

CONCLUSIONES

¿Cómo se encontrarían los países en desarrollo, si no se hubieran establecido en ellos los capitales extranjeros? Sería aventurado el dar respuesta categórica a este cuestionamiento; sin embargo, no es posible dejar de reconocer dos hechos: la mayoría de las transacciones llevadas a cabo mediante inversión extranjera directa en un país en desarrollo se refieren a operaciones locales efectuadas dentro de la economía de los propios países receptores, y la alta influencia económica y política de las corporaciones con este tipo de inversión, en las transacciones comerciales internacionales.

México, como país en vías de desarrollo, se enfrenta a la inminente necesidad de administrar óptimamente los beneficios y mediatizar los riesgos que conlleva la IED, cuyo origen relevante surge en el régimen porfirista. Durante los setenta años posteriores a nuestra revolución, las diversas administraciones presidenciales han manejado una postura si bien de reserva ante esta inversión, finalmente de apertura cuando el desequilibrio de nuestra balanza de pagos ha alcanzado magnitudes preocupantes. Simultáneamente a esta política han adoptado medidas reguladoras de su inversión, tendientes a la salvaguarda de los intereses nacionales mediante la fijación de sectores y ramas de actividad económica en los que se permite y procura su establecimiento, condicionándola a la satisfacción de tres criterios fundamentales: sujeción a nuestras leyes, generadora de nuevas fuentes de empleos y nueva tecnología, y coadyuvante de la apertura de mercados a las exportaciones.

A la postre, el monto de la IED acumulada asciende a más de ocho mil millones de dólares; existen más de 5,400 empresas con capital extranjero de las cuales el 53 % conservan mayoría de dicho capital, cuyo origen es estadounidense en un 70 %, aproximadamente. La evolución en esos setenta años a partir de la revolución, aunada a las políticas sostenidas por el gobierno federal, de mexicanización de empresas, han desplazado a la IED en abandono de ciertos sectores, como por ejemplo el de la industria extractiva, significativamente hacia la industria de transformación. Actualmente se concentra el 78 % de su monto en la industria manufacturera, y dentro de ésta se localiza principalmente en las ramas de fabricación de productos químicos, construcción y ensamble de equipos y material de transporte, artículos eléctricos y electrónicos, y manufactura de productos alimenticios.

Al finalizar 1980, la IED representó el 1.25 % en relación al PIB. Si bien esta participación no es de magnitudes, no por ello la IED deja de tener influencia real en las actividades que ofrecen mejores perspectivas de rentabilidad y capacidad para desarrollarse y mejores infraestructuras tecnológicas y administrativas.

No resultan optimistas los indicadores conocidos respecto a los efectos de la IED en diversos sectores de nuestra economía. Con datos hasta 1981, se atribuye a la IED la responsabilidad del 31 % del déficit de la balanza de pagos y el procurar en mayor medida las importaciones que las exportaciones: en ese mismo año, aquéllas excedieron a estas últimas en un 117 %. En materia de empleo, en el caso de México no se conocen evaluaciones confiables que nos orienten respecto al volumen de empleos que han correspondido a trabajadores ya integrados con anterioridad a la población económicamente activa, de la totalidad de empleos creados por las empresas con IED, y en qué casos la propia creación de empleos de la IED ha ocasionado cierres de empresas locales antes florecientes.

Por lo que se refiere a la asistencia técnica, aun cuando se han logrado importantes avances en su regulación y control, el panorama

no es satisfactorio al principio de la presente década: el 45 % de la nueva inversión extranjera directa equivale a pagos por regalías y asistencia técnica; sólo el 11 % de la tecnología adquirida se aplica a bienes de capital y el 35 % a ramas no prioritarias de la economía nacional; el 81 % de la tecnología adquirida del extranjero proviene de Estados Unidos de América, y el 73 % de las empresas adquirentes no cuentan con programas de investigación, lo cual impide avanzar en la configuración de una tecnología propia.

La actividad reguladora del Estado sobre la IED se vio significativamente incrementada en la década de los setenta. La infraestructura legal en la materia 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 coordinan, regulan y encauzan dicha inversión.

Si bien estos instrumentos constituyen los ordenamientos por excelencia del régimen jurídico de la inversión extranjera, investigadores en la materia estiman que por lo que se refiere a la LIE, es de esperarse se ocupe en mayor medida de promover la inversión nacional y no únicamente en mantenerla, en tanto que la LTT es deseable que además de los aspectos de control y vigilancia, contemple medidas impulsoras de aspectos promocionales de la tecnología, incluyendo criterios cualitativos que coadyuven en la integración, si bien paulatina, pero firme, de una tecnología nacional, aplicable sobre todo a los bienes de capital como representantes de la esencia de los sistemas de producción.

Por otra parte, la necesidad de coordinar, estudiar y resolver, tanto la política dictada por el ejecutivo federal, 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.

