- o -
1977	177,739	.06
1978	189,241	.06
1979	190,743	.008
1980	256,375	.34
1981	304,013	.18

**Fuente:** Datos obtenidos de estadísticas de las Direcciones Generales de Política de Ingresos y de Recaudación de la S.H.C.P.

El tratamiento que las leyes impositivas otorgan a los núcleos de grandes contribuyentes, así como su fiscalización, ha sido motivo de permanente atención y preocupación de la administración tributaria; se estima que aproximadamente el 10 % (20 mil) entidades del universo de empresas activas a nivel nacional, inciden en un significativo impacto en la recaudación, dado que aportan directamente o al través de entero de retenciones, aproximadamente el 90 % de la recaudación de impuesto sobre la renta.<sup>2</sup> Dado el status económico y poder de transacción de las empresas con inversión extranjera, se ubican dentro de estos grupos de importantes contribuyentes; por lo mismo, su comportamiento fiscal debe ser motivo de análisis e inter-

2 SHCP. Subsecretaría de Ingresos, Dirección General de Política de Ingresos, *Encuesta de empresas Causantes Mayores 1979. Estructura de la Base Gravable Nacional*, págs. 5 y 6.

pretación permanente por parte de los administradores tributarios.

El tratamiento fiscal de este tipo de contribuyentes, pretende, entre otros objetivos, el evitar los abusos que la dependencia del exterior genera por la inversión extranjera en las empresas contribuyentes, lo que a su vez se traduce en un tratamiento inequitativo; asimismo, se pretende que contribuyan en la proporción que justamente les corresponde a los gastos públicos del país.

A la par que la preocupación anterior, se hace presente la inquietud e intranquilidad que para la administración tributaria tienen los indicadores de evasión fiscal.

Desde el ángulo macroeconómico, la cuantificación de la evasión tributaria debe considerar, por una parte, las estimaciones de ingreso nacional por sectores económicos, y por la otra, los indicadores de las magnitudes de los ingresos declarados en el impuesto sobre la renta. A los excedentes determinados como resultado de la comparación de ambas cifras, deberá aplicárseles la tasa promedio ponderada del impuesto sobre la renta, a fin de obtener el monto estimado de este último.

Esta alternativa para estimar la evasión tributaria, tiene deficiencias de origen: en primer lugar, se conoce que sobre todo en los países aún en desarrollo, las estimaciones de los ingresos nacionales, no pasan de ser precisamente estimaciones que adolecen de inexactitud como cualquier apreciación económica, y con frecuencia muy alejadas de la realidad; en segundo lugar, no hay posibilidad de diferenciar, con base en la información disponible en un momento dado, la evasión tributaria per se, de la elusión tributaria, entendiendo a esta última como la surgida con motivo de excepciones a las deducciones, regímenes especiales, tasas privilegiadas, y en general disminuciones al impuesto por estipulaciones especiales de la ley.

El ingreso nacional de México se divide en ingresos-salario y sueldos e ingresos no salariales, llamados de excedentes o de explotación.

Respecto a los primeros, de hecho no son generadores de evasiones fiscales, en virtud de la mecánica de la retención, en tanto que los segundos es en los que se enfocan las estimaciones de la evasión fiscal.

Dentro de los intentos por estimar la evasión fiscal, se encuentra el cómputo llevado a efecto sobre las bases anteriores, con apoyo en ponencias de la Quinta Asamblea General del Centro Interamericano de Administradores Tributarios celebrada en Río de Janeiro, en 1971. Se llegó a estimar la evasión y elusión fiscales en el I.S.R. en relación al ingreso no salarial que esquiva al impuesto sobre la renta, en un 80-90 por ciento de tal ingreso. Este margen impresionante rebasa los cálculos y estimaciones que se han conocido y que ubican los márgenes de evasión en el país de un 40 a 50 %.

En declaraciones oficiales se atribuye al entonces presidente de la república José López Portillo, el haber estimado entre el 60 y 75 % de lo recaudado el monto de lo que se defraudó en 1977.<sup>3</sup> No obstante también debe puntualizarse que la evasión y elusión tributarias no se constriñe a los núcleos de grandes contribuyentes, sino también a los profesionistas independientes y empresas menores.

Los esquemas de evasión a los que han recurrido en los últimos años, las empresas transnacionales, parece que continúan vigentes.

