

# Régimen tributario

## de la **industria maquiladora**

ROBERTO SCHATAN\*

**E**n este artículo se explica la evolución del régimen tributario de la industria maquiladora de exportación. Se presentan algunos cálculos de los impuestos pagados por dicha industria y se comparan con el crédito al salario otorgado a los trabajadores del sector. La evidencia en conjunto indica que esta industria gozó de ventajas fiscales importantes, por lo que su contribución a los ingresos públicos fue escasa, y que esto debería revertirse con las últimas modificaciones al régimen. Se concluye previniendo las presiones que pueden surgir en el marco recesivo para dar marcha atrás al camino recorrido en materia tributaria para dicho sector.

### BASE TRIBUTARIA DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA

**L**a industria maquiladora se ha desarrollado rápidamente, en particular después del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), y ha llegado a constituir un segmento prioritario, si no estratégico, de la economía nacional. Este éxito, en especial en materia de empleos y de captación de divisas, desplazó por muchos años a un segundo plano el interés en su contribución a los ingresos públicos. La dificultad natural para obtener información tributaria significó además que fuera un asunto poco estudiado; la literatura de corte más académico, tanto en México como en Estados Unidos, por lo general lo omite y las pocas referencias al respecto indican que la carga tributaria de la industria ha sido escasa, pero no pasan de

ser afirmaciones o sospechas sin mayor fundamento empírico (véase la gráfica 1).<sup>1</sup>

Hasta mediados de los años noventa no existió una política fiscal específica para el sector maquilador de exportación: las empresas maquiladoras eran contribuyentes del impuesto sobre la renta (ISR) y del impuesto al activo de acuerdo con el régimen general de ley, al igual que cualquier otra persona moral. No obstante, como se explica en detalle más adelante, sus características particulares las convierten de forma inevitable en un caso especial en materia impositiva, que si no se le atiende deja espacio para que las empresas del sector minimicen de manera fácil su carga tributaria en México.

Afectar ese *statu quo* no era asunto trivial o sólo de voluntad. En primer lugar, es importante recalcar que los impuestos que esta industria por una u otra vía pudiera dejar de pagar

1. Véase por ejemplo L. Sklair, *Assembling or Development: The Maquila Industry in Mexico and in the United States*, Unwin Hyman, Boston, 1989; E. Stoddard, *Maquila: Assembly Plants in Northern Mexico*, University of El Paso, Texas, 1987; B. González Aréchiga y R. Escamilla, *Las maquiladoras: ajuste estructural y desarrollo regional*, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, 1989, y CEPAL, "México: la industria maquiladora", *Estudios e Informes*, núm. 95, Santiago, Chile, 1996.

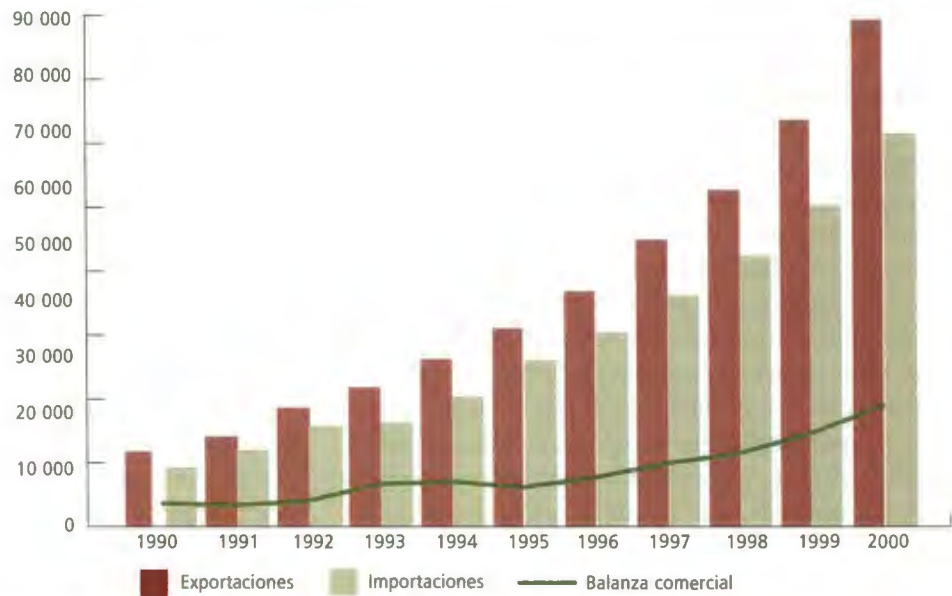
\* Director general adjunto de estudios especiales en materia impositiva de la unidad de política de ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) <roberto.schatan@shcp.ssi.gob.mx>. El autor agradece la ayuda de Alejandro Barragán y Claudia López. Las opiniones son responsabilidad exclusiva del autor y no representan necesariamente el punto de vista de la institución en que labora.

en México por lo general los pagan las casas matrices en su país de residencia, es decir, la ampliación de la base tributaria en México suele significar su disminución en otro país (y viceversa), por lo que el asunto se transforma en un problema bilateral entre gobiernos. El mecanismo por el cual se traslada la carga impositiva de un país a otro tampoco es automático ni mucho menos ilimitado. Esta materia está regulada jurídicamente por los tratados para evitar la doble tributación, pero ello no impide que los desacuerdos o las iniciativas unilaterales en terrenos de la potestad impositiva puedan llevar a una doble tributación de las empresas, lo cual, con sólo avizorarse como posibilidad, puede conducir a un fuerte éxodo de cualquier industria tan globalizada como la maquiladora. En segundo lugar, más allá del efecto de un doble impuesto a un mismo ingreso, se debate si las facilidades tributarias que tuvo el sector maquilador, gracias a un régimen omiso en buena medida, ayudaron precisamente a su rápido desarrollo (véase la gráfica 2).