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. Únicamente 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.

Ahora bien, el comportamiento de la IED en el campo tributario ha tenido manifestaciones preocupantes. La experiencia mexicana en este sentido nos dice que las empresas con capital extranjero han adoptado prácticas evasoras y de elusión fiscal en materia de impuesto sobre la renta, muchas de ellas internacionalmente conocidas e identificadas en el esquema operativo de las grandes corporaciones transnacionales que son el testimonio e instrumento más relevante de la IED. Estas prácticas son, entre otras: la sobredeclaración de gastos, subdeclaración de ventas, pagos ficticios por concepto de asistencia técnica, regalías, publicidad y exceso de intereses y repatriación de utilidades; inclusive en 1980 fue detectada por el fisco federal cuantiosa evasión fiscal en el impuesto sobre la renta, incurrida mediante el recurso de la sobredeclaración de gastos por un grupo de importantes empresas con capital extranjero.

El impuesto sobre la renta, dentro del sistema impositivo mexicano, es el gravamen rector cuya recaudación en el último quinquenio representó, en promedio, el 42 % de la totalidad de los ingresos tributarios. Adicionalmente a esta consideración, debe tenerse presente que aproximadamente el 90 % del impuesto sobre la renta recauda-

do proviene, vía directa o por entero de retenciones, de núcleos de aproximadamente 20 mil grandes contribuyentes, dentro de los cuales se localizan las empresas sujetas a nuestro análisis. Con base en esto podemos presumir la significancia que en las previsiones de las finanzas nacionales tienen las transgresiones a las leyes fiscales en las que estos contribuyentes han incurrido y que forman parte del alto nivel de incumplimiento fiscal prevaleciente en el país, el que de acuerdo a estimaciones conocidas probablemente asciende a un 70 % del monto de lo que se recauda.

La Ley del Impuesto sobre la Renta ha ido perfeccionándose y afianzándose en los últimos años, con miras a controlar con más efectividad las operaciones tipo de la inversión extranjera a la que nos hemos referido. Las reformas a la citada ley, operadas en los últimos años, en relación a los esquemas de evasión, en lo particular las que se refieren a esas operaciones, evidencian las sospechas del legislador. Así por ejemplo, en materia de intereses se busca la existencia del préstamo real que responda a las necesidades financieras reales de la empresa, sin que sobrepasen 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. No se opone el 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 inquietud surgida como resultado del conocimiento de estas prácticas de evasión fiscal, motivó nuestro interés por analizar el comportamiento fiscal de este tipo de empresas, a la luz de su parti-

cipación en el mercado. El propósito era sustentar la aprobación o rechazo de una hipótesis central: **¿LA CONTRIBUCIÓN FISCAL DE LA IED, CRECE AL MISMO RITMO QUE SU PARTICIPACIÓN EN EL MERCADO?**

Esta última corresponde al valor agregado de la producción, y la contribución fiscal a la totalidad de los impuestos pagados por las empresas, destacándose especialmente dentro de éstos al impuesto sobre la renta, al considerarlo por una parte, como el gravamen rector del sistema impositivo mexicano, y por otra, en virtud de que los recursos de evasión más frecuentemente manejados por las empresas del tipo de las consideradas en el estudio precisamente afectan la base gravable en el tributo mencionado.

Con este objeto, se manejó una muestra aleatoria restricta con datos correspondientes a los años 1974 a 1978, período considerado como trayectoria base. La muestra abarcó 642 empresas con ingresos anuales superiores a \$20 millones y con participación de capital extranjero a partir del 25 %. DEL ANALISIS A LOS RESULTADOS DE LA MUESTRA, SE CONCLUYO QUE LA APORTACION DE LA IED AL VALOR AGREGADO DE LA PRODUCCION NACIONAL CRECE A UN RITMO MAYOR QUE EL DE SU CONTRIBUCIÓN FISCAL. Los números resultantes de la muestra, evidenciaron que la participación en el mercado de estas empresas, creció en un promedio ponderado del 28 %, en tanto que el de su contribución fiscal, vía exclusivamente el impuesto sobre la renta, fue del 17 %, considerando los años 1977 y 1978, dado que en los otros años de la trayectoria base reportó decrementos. No obstante, considerando la carga fiscal total, ésta mostró ligeros incrementos y decrementos oscilantes, aun más distantes del ritmo persistentemente creciente del valor agregado de la producción nacional.

Concluimos además que los subsidios otorgados a la IED han permitido su desgravación aproximadamente del 0.78 %. La justificación de los subsidios se basa fundamentalmente en dos supuestos: un nivel generalmente alto de impuestos que apoye la solicitud de

exención o reducción y de la eficacia de la administración fiscal que impida la evasión y elusión fiscales. En el caso de México, consideramos que no se dan en la dosis suficiente ambas condiciones, por lo que es de recomendarse una política más cautelosa en materia de subsidios, otorgándoseles únicamente por excepción en aquellos casos especiales que demanden un trato fiscal más benigno, en provecho del desarrollo de la economía. Esta concesión deberá canalizarse principalmente en el ámbito del comercio exterior, en el que deben tener plena justificación.

