

CAPÍTULO QUINTO

ASPECTOS FISCALES

Las disposiciones legislativas	136
Conclusiones	143
Anexo	148

CAPÍTULO QUINTO

ASPECTOS FISCALES

Las disposiciones legislativas que rigen a las inversiones extranjeras en materia fiscal, las encontramos en el Código Fiscal de la Federación de 1967, la Ley del Impuesto sobre la Renta de 1965 y la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles de 1951.

Aun cuando la Igualdad de Trato a las inversiones extranjeras en relación con las inversiones nacionales es un presupuesto básico del sistema jurídico mexicano, existe un marco de beneficios y de estímulos en favor de las últimas en el renglón fiscal. De esta forma, los incentivos fiscales consistentes en exenciones de carácter total o parcial de impuestos indirectos, así como de reducciones en las tasas del impuesto sobre la renta, no son concedidas a menos que el 51% de las acciones de la empresa en cuestión estén en poder de mexicanos.¹⁵⁷

La inversión extranjera a través de sociedades mercantiles puede realizarse formando una sociedad mexicana o bien constituyendo una sucursal de una compañía extranjera. Cabe decir que los inversionistas extranjeros han seguido la tendencia de evitar la actuación directa de sociedades extranjeras a través de agencias sucursales en México y han preferido canalizar sus inversiones hacia sociedades mexicanas.¹⁵⁸

Entre los ejemplos que destacan la posición de desventaja en la que se encuentran las sociedades extranjeras, el licenciado Siqueiros¹⁵⁹ apunta los siguientes:

- a) no pueden deducir el 5% para reserva legal a que se refiere el artículo 20 de la Ley General de Sociedades Mercantiles;
- b) no pueden deducir de sus utilidades ninguna cantidad por concepto de reinversión;
- c) consecuencia directa de lo anterior, es que las utilidades obtenidas en México, independientemente de que se paguen efectivamente como dividendos, causan el impuesto sobre rendimientos de capital; y
- d) están excluidos de los beneficios que otorga la Ley de Fomento a Industrias Nuevas y Necesarias.

¹⁵⁷ Nieto G., Genaro. "El sistema fiscal mexicano y las inversiones extranjeras", en: *El Mercado de Valores*, año xxvi, núm. 27, México, 4 de julio de 1966, p. 650.

¹⁵⁸ Siqueiros, José Luis, *Aspectos jurídicos*, cit., p. 102.

¹⁵⁹ Siqueiros, José Luis, *Aspectos jurídicos*, cit., p. 102.

Sobre la reestructuración que sufrió la Ley del Impuesto sobre la Renta, que entró en vigor el 1º de enero de 1965, nos permitimos transcribir por su interés, la Conferencia dictada por el señor Genaro Nieto en el Seminario de la American Management Association, que tuvo lugar del 21 al 23 de febrero de 1966, en la ciudad de Nueva York.¹⁶⁰

"Ley del Impuesto sobre la Renta en vigor desde el 1º de enero de 1965:

A continuación se comentan algunos de los principios del sistema fiscal mexicano, los cuales se han conservado en la nueva ley, motivo por el cual se presentan en primer lugar:

1. La utilidad gravable se determina principiando con la utilidad contable, calculada de acuerdo con principios de contabilidad generalmente aceptados. A continuación la utilidad contable se ajusta para estar de acuerdo con ciertas disposiciones fiscales como son las limitaciones en la depreciación y algunas otras deducciones, así como la prohibición para deducir ciertas provisiones. A la utilidad gravable se le aplica una tarifa progresiva con una tasa máxima del 42% aplicable a cantidades mayores de \$1.000,000.00.

2. En numerosas ocasiones tanto las leyes fiscales como las disposiciones reglamentarias o resoluciones específicas exigen que el tratamiento fiscal y contable que se dé a las operaciones o a las deducciones sea básicamente el mismo. Por lo tanto, no siempre es posible usar diferentes métodos o procedimientos para fines fiscales y contables. Para demostrar este punto, podemos considerar el caso de la depreciación acelerada. Un causante puede obtener una autorización para depreciar sus activos a tasas más elevadas que las permitidas por la ley, pero con la condición de que use estas mismas tasas para calcular tanto la depreciación contable como la que se use para fines fiscales.