A partir de 1995, dada la magnitud que había adquirido la industria maquiladora y la adecuación del sistema tributario mexicano al marco internacional, comenzó un giro en la política impositiva del sector: se busca, con reglas especiales, ampliar de forma gradual su base tributaria de manera que a fin de cuentas adquiriera importancia en la economía del país. Para esto, la política fiscal debía atender dos asuntos centrales

G R A F I C A 1

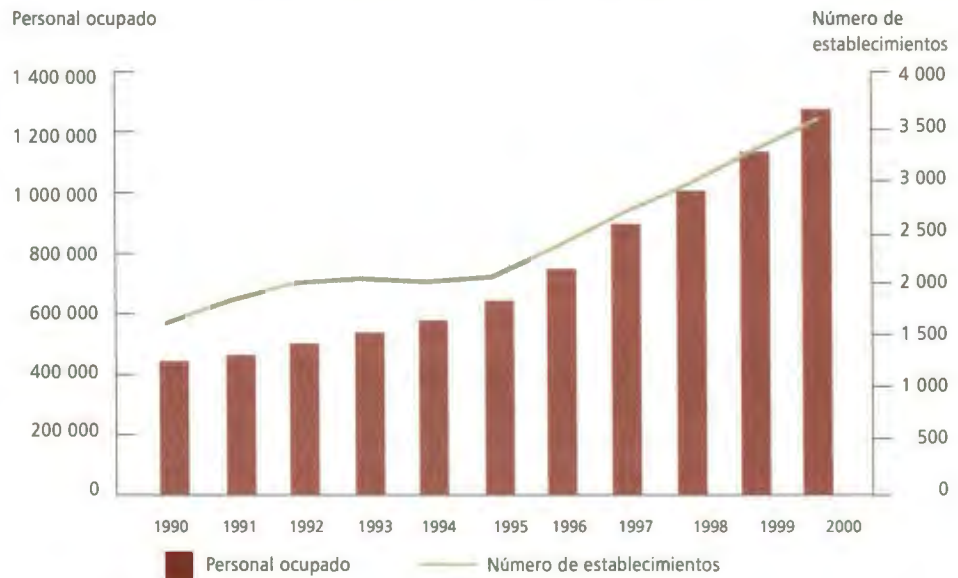
**INDUSTRIA MAQUILADORA EN MÉXICO:  
EXPORTACIONES, IMPORTACIONES Y BALANZA COMERCIAL, 1990-2000**



Fuente: Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Sistema de Información Comercial de México, abril de 1999.

G R A F I C A 2

**INDUSTRIA MAQUILADORA EN MÉXICO: PERSONAL OCUPADO Y ESTABLECIMIENTOS, 1990-2000**



Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

del régimen general del impuesto sobre la renta que son de especial relevancia para el caso de la maquiladora: reglamentar la administración de los precios de transferencia por partes relacionadas y hacer operativo el concepto de establecimiento permanente.

## PRECIOS DE TRANSFERENCIA

La utilidad de las empresas filiales que mantienen relaciones comerciales importantes con sus casas matrices (transacciones entre partes relacionadas) se determina a partir de las compras y las ventas registradas a precios de transferencia decididos internamente por la empresa transnacional que a falta de regulación pueden coincidir o no con los que se cotizan en el mercado en operaciones equivalentes. Éste es el caso típico de las maquiladoras de capital extranjero, pues por lo general exportan 100% de su producción a la casa matriz: la utilidad reflejada en México, como los impuestos pagados aquí, se definen en la práctica por las tarifas que se decida cobrar a la matriz por sus servicios.

Sin duda la subfacturación de las ventas y la sobrefacturación de las compras posibilitan la exportación de las utilidades. En la medida en que los procesos se refinan en la maquiladora, las posibilidades de manipulación se multiplican, pues también se deben facturar los servicios tecnológicos, el aprovechamiento de intangibles y las operaciones financieras, por dar algunos ejemplos, para los cuales no siempre hay referentes de mercado disponibles.

Para evitar complicaciones, el precio de transferencia usado por la maquiladora se ha calculado por tradición como un margen de utilidad por encima de los costos de operación del servicio de maquila, constituido sobre todo por la nómina de obreros y empleados contratados en la localidad. A este procedimiento se le conoce como centro de costos, esto es, las maquiladoras cobraban a sus clientes en el extranjero sus costos de operación en el país más un porcentaje de utilidades decidido de manera más o menos arbitraria por la empresa extranjera.<sup>2</sup>

La encuesta que el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) realiza periódicamente sobre la industria maquiladora de exportación indica que la utilidad promedio de ésta en la segunda mitad de los años noventa estuvo debajo de 3% del valor de sus ventas, mientras que a principios de los ochenta los márgenes promedio duplicaron

ese porcentaje.<sup>3</sup> Los márgenes de utilidad más recientes son incluso inferiores a los registrados en Centroamérica y el Caribe.<sup>4</sup>

Estos datos plantean varias interrogantes. Los márgenes de utilidad de tres o cinco por ciento representan una ganancia adecuada, equivalente a lo que generaría una empresa similar operando a precios de mercado ¿La aparente baja de rentabilidad desde principios de los ochenta es reflejo de una mayor manipulación de los precios de transferencia o es simplemente resultado de una industria sometida a una fuerte competencia? La diferencia en el comportamiento de la maquiladora de frontera respecto de la misma industria situada en el interior del país podría dar una primera idea de lo sucedido.

Los porcentajes que se muestran en la gráfica 3 son promedios del conjunto de maquiladoras de exportación, es decir, incluyen a las de capital mayoritariamente extranjero y las que son por completo nacionales independientes, pues el INEGI no diferencia sus cifras entre ambos tipos de empresas.<sup>5</sup> Con el supuesto de que la maquiladora de capital extranjero se ubica sobre todo en la frontera y que la de propiedad nacional está en el interior del país,<sup>6</sup> el comportamiento relativo de estos segmentos de la maquiladora resulta revelador: en la primera mitad de los años ochenta ambas reflejaban el mismo porcentaje de utilidades respecto al valor agregado que generaban, pero para finales de los años noventa los márgenes de las maquiladoras de frontera eran apenas la mitad de las del interior del país. La clara tendencia de ese decenio se modificó en 2000, pero es prematuro especular si ello constituyó algo más que un episodio temporal (véase el cuadro 1).

Lo anterior es indicativo de que la utilidad promedio del sector ha disminuido en lo fundamental a causa del segmento extranjero de la industria y, por tanto, muy probablemente por la administración de los precios de transferencia con sus casas matrices. En consecuencia, si la industria maquiladora de suyo era considerada una pobre generadora de impuestos

2. American Chamber of Commerce, *México's Maquiladora In-bond Industry*, México, 1988.

3. Ésta no es aún la utilidad fiscal sobre la cual se paga el ISR, pues no considera todavía la depreciación autorizada fiscalmente, los intereses, las ganancias o pérdidas inflacionaria y cambiaria, entre otros rubros.