De acuerdo a los indicadores de la muestra trabajada, los subsidios se han aplicado principalmente en la industria extractiva, situación muy probablemente originada por la mexicanización del sector, y sólo en un 11 % al renglón de exportaciones. El hecho de que LOS IMPUESTOS TOTALES PAGADOS POR LAS EMPRESAS CON INVERSIÓN EXTRANJERA, NO GUARDEN UN RITMO CRECIENTE, CONGRUENTE AL QUE DEMANDA SU CRECIENTE PARTICIPACIÓN EN EL MERCADO, se encuentra estrechamente vinculado con la evasión fiscal en el impuesto sobre la renta, a la que se ha hecho referencia. Si se acepta como válido el que diversos grupos de este tipo de empresas han adoptado prácticas de evasión fiscal, y no obstante ello las cifras resultantes de la muestra reportan ciertos incrementos en la carga fiscal, es posible afirmar que dichas empresas se encuentran subgravadas, toda vez que de acuerdo a la correspondiente legislación están obligadas a absorber una mayor carga fiscal en cumplimiento al principio básico de equidad de todo sistema tributario.

El entorno económico nacional e internacional en que se mueve y deberá moverse el México de los ochenta, es de una crisis de magnitud sin precedente. En el ámbito nacional y en el umbral de 1983, el agobio de la deuda externa nunca jamás contraída, es del orden de más de 80 mil millones de dólares, endeudamiento que nos ha colocado dentro del 66 % de la dimensión de la deuda de América Latina, junto con tres países que después de México por orden decreciente son Brasil, Argentina y Venezuela. La tasa de desempleo se ha duplicado y se tienen cada vez mayores índices de desocupación; se sufre

una inflación del 100 % con inminente riesgo de su aceleramiento violento; se predice un crecimiento económico escasamente del 1 %; el sector público presenta un déficit también inesperado, y el peso mexicano se ha devaluado en un 200 %, moviéndose en un mercado parcialmente controlado.

Ante este desolador panorama, compartimos la opinión de que en un momento como el actual de tan aguda crisis económica, sería un “suicidio” económico y político el rechazar capitales foráneos, dado que nos son indispensables para seguir creciendo. Nos encontramos en el momento en que es inevitable que el capital foráneo contribuya grandemente al fortalecimiento de nuestra economía, logrando que su aportación no se constriña simplemente a la compra de empresas mexicanas, sino como auténtica participación en su crecimiento, aumentando el ahorro interno y la productividad de la planta industrial.

Llegó pues el momento de enriquecer y dar mayor solidez a la maquinaria controladora de la IED; ahora más que nunca deberán fortalecerse y conjuntarse en armonía la maquinaria legal y administrativa que regule y controle con firmeza a esta inversión.

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. 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 y acrecentando la del exportador.

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 de las operaciones puede ejercerla la autoridad fiscal, apoyándose en los datos, informes y cotizaciones de precios que proveen determinados organismos internacionales.

En nuestra opinión, existe una alta posibilidad inmediata de ejercer un control administrativo eficiente de los precios de transferencia. No hay una estructura obstructiva para ello, ni el propósito de control es un objetivo inalcanzable.

Las leyes en materia fiscal si bien son de compleja administración, en los últimos años han sido sujetas constantemente a reformas que fortalecen cada vez más el control legal sobre los esquemas de evasión y optimizan la equidad del sistema tributario; a su vez, la administración tributaria evoluciona hacia niveles superiores de desarrollo administrativo.

Las condiciones legales y de estructura, están dadas para el ejercicio de un razonable control administrativo sobre el mecanismo mencionado; bastará para ello con insertar el subsistema administrativo en el nivel idóneo de las estructuras burocráticas. Más bien se trata de 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.

El nacionalismo revolucionario, debe como ideología manifestar lealtad a nuestras tradiciones y costumbres, apego a nuestra historia y a nuestro suelo, e impone el compromiso de superar todo aquello que violenta nuestra independencia política o económica. Nuestra sociedad, en un contexto de democracia y nacionalismo revolucionario, deberá reflexionar las decisiones en torno a la opción del capital extranjero. Nuestro momento de crisis que impulsa la mayor apertura hacia una corriente creciente de inversión extranjera, no debe ocasio-

nar que esa inversión reclame mayores derechos, seguridades y beneficios que los que deban serle concedidos, de acuerdo a un inteligente equilibrio entre el requerimiento urgente que de ella se tiene, y su adhesión a las normas y leyes que la deban regular, para que su penetración sea armónica con el proyecto nacional, afín a las necesidades sociales del país y a los grandes objetivos nacionales.