3. El aspecto formal de una operación determina el tratamiento fiscal aplicable y, por lo tanto, se le da poca importancia a la esencia de la operación, aun cuando la ley concede a las autoridades cierta libertad de interpretación a este respecto. Consecuentemente, la deducción de pagos y gastos se basa en el hecho de que se haya cumplido o no con ciertos requisitos formales; por ejemplo, que existan contratos o recibos que legalicen la transacción, que los documentos se timbren debidamente o que las facturas contengan el número de registro del causante."

¹⁶⁰ Nieto G., Genaro, *op. cit.*, pp. 651 y ss.

Existen, sin embargo, tres cambios muy importantes en la nueva ley que deben estudiarse cuidadosamente, ya que afectan sustancialmente las inversiones extranjeras directas. Estos cambios son:

1. Eliminación del impuesto sobre ganancias distribuibles, el cual fue sustituido por un impuesto sobre dividendos efectivamente pagados.
2. Exención de impuestos sobre dividendos entre compañías, siempre que éstas sean empresas mexicanas.
3. Posibilidad de amortizar las pérdidas de un año contra las utilidades de los cinco años siguientes.

Impuesto sobre dividendos: La Ley del Impuesto sobre la Renta que estuvo en vigor hasta el 31 de diciembre de 1964, establecía un impuesto de 15% sobre las utilidades "distribuibles" como dividendos entre los accionistas, aun cuando estos dividendos no fuesen realmente distribuidos. La base o 'ganancia distribuible' se determinaba ajustando la utilidad contable a una cantidad teórica que se suponía estaba a disposición de los accionistas. Los ajustes más comunes a la utilidad contable eran aumentados a dicha utilidad por concepto de provisiones u otras partidas no deducibles. Consecuentemente el causante estaba obligado a pagar este impuesto sobre cantidades que muchas veces no eran distribuidas entre los accionistas.

De acuerdo con la nueva ley, dicho impuesto fue sustituido por un impuesto progresivo retenible en la fuente, sobre los dividendos realmente pagados a los accionistas y calculados en la forma siguiente:

Hasta \$180,000	15 %
Sobre los siguientes \$90,000 (de \$180,000 a \$270,000)	17.5 %
En cantidades mayores de \$270,000	20 %

Dividendos entre compañías afiliadas: La nueva ley también estipula que si los dividendos son pagados a otra compañía mexicana, *a)* no se requiere que quien efectúe el pago retenga el impuesto correspondiente y *b)* la compañía a la que se le pagan no tendrá que incluir dichos dividendos en su utilidad gravable.

Los cambios arriba mencionados pueden tener una gran importancia para los inversionistas extranjeros. Por ejemplo una compañía mexicana puede considerar la posibilidad de incrementar sus operaciones mediante la creación de una compañía subsidiaria mexicana. Esto podría lograrse mediante la inversión del capital disponible en la organización o finan-

ciamiento de una compañía subsidiaria, sin tener que distribuir dividendos y, por lo tanto, sin pagar impuesto sobre los mismos. Esto es aplicable a todas las compañías ya sean propiedad de extranjeros, o propiedad de personas residentes en México. De esta manera, las utilidades obtenidas por una empresa que no sean necesarias para las operaciones propias de la compañía, pueden reinvertirse sin pagar el impuesto del 15% al 20% sobre dividendos.

Aun cuando ya se ha eliminado en México la duplicación del impuesto sobre dividendos pagados a compañías mexicanas, la empresa que recibe dividendos probablemente tendrá que incluir estos ingresos en la utilidad sujeta al reparto de utilidades a los trabajadores.

Amortización de pérdidas de operación: La nueva ley concede, con ciertas limitaciones, la amortización de las pérdidas netas sufridas en operación, dentro de los cinco años siguientes, lo cual no era permitido por la ley anterior. Esta nueva política definitivamente favorece a los inversionistas, ya que se reconoce un hecho económico que generalmente tienen que soportar las compañías nuevas. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que el monto deducible es el que resulte menor entre el de la pérdida contable y el de la pérdida fiscal.