Uno de los casos más espectaculares, tanto por la dimensión del fraude fiscal como por la importancia de las empresas involucradas, fue detectado por las autoridades fiscales a principios de 1980. Grupos de empresas, en número mayor a cincuenta, la mayoría con capital extranjero y principalmente de los giros de manufactura de artículos electrónicos, embotelladoras y textiles, habían operado durante los años 1974 a 1979, simulando cuantiosos gastos de publicidad. Para la maniobra, se apoyaban en la existencia de tres empresas inexistentes, una de ellas en Panamá, al través de las cuales

<sup>3</sup> Evilacio Pereyra. "El mal social de la evasión impositiva sigue en todo el país: Ricardo Pagaza". *Excélsior*. México, 27 de agosto de 1977. Pág. 5 Sección A.

retornaban a las empresas defraudadoras y a sus accionistas, en proporciones preestablecidas, los efectivos supuestamente erogados por concepto de publicidad.

Las cifras evadidas mediante este mecanismo por concepto de impuesto sobre la renta ascendieron a cifras muy considerables. Las posibilidades de fraude fiscal de empresas dependientes del extranjero siguen siendo múltiples; la manipulación de precios, los exorbitantes gastos de los ejecutivos que vienen al país a supervisar, y para los cuales en muchos de los casos basta con su correcta documentación contable; la adquisición de activos obsoletos y el uso de bufetes jurídicos transnacionales.

### ***3.4. Hacia un control administrativo en el ámbito tributario de la IED***

La instrumentación de la infraestructura legal y de instituciones, en torno a la IED, se llevó a cabo durante la década de los setenta. En el transcurso de ese período se implantaron o actualizaron los mecanismos legales y administrativos y se llevó a efecto la integración o reforma de los organismos encargados de coordinar y controlar el funcionamiento de los mismos. Esto fue el resultado de la institucionalización del proceso de modernización administrativa, que de una manera constante debe retroalimentar la maquinaria burocrática.

Con anterioridad se ha expresado que esa infraestructura legal en materia de IED, la encontramos en la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, el Reglamento del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, la Ley de Invenciones y Marcas y la Ley de Transferencia de Tecnología, así como en disposiciones fiscales y aduaneras; instrumentos legales de hecho de reciente aplicación, que en conjunto coordinan, regulan y encauzan dicha inversión.

Por otra parte, la necesidad de coordinar, estudiar y resolver, tanto la política dictada por el ejecutivo, como el funcionamiento y los efectos de la IED en nuestro país, se lleva a cabo por la comisión

nacional de inversiones extranjeras (CNIE), organismo del más alto nivel, que dicta las normas pertinentes a los intereses nacionales. Esta comisión está integrada por los secretarios de Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Relaciones Exteriores, Programación y Presupuesto, Trabajo y Previsión Social, Energía y Minas e Industria Paraestatal y Comercio y Fomento Industrial.\* La Comisión la preside un secretario ejecutivo, quien a su vez funge como director del registro nacional de inversiones extranjeras y es designado por el presidente de la república.

Además de los comentarios expresados anteriormente en los apartados 2.3.3. y 3.1., en relación a la LTT y a la LIE, cabe abundar en el amplio poder discreccional otorgado a la CNIE.

No pretendemos incursionar en una reflexión de tipo constitucional, respecto al carácter de la atribución dada a la citada comisión, sobre su facultad de variar el porcentaje que fija la ley para la intervención extranjera en el capital social de las empresas, cuando a su juicio es conveniente para la economía del país.

Si otorgamos carácter legislativo a la citada atribución, estaríamos frente a una facultad privativa del congreso de la Unión; no obstante, es el propio congreso quien a su vez está otorgándola, mediante la propia disposición legislativa.

Unicamente apoyamos la reflexión acerca de la injerencia del congreso en las tomas de decisión, al amparo de la citada facultad, en virtud de la magnitud de los problemas económicos y sociales que conlleva esa toma de decisión. Factores como el entorno de crisis internacional y nacional y el ángulo político que indudablemente reviste el problema, también son elementos de peso a considerar al evaluar la conveniencia de modular esas amplias facultades que le han sido otorgadas a la CNIE, sometiendo a la consideración del congreso de la Unión esas decisiones trascendentales de variar el porcentaje que fija la ley para la intervención extranjera en el capital social de las empresas.

\* Denominación a partir del 10. de diciembre de 1982.

Ahora bien, en el ámbito tributario, las adecuaciones a las leyes fiscales operadas en los últimos años en relación a los esquemas de evasión, en lo particular las que se refieren a operaciones que hemos denominado tipo de las empresas con inversión extranjera, evidencian las sospechas del legislador. Así por ejemplo, hemos señalado que en materia de intereses se busca la existencia del préstamo real, que responda a las necesidades financieras reales de la empresa, sin que sobrepase los límites normales, y se condicionan al control del registro de las empresas de financiamiento del extranjero ante la SHCP. En cuanto a los dividendos, éstos se sujetan al control del mecanismo de retención en la fuente.