4. R.M. Buitelaar, "América Central y República Dominicana: modernización y ajuste en la maquila de confección", *Impacto del TLCAN en las exportaciones de prendas de vestir de los países de América Central y República Dominicana*, CEPAL, 2000.

5. Se sabe a partir de los registros de la Secretaría de Economía, institución responsable de emitir los permisos de maquila, que a mediados de los años noventa alrededor de 60% de las maquiladoras de exportación era de capital en su mayoría extranjero.

6. En el sector textil, por ejemplo, de una muestra de 218 maquilas de exportación totalmente nacionales extraída de los registros de la Secretaría de Economía se corroboró que sólo 19 se encuentran en municipios fronterizos. De hecho, la mayor parte de la industria maquiladora nacional de exportación pertenece al sector textil.

**INDUSTRIA MAQUILADORA EN MÉXICO: MARGEN DE UTILIDAD PROMEDIO, 1980-2000 (PORCENTAJES)**



1. Utilidad/(valor agregado + importaciones)

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)

C U A D R O 1

**MÉXICO: MAQUILADORAS FRONTERIZAS Y DEL INTERIOR: UTILIDAD SOBRE VALOR AGREGADO (PORCENTAJES)**

	Total nacional	Estados fronterizos	Estados no fronterizos
1980	16.74	16.74	16.67
1985	19.07	19.00	19.68
1990	16.27	15.60	20.90
1991	16.75	16.37	18.98
1992	13.40	12.63	17.63
1993	13.19	12.44	17.24
1994	12.51	11.47	18.27
1995	14.56	13.23	20.74
1996	12.88	10.95	20.73
1997	13.35	10.69	23.21
1998	13.72	11.54	20.95
1999	14.01	11.67	20.81
2000	12.36	11.85	13.79
Promedio	14.52	13.40	19.20

Fuente: INEGI

**ESTABLECIMIENTO PERMANENTE**

Tan importante o más que los precios de transferencia para efectos impositivos es que la maquila opera en su mayoría con maquinaria, equipos e inventarios importados de manera temporal y que son propiedad de la casa matriz, que le son otorgados en comodato o consignación a la empresa mexicana, pero que se mantienen registrados en la contabilidad de la empresa residente en el extranjero. Esto significa que los efectos fiscales atribuibles a esos activos se dan en el país extranjero, tanto por la deducción de las compras y la depreciación de los equipos, como por la acumulación de los ingresos gravables derivados de estas inversiones.

Las empresas extranjeras por lo general prefieren operar de este modo por más de una razón: además de la simplicidad administrativa y contable que les significa, los activos en México no pueden ser considerados legalmente como garantía en caso de una contingencia laboral de la maquiladora y se mantienen exentos del impuesto al activo en la proporción que la producción sea exportada.<sup>8</sup>

en el país, esta percepción debió agudizarse de manera notable en el decenio pasado.<sup>7</sup>

7. Según conocedores de la industria, las maquiladoras extranjeras se sujetaron por mucho tiempo a un estándar de facturación de 5% sobre los costos de operación, pero para mediados de los años noventa, la competencia para obtener clientela entre despachos de asesoría fiscal que abrieron oficinas en la frontera norte en esos años habría disminuido ese

estándar a 3% y a veces menos. Esto coincide con la tendencia que marcan las cifras del INEGI.

8. Este beneficio es sólo para los residentes en el extranjero que mantengan activos en territorio nacional. Los activos propiedad de la empresa maquiladora son sujetos del impuesto en los términos generales de la ley. Esta facilidad se debe a que el impuesto al activo no es acreditable en el extranjero.

El derecho tributario internacional reconoce que cuando una empresa tiene en otro país activos e inventarios utilizados en actividades de manufactura, la empresa puede generar un establecimiento permanente en ese país, lo que significa que es un contribuyente del erario del país extranjero, aparte de tener sus obligaciones en su país de residencia.<sup>9</sup> La mayoría de las empresas propietarias de las maquilas mexicanas se encuentra en esa circunstancia y por tanto son contribuyentes en México, independientemente del impuesto que paguen como filiales. Es decir, cada empresa maquiladora puede generar dos contribuyentes en México, la propia empresa maquiladora y, conforme a la figura de establecimiento permanente, la empresa residente en el extranjero propietaria de la maquila, la cual está sujeta entonces a las mismas reglas de tributación aplicables a las personas morales residentes en el país. Es evidente que la responsabilidad tributaria del establecimiento permanente es sólo por los ingresos que se generen en territorio nacional asociados a sus activos ahí ubicados.

La atribución de ingresos al establecimiento permanente representa un problema jurídico y técnico nada trivial porque no existen reglas universales para ello, ni siquiera en el ámbito de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Sin embargo, el monto del impuesto que le corresponde a México por esta vía es considerable, ya que el valor actual de los activos fijos importados de manera temporal al país por la industria maquiladora extranjera, después de depreciación y actualización por inflación, se acerca a una cifra conservadora de 16 000 millones de dólares (véase el cuadro 2).<sup>10</sup>

Es claro, en suma, que la contribución de la industria maquiladora de exportación estará muy por debajo de su potencial mientras los ingresos imputables a los activos en México propiedad de las empresas extranjeras tributen fuera del país y los servicios de maquila puedan subfacturarse de acuerdo con la voluntad de la empresa transnacional. Por eso, la política fiscal mexicana, para crear un régimen *ad hoc* a la maquiladora y así aprovechar su potencial tributario, necesitaba por una parte regular los precios de transferencia que las maquiladoras utilizan para facturar a sus casas matrices y, por otra, hacer explícita y operante la condición de contribuyente mexicano

de la casa matriz. Ambos asuntos requirieron modificaciones legales de consideración, en función de los modelos acordados por la OCDE. Más aún, para evitar que el aumento en los impuestos pagados en México significara una doble tributación, la transformación del régimen (en donde fue necesario) se coordinó con el gobierno de Estados Unidos, lo que llevó incluso a la firma en 1999 de un acuerdo mutuo entre ambos países al amparo del tratado de doble tributación.<sup>11</sup>

## EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN TRIBUTARIO DE LA MAQUILADORA

En términos generales las empresas maquiladoras son contribuyentes del impuesto sobre la renta como cualquier otra persona moral y desde 1980 la autoridad fiscal ha tenido facultades para determinar presuntivamente los ingresos de los contribuyentes para evitar o corregir la manipulación de los precios. La figura de establecimiento permanente de los residentes extranjeros también está en la Ley del Impuesto Sobre la Renta (LISR) desde entonces. Sin embargo, por muchos años la posibilidad de gravar según estas figuras estaba relativamente limitada. Es apenas en 1992 que se introduce de manera explícita en la misma ley la obligación para las partes relacionadas de efectuar operaciones a precios de

### C U A D R O 2

#### MÉXICO: INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN LA INDUSTRIA MAQUILADORA (MILLONES DE DÓLARES), 1994-2000

Año	Inversión extranjera directa en las maquiladoras	Valor depreciado y ajustado por inflación
1994	895	1 158
1995	1 366	1 605
1996	1 417	1 515
1997	1 680	1 742
1998	2 111	2 169
1999	2 778	2 736
2000	2 983	2 983

Fuente: Comisión Nacional de Inversión Extranjera, "Informe estadístico sobre el comportamiento de la inversión extranjera directa en México", junio de 2001

9. Un ejemplo típico de un establecimiento permanente son las instituciones bancarias extranjeras que abren sucursales en terceros países. Por lo general el impuesto que se paga en el extranjero a causa de un establecimiento permanente se acredita en el país de residencia, de modo que no existe una doble tributación en la medida en que el impuesto en el extranjero no sea superior al que el mismo ingreso causaría en el país de residencia.

10. Cálculos a partir de los datos del cuadro 2, considerando una depreciación de 10% anual y una tasa de crecimiento de la inversión extranjera directa antes de 1994 también de 10% al año.

11. Este acuerdo en un principio tuvo vigencia de tres años, pero fue prolongado de manera indefinida mientras la OCDE no emita lineamientos sobre la atribución de ingresos a establecimientos permanentes en el sector manufacturero. México participa en el subgrupo de trabajo establecido por el Comité de Asuntos Fiscales de la OCDE que tiene el mandato específico de elaborar lineamientos para atribuir ingresos a establecimientos permanentes.

mercado,<sup>12</sup> pero para hacer realmente efectiva esta obligación, así como la de establecimiento permanente, era necesario el marco legal internacional que facilitara el procedimiento de compensación entre países, es decir, para acreditar el impuesto sobre la base de un conjunto de tratados a fin de evitar la doble tributación. El convenio con Estados Unidos se firmó en 1994 y a la fecha México cuenta ya con una red de 20 tratados en vigor, más otros seis firmados y en proceso de ser aprobados por los congresos de cada país.

En 1994 se envió al Congreso la iniciativa para modificar la LISR e introducir un artículo transitorio en el que se obliga en específico a la industria maquiladora a operar a precios de mercado a partir del ejercicio fiscal de 1995.<sup>13</sup> Junto a este cambio en la ley se reglamentaron en ordenamientos administrativos dos formas para cumplir con este requisito: 1) generar una utilidad de operación anual mínima de 5% sobre los activos utilizados en la actividad de maquila, incluyendo los de propiedad de residentes en el extranjero conocida como refugio tributario;<sup>14</sup> 2) obtener de la SHCP una resolución particular en la que se confirmara que el precio de transferencia pactado por la empresa por el servicio de maquila correspondía a un precio de mercado (Advance Pricing Agreement). Este precio de referencia de mercado es el instrumento que la mayoría de los países de la OCDE utiliza para reglamentar los precios de transferencia de las empresas transnacionales.

En 1995 México ingresa en la OCDE y en el mismo año el organismo termina de revisar sus recomendaciones en materia de precios de transferencia, las cuales se publicaron en un documento guía que permanece hasta la fecha como el referente internacional para su determinación por parte de las empresas transnacionales. Las recomendaciones de los *Lineamientos*<sup>15</sup> quedan plenamente incorporadas a la ley mexicana en 1997.

Para evitar un giro radical en la materia, la política fiscal fue introduciendo en la práctica estas nuevas obligaciones de manera escalonada, exceptuando de inicio el asunto más conflictivo relativo al establecimiento permanente, aunque el beneficio de esta exención quedó condicionado a que se

cumpliera con el requisito de precios de transferencia de mercado.<sup>16</sup> Para reforzar esta condicionante, la exención del impuesto al activo de que gozaban los residentes extranjeros por sus activos utilizados en la maquila de exportación también se sujetó a partir de 1995 a que se cumplieran los mismos requisitos de precios de transferencia. Tal reglamentación en definitiva hizo reaccionar a la industria para empezar a corregir sus problemas en esta materia.

En los siguientes años el régimen fiscal continuó su transición al modelo que recuperara plenamente la base tributaria: en 1997 la exención al establecimiento permanente se convierte en un régimen transitorio de la ley<sup>17</sup> y en 1999 se incluye en la LISR una disposición para hacer desaparecer totalmente dicha exención a partir de 2000. Es decir, desde ese año los residentes en el extranjero con maquiladoras en México estaban programados para tributar plenamente como establecimientos permanentes.<sup>18</sup>

#### LOS PRECIOS DE TRANSFERENCIA DE MERCADO

En 1995 y 1996 la industria se adaptó a las nuevas reglas de precios de transferencia y solicitó su establecimiento a la autoridad hacendaria y acogiéndose al refugio tributario según la conveniencia del contribuyente. Para obtener el precio de transferencia de mercado la empresa debe someter a consideración de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) un estudio donde se demuestre a partir de uno de los varios métodos aceptados por la OCDE (e incorporados a la ley mexicana) que los precios de transferencia utilizados por la maquiladora son equivalentes a los utilizados por una empresa independiente en transacciones similares.<sup>19</sup> Para ello se necesita información sobre las operaciones de empresas comparables que sólo se puede obtener si la empresa es pública, es decir, si cotiza en la bolsa de valores. Debido a que en México cotizan pocas empresas y ninguna puede estimarse similar a una maquiladora, los estudios ofrecieron como empresas comparables, con los debidos ajustes, empresas

12. Se consideran partes relacionadas cuando una participa de manera directa o indirecta en la administración, control o capital de la otra. Se considera precio de mercado el monto que hubieran utilizado con partes independientes o entre ellas en operaciones comparables, artículo 64-A, Ley del Impuesto sobre la Renta (LISR).