Por lo que se refiere a la asistencia técnica, el fisco no pretende establecer una presunción de simulación, sino una ficción, es decir, la suposición de un hecho que no existe, introduciendo la no oposición del fisco si el contribuyente comprueba plenamente que la operación responde a necesidades de la empresa, y que fueron satisfechas al nivel que justifique el pago del servicio. A esta filosofía del legislador, obedece la última adecuación a la ley al referirse: "...que quien proporciona los conocimientos, cuenta con elementos técnicos para ello..." .

La Dirección General de Fiscalización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a cuyo cargo se encuentra la vigilancia del correcto cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes, ha interpretado la intención del legislador con fines extra-tributarios en cuanto a la importancia que reviste el cerciorarse, previamente a la aceptación de una partida por concepto de asistencia técnica, del requisito de inscripción del contrato ante la Dirección General de Inversiones Extranjeras y Transferencia de Tecnología.

El auditor fiscal que se enfrenta a una revisión del mencionado concepto, actúa como un agente coadyuvante del control sobre la constitución de una tecnología nacional; consecuentemente, la acción del auditor fiscal no sólo trasciende los objetivos estrictamente fiscales, sino además procura la coordinación entre los diversos mecanismos de control administrativo instituidos dentro de los procesos de la administración pública.

En este sentido, restaría la mejora de los sistemas operativos de comunicación entre ambas dependencias: Secretaría de Hacienda-Dirección General de Fiscalización-Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial-Dirección General de Inversiones Extranjeras. Se observa usualmente en la operación de los mecanismos instituidos, que el curso de las revisiones fiscales se entorpece en el trámite para conocer si el contrato investigado se encuentra inscrito en la mencionada Dirección General de Inversiones Extranjeras, y de ser así, las condiciones de la autorización otorgada, dado que las mismas pueden afectar la situación del cumplimiento de las obligaciones fiscales del contribuyente auditado.

En materia de precios de transferencia, en virtud de las propias operaciones y la dificultad de administrar adecuadamente las disposiciones fiscales, es donde el control administrativo es más vulnerable. Con objeto de evaluar la eficiencia de las disposiciones fiscales y de los controles administrativos operantes en esta materia, procedimos a explorar la problemática en el campo del mercado nacional de sistemas de computación, así como en el de gases industriales y medicinales. La elección en el primero de los casos obedeció a que, según datos a 1980, y a nivel internacional comparativo, el mercado mexicano de sistemas de cómputo ha representado el 1 % del mercado estadounidense, la cuarta parte del total del mercado latinoamericano y la quinta del canadiense. Además, el mercado mexicano de ese sector, se incrementó en 1980 en un 175 % en relación al año precedente, alcanzando en ese mismo año cinco mil millones de pesos la importación nacional de sistemas de cómputo y equipos periféricos.<sup>4</sup>

La segunda elección, obedeció no únicamente a la disponibilidad de la información pertinente a la exploración, sino también al hecho de que se trataba de empresas cuyos insumos son en un alto porcentaje de importación, que adoptan invariablemente la postura de distribuidores, en virtud del relativamente bajo nivel de demanda nacio-

4 Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, *programa de fomento para la manufactura de sistemas electrónicos*, agosto de 1981.

nal que no permite la obtención de una rentabilidad de las plantas productivas.

El resultado de esta exploración permitió las siguientes conclusiones fundamentales:

a. En relación al mercado de informática, existe un control de las operaciones de compra-venta, a través del mecanismo previsto en el programa de fomento para la manufactura de sistemas electrónicos de cómputo. Este programa limita el acceso en el caso de empresas con mayoría de capital extranjero cuando, previa autorización de la CNIE, se dediquen a fabricar sistemas electrónicos de cómputo exclusivamente con la capacidad mini o macro computación, de acuerdo a características que el propio programa señala. Los objetivos del programa contemplan el impulso al sector de bienes de capital, así como la firme intención de sustituir importaciones, penetrar de manera creciente en mercados internacionales y contribuir al incremento de la capacidad nacional de autodeterminación y reducción de la dependencia externa.

Para estas finalidades establece cuotas de asignación de importaciones de manera decreciente, a fin de que en un plazo aproximado de cinco años, representen una pequeña o mínima porción de la oferta nacional y los distribuidores surtan el mercado a partir de los fabricantes nacionales.