13. Artículo cuarto bis, fracción I, LISR, 1995. Este artículo tiene el efecto tácito de una especie de amnistía fiscal para la industria.

14. Esta condición de establecer un rendimiento mínimo a tabla rasa se conoce como un refugio tributario (Safe Harbour).

15. OCDE, *Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations*, 1995.

16. Artículo 2, quinto párrafo, LISR, 1994. En 1994 se incorpora en la ley esta excepción, en el sentido de que se consideraría que el residente en el extranjero propietario de una maquila no tendría establecimiento permanente si operara a precios de mercado con su empresa maquiladora en México.

17. Artículo cuarto transitorio de 1997, fracción VI.

18. Artículo cuarto transitorio de 1999. Este giro en la política fiscal hacia el sector recibió fuertes críticas en su momento. Véase J. McLees, "Suden Tax Change for Pitex Operations Illustrates Tax Risks for US Companies with Maquiladoras", *Tax Notes International*, 8 de noviembre de 1998.

19. El contribuyente selecciona el método que utiliza entre los varios autorizados por ley, tal y como indican los lineamientos de la OCDE.

manufactureras por contrato en Estados Unidos. De ahí se desprendió que los rendimientos que en el pasado reciente informó la maquila en México eran con frecuencia subestimados y los precios de transferencia de mercado en muchos de los casos implicaron un aumento en la recaudación. No obstante, está pendiente una evaluación definitiva de los efectos de estos precios en el comportamiento tributario del conjunto de la industria maquiladora en los primeros años de existencia del programa.

Las opciones que ofrecía el régimen de 1995, sin embargo, tenían un problema de fondo importante: no eran en sí consistentes. El refugio tributario exigía un rendimiento mínimo por el total de activos utilizados por la maquila, incluyendo los del extranjero, con lo que obligaba al contribuyente residente en México a pagar un impuesto por una utilidad imputada al equipo e inventarios propiedad del extranjero en el país. De hecho, el porcentaje de 5% que se exigía resultaba en un gravamen similar al impuesto al activo.<sup>20</sup>

El precio de transferencia de mercado, en cambio, establecía precios o utilidades de acuerdo con lo observado en empresas independientes y comparables sólo con la maquiladora, es decir, por una abstracción de los costos asociados a la inversión en México propiedad del residente en el extranjero, tal como la maquinaria, el equipo y el inventario importados temporalmente al país, y de los sueldos de los directivos de la maquila que se mantienen en la nómina de la empresa extranjera. Esto es un parámetro distinto al del refugio tributario y deja fuera de consideración precisamente a los elementos constitutivos del establecimiento permanente.

Lo que sucedía entonces es que las maquiladoras intensivas en mano de obra escogían el refugio tributario, ya que una utilidad modesta fácilmente podía representar más de 5% del valor de los pocos activos utilizados por ella, mientras que las intensivas en capital, en especial por tener a su consignación un monto importante de activos perteneciente al residente en el extranjero, optaban por el precio de transferencia de mercado, ya que ahí sólo se considerarían fundamentalmente sus costos de mano de obra para determinar su utilidad de mercado.

En suma, las maquiladoras que optaron por el precio de transferencia de mercado, que fueron más de 600 en los primeros años de vigencia de este régimen, es muy probable que hayan pagado menos impuestos de los que les hubiera correspondido en el refugio tributario, pero además el impuesto enterado no guardó relación alguna con el establecimiento permanente de la empresa extranjera.

20. El impuesto al activo era 1.8% del valor de los activos, mientras que el ISR era 35% de 5% del rendimiento sobre los mismos activos.

## RÉGIMEN VIGENTE EN LA MAQUILADORA

Aunque el tratado para evitar la doble imposición suscrito con Estados Unidos contiene una disposición que precisa que los residentes en dicho país pueden ser gravados en México como establecimientos permanentes si realizan actividades por medio de empresas maquiladoras, su entrada en vigor a partir de 2000 enfrentó fuertes obstáculos en Estados Unidos. Por una parte, el gobierno de aquel país no quería un precedente ante las demás naciones de que ya existía un método aprobado para atribuir ingresos a los establecimientos permanentes y, por otra, la legislación de Estados Unidos, en contra de lo estipulado en dicho tratado según muchos expertos tributarios, no reconoce los ingresos obtenidos fuera del país por las sucursales<sup>21</sup> de sus empresas como ingresos extranjeros si la sucursal exporta la totalidad de su producción a su mismo país, como sucede con un buen número de maquiladoras establecidas en México. Esto quiere decir que la autoridad tributaria de Estados Unidos, el Internal Revenue Service (IRS), negará todo crédito por los impuestos pagados en el extranjero por esa sucursal. Es decir, los ingresos que genera tal empresa se consideran ingresos generados en Estados Unidos y deben tributar en aquel país. Así, los impuestos que como establecimientos permanentes pagaran en México los propietarios de la maquila no serían acreditables en Estados Unidos, lo que causa una doble tributación.

Independientemente de lo anterior, el problema práctico de no contar con reglas para calcular el ingreso imputable al establecimiento permanente asociado a la maquiladora no es menos importante y la elaboración de reglas para este efecto no es trivial, como tampoco lo es su operación administrativa. El motivo central por el cual no se cuenta con estas reglas es que para que funcionen deben ser parte de un modelo aceptado en escala multilateral y se considera inconveniente adelantarse a las negociaciones que aún se llevan a cabo en el seno del comité fiscal de la OCDE.<sup>22</sup>

En consecuencia, para hacer efectiva la incorporación a la base tributaria del gravamen correspondiente a los establecimientos permanentes, se procedió a negociar un acuerdo bilateral con Estados Unidos, donde radica la gran mayoría de las empresas con capitales invertidos en la maquila, aun

21. Una sucursal es una figura distinta a una subsidiaria. La primera es una extensión en el extranjero de la empresa constituida en el país de residencia; una filial es una empresa por separado, jurídicamente establecida en un país distinto al de residencia, pero propiedad de la primera.

22. El Comité de Asuntos Fiscales de la OCDE autorizó en enero de 2001 la distribución con miras de discusión de los primeros documentos preliminares especializados en la materia elaborados por el subgrupo de trabajo que han sido objeto de un importante debate en este año.

las de origen asiático. En efecto, en 1999 se firmó un acuerdo mutuo con ese país mediante el cual se establece una mecánica que consigue que la maquiladora pague el impuesto por cuenta del establecimiento permanente.<sup>23</sup> Dicha mecánica de nuevo considera un refugio tributario y la obtención de un precio de transferencia de mercado, pero a diferencia del modelo anterior, el actual obliga a un rendimiento sobre la propiedad, la planta, el equipo y los inventarios en México de la maquiladora y del residente en el extranjero en todos los casos.

El refugio tributario por su parte también se reestructuró para impedir que las empresas intensivas en mano de obra, que fácilmente podrían generar un alto rendimiento sobre sus activos, puedan escoger esta opción de manera oportunista; ahora exige que la utilidad de operación sea mayor de forma simultánea a un rendimiento mínimo con respecto a sus gastos de operación en México y al valor de todos los activos. En el primer caso por primera vez se incluye de manera explícita en la base de costos los sueldos y salarios del personal que labora en territorio nacional pero contratado por la empresa residente en el extranjero, que por lo general es el caso de los altos ejecutivos de las empresas maquiladoras. En específico, el rendimiento mínimo para considerar que se cumple con precios de transferencia de mercado y con el pago del impuesto por cuenta del establecimiento permanente debe ser igual o mayor al más alto de 6.5% de los gastos de operación de la maquila y el 6.9% de todos los activos que utiliza.<sup>24</sup>

Estos porcentajes se acordaron a partir de los rendimientos promedio que arrojaban las maquiladoras independientes y las empresas nacionales altamente exportadoras con programas de importaciones temporales exentas (Pitex), por lo que el modelo se construyó de cerca a la hipótesis de trabajo de precios de mercado utilizada por la OCDE en sus documentos preliminares con respecto a la atribución de ingresos a los establecimientos permanentes. Se esperaba que este nuevo modelo que integra al establecimiento permanente y aumenta los porcentajes mínimos de rendimiento tuviese un efecto importante en la recaudación del sector. Las cifras del INEGI para el año 2000 indican que esto no fue así, pues las utilidades del sector disminuyen de nuevo tras un par de años de un repunte moderado. Es muy posible que esto se deba al atraso en la puesta en práctica del modelo como producto en parte de las prolongadas discusiones metodológicas con autoridades extranjeras que prosiguieron hasta el año 2001.

23. J. McLees, M. Bennet y J. González-Bendixsen, "México and the United States Reach Agreement on Maquiladora Taxation", *Tax Notes International*, 8 de noviembre de 1999.

24. Resolución miscelánea, reglas 3.31, 1, 2, 3, 4, 5 y 6.

El acuerdo estará vigente hasta que la OCDE emita lineamientos para atribuir ingresos a empresas manufactureras, pero los parámetros de rendimientos mínimos del refugio tributario podrán ser revisados en el año 2003.

## LOS IMPUESTOS ENTERADOS EN MÉXICO POR LA MAQUILADORA

Calcular los impuestos estatales y federales pagados por un sector de la industria a partir de datos públicos es un ejercicio bastante impreciso, pero sirvan los números que se ofrecen a continuación como un parámetro de referencia para ubicar el orden de las magnitudes.

Las maquiladoras pagan impuestos estatales a la nómina además de los impuestos federales. Éstas cuentan con 80% del personal ocupado por dicha industria, y 75% de ellas se ubica en cinco estados fronterizos: Chihuahua, Baja California, Tamaulipas, Coahuila y Sonora. A partir de las remuneraciones totales pagadas al personal de las maquiladoras en cada una de esas entidades y de su legislación particular en la materia, se calcula que la industria maquiladora en su conjunto enteró en 2000 cerca de 1 700 millones de pesos por ese concepto (véase el cuadro 3).

Las empresas maquiladoras no son públicas, por lo que la única fuente de su comportamiento tributario en escala federal la constituyen sus declaraciones fiscales ante las autoridades hacendarias (que son confidenciales), pero estas bases de datos sobre contribuyentes no identifican si una empresa es maquiladora o no, por lo que incluso para la SHCP es en particular complicado e incierto calcular la recaudación que se ha obtenido de este sector en los últimos años. Sin embargo, a partir de los datos ofrecidos por el INEGI se sabe que la in-

### C U A D R O 3

#### RECAUDACIÓN POR IMPUESTO SOBRE LA NÓMINA, 2000

	Establecimientos	Personal ocupado (miles de personas)	Remuneraciones totales (millones de pesos)	Monto del impuesto (millones de pesos)
Chihuahua	446	319	24 058	481
Baja California	1 218	275	18 798	235
Tamaulipas	375	181	13 227	265
Coahuila	280	114	6 107	61
Sonora	284	105	6 316	126
Subtotal	2 603	994	68 506	1 168
Total nacional	3 590	1 285	83 641	1 673

Fuente: INEGI, Industria Maquiladora de Exportación, y cálculos del autor.



**MÉXICO: PRODUCTO INTERNO BRUTO Y SUPERÁVIT BRUTO DE OPERACIÓN DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA DE EXPORTACIÓN (MILLONES DE PESOS)**

Año	PIB		Superávit bruto de operación
	Manufactura	Maquiladora	
1990	140 608	6 784	1 626
1991	178 729	8 192	2 199
1992	208 365	10 050	1 907
1993	219 934	11 529	2 205
1994	245 012	13 473	2 417
1995	350 156	20 034	4 465
1996	494 520	30 251	6 342
1997	615 478	44 066	8 880
1998	749 293	60 290	13 279
1999	884 527	80 578	16 723
2000	1 017 357	n.d.	n.d.

Fuente: INEGI, Banco de Información Económica.  
n.d.: no disponible.

industria maquiladora de exportación en 1999 generó un superávit bruto de operación (concepto similar al de la utilidad de operación de acuerdo con los principios contables) de alrededor de 16 700 millones de pesos.<sup>25</sup> Esto, claro está, no es la base del impuesto, porque la utilidad fiscal resulta después de ajustar el concepto anterior por una serie de rubros, entre los más importantes, el costo financiero, el componente inflacionario y las ganancias o pérdidas cambiarias. Dependiendo del monto del ajuste que podrían significar estos conceptos, es de suponerse que el impuesto enterado podría ubicarse entre 3 000 y 5 000 mil millones de pesos (véase el cuadro 4).