Es precisamente en la asignación de las cuotas de importación en donde se localiza el control administrativo respecto a los precios concertados para las transacciones. Las empresas interesadas deberán registrarse en el mencionado programa, para lo cual, entre otros requisitos, se encuentra el de presentar lista de precios LAB (libre a bordo) de origen y presentar lista de precios de venta en México. Respecto a estos precios, el programa prevé que cuando el caso así lo justifique, la autoridad correspondiente podrá autorizar un sobreprecio del 15 % como máximo respecto al precio LAB planta país de origen.

b. En el mercado de gases industriales y medicinales, las empresas distribuidoras solicitan cotizaciones al mercado estadounidense y elegida la mejor alternativa, proceden a tramitar el permiso de importación. Para ello, además de los datos básicos y generales, deben comprobar sus necesidades de insumo y sus antecedentes como importadores sistemáticos.

En el trámite no se observa ningún control administrativo que permita verificar los precios del exportador extranjero con los que rigen en el propio mercado del país de origen. De hecho no existe en ningún punto del proceso, el control administrativo para cerciorarse de que los precios de venta fijados por el exportador sean iguales o inferiores a los que rigen en su país de origen. El mecanismo en consecuencia, permite en un momento determinado la transferencia, mediante la cual los costos de los importadores sean injustificadamente altos disminuyendo la utilidad del importador y por ende su carga fiscal, acrecentando la del exportador.

Las transacciones que nos ocupan se encuentran reguladas por disposiciones fiscales y aduaneras. Por un lado la Ley del Impuesto sobre la Renta para el caso de sucursales de empresas extranjeras, señala que el costo de las mercancías adquiridas corresponderá al de la factura utilizada en el trámite de importación.

Por otra parte, la ley aduanera vigente desde junio de 1982, dentro de su articulado (básicamente el artículo 116 relativo a las facultades del ejecutivo y de las autoridades fiscales) establece la facultad de la autoridad aduanera de verificar, examinar, comprobar, establecer la naturaleza, características, origen, clasificación arancelaria, fijación del crédito fiscal, valor normal de las operaciones de comercio exterior, etc.

Aquí deberá entenderse como valor normal aquel que corresponde al precio pactado en condiciones de libre competencia entre un vendedor y un comprador independientemente uno de otro. Ahora bien, en el contexto del derecho tributario mexicano, se adopta la figura

de la autodeterminación, es decir, la determinación y liquidación de los créditos fiscales corresponden a los sujetos pasivos, o sea a los propios contribuyentes, salvo comprobación en contrario. Esto significa que el propio contribuyente reconoce la existencia de un hecho generador que a él se le atribuye; mediante la aplicación del parámetro correspondiente computa el importe del crédito fiscal a su cargo, lo comunica a la administración tributaria por medio de una declaración y entera en la caja recaudadora la cantidad de dinero. Por lo tanto, en el caso que nos ocupa, el importador señala el precio del producto y la autoridad lo acepta, salvo prueba en contrario.

El control administrativo sobre los precios de las transacciones podría ubicarse en el trámite de las importaciones. La facultad otorgada por la ley aduanera en cuanto a la revisión de los precios, puede ejercerla la autoridad fiscal, apoyándose en los datos, informes y cotizaciones de precios internacionales que procuran y proveen organismos internacionales como la Organización para el Desarrollo Económico (OCDE), mismo que trabaja en lo referente a la reglamentación de las transacciones internacionales, en el establecimiento de un “código de conducta” de las empresas transnacionales y estudia a su vez la conveniencia de establecer un mecanismo de consultas entre los gobiernos de los diferentes países.

En nuestra opinión, el problema del control administrativo de los precios de transferencia no se relaciona con la propiedad de las leyes fiscales ni con la estructura de los diversos subsistemas administrativos representados por las diferentes dependencias burocráticas y agencias involucradas en la operación. Las consideraciones teóricas relativas al control de los sistemas administrativos sugieren que las faltas principales suelen obedecer a intentar cosas que no se pueden hacer, a que los esquemas administrativos no permiten a los administradores públicos realizar aquello que tienen que hacer, o bien que algún componente no se está desarrollando según lo previsto.

De acuerdo a nuestro diagnóstico, estimamos que las deficiencias que en la práctica se observan sobre el control administrativo de los

precios de transferencia no son consecuencia de pretender objetivos inalcanzables, ni de una estructura obstructiva.

Las condiciones legales y de estructura están dadas para desarrollar un razonable control administrativo sobre el mencionado mecanismo; más bien se deberá procurar una ejecución mayormente escrupulosa y adecuada, demostrada por un fisco fuerte, consciente del período de su existencia, robustecido en sus cuadros de servidores públicos, agilizando e innovando sus procesos, e inmerso en la sistematización de la modernización administrativa de la de suyo complicada maquinaria gubernamental.