Es importante dar un marco a esta cifra. Por ejemplo, se puede comparar con el crédito al salario que el gobierno federal otorga a los trabajadores asalariados del sector maquilador. Este subsidio implica no sólo un sacrificio recaudatorio para el erario, sino incluso una transferencia positiva a favor de la industria. Al tomar ambos datos en consideración se tiene una idea más cercana del monto real o neto de la contribución del sector a los ingresos públicos federales mediante los impuestos sobre la renta y al activo.

#### SUBSIDIOS FISCALES A LOS TRABAJADORES DE LAS MAQUILADORAS

En México existe desde 1994 un crédito fiscal al salario que se estableció como parte de los pactos de la época para combatir la inflación. Este crédito funciona en la práctica como un impuesto negativo para los obreros con menores ingresos. El crédito es una cantidad que se reintegra al trabajador dependiendo de su nivel de ingreso, que compensa su impuesto sobre la renta y si éste es inferior al crédito, se hace acreedor de un pago en efectivo, canalizado por medio de su empleador. La empresa a su vez disminuye su impuesto sobre la renta por los pagos realizados en favor del obrero.

La tasa tributaria efectiva para un obrero de ingreso promedio en 1999 (3.6 salarios mínimos) fue cero gracias a que el crédito compensó exactamente el impuesto que debía pagar. Los obreros con salarios menores a ese promedio reciben un impuesto negativo, como resulta ser el caso para el obrero promedio en la industria maquiladora. Al usar el mismo método para calcular los datos publicados por la OCDE sobre la situación tributaria del obrero promedio en México,<sup>26</sup> resulta que para 1999 la tasa efectiva del impuesto para el obrero promedio de la maquila fue de -7.2% (véase el cuadro 5).

Al multiplicar dicha tasa por el monto total de salarios pagados ese año en la industria maquiladora (sin contar sueldos a empleados de nivel técnico o gerencial), se obtiene la transferencia de recursos netos a favor de los obreros por motivo del crédito al salario, el cual sumó en el año 2000 más de 2 000 millones de pesos (véase el cuadro 6).

Si se considera además el monto del impuesto condonado o que se deja de recaudar por el crédito al salario y otros subsidios al impuesto sobre la renta personal, el sacrificio fiscal en beneficio de los obreros de la maquila se calculó en poco más de 4 800 millones de pesos para el año 2000,<sup>27</sup> es decir, muy probablemente una cantidad similar al impuesto corporativo (ISR e impuesto al activo) enterado por la industria maquiladora. Por consiguiente, los números, aunque muy gruesos, apuntan a que la contribución de la maquila al fisco (en el mejor de los casos) apenas alcanza para financiar el subsidio que el Estado proporciona a los obreros que ésta emplea para complementar los salarios que les paga.

Por otra parte, el impuesto potencial que la industria maquiladora de exportación podría enterar al fisco si corrigiera los problemas de precios de transferencia y de establecimiento permanente es difícil de calcular sin realizar un muestreo de la situación particular de un grupo representativo de empresas. Sin embargo, si se toman como referencia sólo los activos fijos registrados como inversión extranjera di-

25. INEGI, Banco de Información.

26. OCDE, *Taxing Wages*, 1999-2000.

27. El ISR condonado a los obreros de maquila (2 700 millones de pesos) se calcula considerando el salario medio de los trabajadores del sector y la tasa impositiva correspondiente, establecida por la LISR en 10 por ciento.

recta que es muy posible que hasta 1999 quedaran fuera de la base del tributo en México, el impuesto adicional —correspondiente en términos generales a la imposición de los establecimientos permanentes— podría sumar 3 500 millones de pesos si se presume que se cumpliera para el total de esos activos con el mínimo establecido en el nuevo refugio tributario.<sup>28</sup>

Otro referente es la utilidad que obtiene la maquila del interior del país. En el supuesto que tales márgenes representarían para la maquila de frontera una corrección aproximada de los precios de transferencia, el superávit bruto de operación para el segmento fronterizo aumentaría alrededor de 6 000 millones de pesos.<sup>29</sup> Por desgracia, ninguna de estas cifras cubre la totalidad de la nueva carga fiscal del sector porque las reglas, en el caso del refugio tributario, exigen que la utilidad fiscal declarada sea la más alta que resulte de usar como base del impuesto los activos totales o los costos y gastos de operación.

Si bien los cálculos anteriores no pretenden ser exactos, indican la brecha recaudatoria que las nuevas reglas tributarias para el sector intentan cerrar. Estos números globales, en efecto, señalan que la base tributaria que se recuperaría podría duplicar la recaudación actual.

28. Este cálculo no incluye los inventarios en la base de la utilidad fiscal sobre activos requerida por el refugio tributario que es de 6.9%, por lo que el resultado probablemente está muy subestimado. Por otra parte, las empresas que opten por un precio de transferencia de mercado podrían obtener una resolución de la SHCP autorizándoles un rendimiento más bajo, en caso que el estudio económico presentado por el contribuyente, de acuerdo con los métodos establecidos por ley, sea suficientemente convincente y si las condiciones propiamente de mercado así lo ameritan en el caso particular.

29. Si se considera un margen promedio de 21% y que la participación del segmento fronterizo representa cerca de 78% del total de la industria.

## C U A D R O 5

### MÉXICO: INDUSTRIA MAQUILADORA DE EXPORTACIÓN: INGRESO, TASA EFECTIVA DEL ISR Y CRÉDITO AL SALARIO DEL TRABAJADOR PROMEDIO, 1995-2000

	Trabajador promedio				Obrero promedio			
	Ingreso promedio anual <sup>1</sup>	Pesos	Tasa efectiva del ISR <sup>2</sup>	Crédito fiscal (en pesos)	Ingreso promedio anual <sup>1</sup>	Pesos	Tasa efectiva del ISR <sup>2</sup>	Crédito fiscal (en pesos)
1995	2.8	16 958	1.3	1 094	1.9	11 670	-4.8	1 378
1996	2.8	21 318	-1.6	1 907	1.9	14 501	-7.1	2 033
1997	3.0	26 243	-1.9	2 412	2.1	18 185	-7.2	2 564
1998	3.1	31 836	-1.5	2 805	2.1	21 529	-7.0	2 982
1999	3.2	37 835	-2.1	3 368	2.2	25 351	-7.7	3 581
2000	3.4	43 586	-1.5	3 727	2.3	29 039	-7.2	3 962

1. Número de salarios mínimos

2. Porcentajes

Fuente: INEGI, Ley del Impuesto sobre la Renta y Resolución Miscelánea Fiscal, 1995-1999.

## C U A D R O 6

### MÉXICO: TRANSFERENCIAS A PERSONAS FÍSICAS EMPLEADAS EN LA INDUSTRIA MAQUILADORA DE EXPORTACIÓN, 1995-2000

	Salarios (millones de pesos)	Tasa efectiva del ISR promedio (porcentajes)	Transferencia total por ISR de personas físicas (millones de pesos)
1995	6 205.4	-4.8	300.0
1996	8 948.1	-7.1	634.4
1997	13 301.6	-7.2	960.0
1998	17 608.4	-7.0	1 228.6
1999	25 351.4	-7.7	1 952.1
2000	30 195.8	-7.2	2 174.1

Fuente: INEGI, Ley del Impuesto sobre la Renta y Resolución Miscelánea Fiscal, 1995-1999.

## CARGA TRIBUTARIA Y COMPETITIVIDAD DE LA INDUSTRIA

Buena parte de la literatura sobre inversión extranjera directa sostiene que no hay indicios convincentes de que las facilidades impositivas por sí mismas sean un atractivo importante para los capitales foráneos.<sup>30</sup> Hay otras variables más significativas asociadas de manera estrecha con el grado de competitividad de una economía nacional que resultan decisivas para invertir en un país u otro.

30. Véase por ejemplo I. Trela y J. Whalley, "Taxes, Outward Orientation, and Growth Performance in the Republic of Korea", en A. Shah y J. Khalilzadeh, *Tax Policy in Developing Countries*, Banco Mundial, Washington, 1991; C. Leechor y J. Mintz, "Taxation on International Income by Capital Importing Countries", en A. Shah y J. Khalilzadeh, *op. cit.*; C. Chang y P. Cheng, "Tax Policy and Foreign Direct Investment in Taiwan", en T. Ito y A. Krueger, *The Political Economy of Tax Reform*, Chicago University Press, 1991; K. Y. Yun, "Taxation and Income and Foreign Capital in Korea", en T. Ito y A. Krueger, *op. cit.*; R. Lucas, "On the Determinants of Direct Foreign Investment: Evidence from East and South East Asia", *World Development*, vol. 21, núm. 3, 1993; y J. Mintz y H. Tulken, "Optimality Properties of Alternative Systems of Taxation of Foreign Income", *Journal of Public Economics*, vol. 60, 1996.

Representantes de inversionistas extranjeros en la industria maquiladora mexicana han apuntado que el principal problema a que se enfrentan es que el costo de la mano de obra en México ha aumentado de manera importante, superando los niveles en varios países de Asia. Esta progresiva desventaja en materia laboral parece ser todavía más aguda en el rubro del trabajo capacitado y administrativo, pues los salarios de los directivos de las maquiladoras mexicanas son muy altos en comparación con los de otros países, a veces incluso con los de Estados Unidos. Por otra parte, la fuerte rotación de personal que puede promediar en algunas ciudades fronterizas más de 12% mensual incrementa aún más los costos de operación de este tipo de empresas.<sup>31</sup>

Al mismo tiempo, la economía de Estados Unidos se ha abierto a otras regiones abundantes en mano de obra, restándole ventajas al propio TLCAN. Por ejemplo, la Iniciativa para la Cuenca del Caribe que entró en vigor en octubre de 2000 elimina los cupos físicos a la importación de textiles y confección y reduce las tarifas arancelarias de una serie de productos típicos de la maquila.


Al considerar que todo lo anterior se combina con una fuerte competencia en la venta final de productos en el mercado estadounidense, por lo que los precios al consumidor de varios bienes fabricados en México (en especial electrónicos) han disminuido considerablemente en los últimos años, se entiende que la competitividad del sector puede llegar a erosionarse.

Es claro que en este marco las complicaciones tributarias puedan tener una repercusión marginal, pero las investigaciones más académicas en general, así como el fuerte crecimiento de la industria maquiladora en el período 1995 a 2000 caracterizado por importantes cambios en materia impositiva en México, no parecen respaldar los temores de una fuga de inversionistas como consecuencia de los esfuerzos de México por incorporar más plenamente a la maquila a su base tributaria. Por último, el dinamismo de la econo-

mía de Estados Unidos en el último año ha demostrado de manera contundente ser un factor determinante de la actividad de maquila, y sobrepasa por mucho cualquiera de las consideraciones tributarias que han preocupado a México desde 1995.

## CONCLUSIONES

**E**l expediente fácil e inútil de revertir el proceso de expansión de la base tributaria de México que a últimas cuentas beneficia al erario de otro país no debiera ser considerado seriamente como una opción para alentar a la industria maquiladora, como lo han solicitado en ocasiones algunos representantes del sector. México participa de manera activa en los grupos de trabajo de la OCDE para determinar las reglas de atribución de ingresos a los establecimientos permanentes y son esas labores de la comunidad internacional las que apuntan hacia dónde debe dirigirse la política fiscal del país, más que dar un salto atrás para enriquecer fiscos extranjeros.

En las circunstancias actuales de una importante caída en la actividad del sector existe la tentación de conceder mayores beneficios impositivos para amortiguar la contracción, pero vale la pena insistir en que su eficacia parece escasa y que la dificultad para eliminarlos en las épocas de bonanza es todavía mayor. El factor fiscal (y el cíclico) no debe ocultar el esfuerzo pendiente para aliviar la escasez regional de mano de obra; para dotar de infraestructura a los corredores industriales, en especial en zonas distintas de la frontera; para diversificar aún más la ubicación de la maquila, y para llevarla adonde se requiere una mayor creación de empleos, más capacitación del personal y una mayor seguridad de las empresas, por dar algunos ejemplos. Actuar en contra de la fortaleza del fisco mexicano va también en detrimento de todos esos otros objetivos, de los cuales depende en su mayoría la posibilidad de contrarrestar la pérdida de competitividad de México para atraer a la industria maquiladora. 

31. J. Carrillo, *Mercados de trabajo en la industria maquiladora*, El Colegio de la Frontera Norte y Plaza y Janés, México, 2001.