Sucursales de compañías extranjeras: Las ventajas de haber sustituido el impuesto sobre ganancias distribuibles por el impuesto sobre dividendos realmente pagados no se extienden a las sucursales de compañías extranjeras por las siguientes razones:

1. El impuesto sobre dividendos debe pagarse independientemente de que se envíen o no a la casa matriz las utilidades obtenidas.
2. La tarifa progresiva sobre dividendos se aplica sobre la utilidad gravable menos el impuesto sobre la renta. En consecuencia, las sucursales pagan el impuesto de dividendo sobre las partidas no deducibles.
3. La base para calcular la participación de los empleados en las utilidades es también la utilidad gravable (frecuentemente superior a la contable) menos el impuesto sobre la renta, mientras que las compañías mexicanas por lo general calculan la participación de utilidades deduciéndo el impuesto sobre la renta de la utilidad contable.

Efecto del Impuesto sobre la Renta mexicano sobre las inversiones extranjeras indirectas: Tomando en cuenta que muchas compañías norteamericanas han efectuado inversiones indirectas en México, examinaremos estas inversiones indirectas, haciendo notar en primer lugar

que este tipo de inversiones consiste de uno, de dos o aun de todos los conceptos que a continuación se mencionan:

- a. Financiamiento
- b. Asistencia y conocimientos técnicos
- c. Autorización para el uso de marcas de fábrica, nombres comerciales, procesos industriales y patentes.

Como en cada uno de estos casos se aplica un tratamiento fiscal diferente, los impuestos mexicanos consecuentemente varían en cada caso.

Financiamiento: El financiamiento puede llevarse a cabo de diversas maneras, pero la más usual consiste en efectuar un préstamo directo. En estos casos, la nueva ley proporciona mayores ventajas cuyos beneficios se resumen a continuación:

1. Reducciones en la tasa de impuestos. Las tasas del impuesto sobre la renta sobre intereses se redujeron de un máximo de 50% sobre cantidades mayores de \$ 840,000 hasta un máximo de 35% sobre cantidades mayores de \$ 300,000. Se incluye la tabla siguiente con fines comparativos:

MONEDA NACIONAL

<u>Ingresos por</u>		<u>Impuestos</u>
<u>intereses</u>	<u>Ley anterior</u>	<u>Ley actual</u>
\$ 150,000	\$ 32,174	\$ 25,224
300,000	76,274	67,931
500,000	144,436	137,931
840,000	286,436	256,931
1,000,000	366,436	312,931

2. Se eliminó el interés ficto del 6% anual que anteriormente se había considerado como interés ganado para fines fiscales en los casos de préstamos con intereses de menos del 6% anual o sin intereses.

3. Si los préstamos provienen de bancos extranjeros o si las autoridades reconocen que el crédito se usará con fines de interés público, entonces la tasa aplicable será del 10%.

En los casos de ingresos por intereses, debe tenerse en cuenta que estos ingresos por lo general están gravados por impuestos estatales. Por ejemplo, los intereses pagados a compañías extranjeras por una compañía domiciliada en el Distrito Federal, están también gravados por un impuesto local de 5.75% sobre el interés que se pague o acredeite al

extranjero. Además, en los casos de impuestos locales sobre intereses, la mayoría de las leyes fiscales de los Estados todavía incluyen disposiciones relativas al interés ficto. Sin embargo, estos impuestos estatales se consideran como impuestos sobre la renta para efectos del crédito por concepto de impuestos pagados al extranjero en los Estados Unidos de Norteamérica.

Otra manera de financiar una operación en México, aunque menos frecuente que la anterior, consiste en emitir obligaciones que pueden convertirse en acciones. Estas obligaciones convertibles son relativamente nuevas en la legislación mexicana. El interés de estas obligaciones está sujeto a un impuesto que fluctúa entre el 2% sobre tasas de interés entre el 7% y el 8% anual, con un máximo del 10% sobre tasas de interés mayores del 15% anual. El interés está exento si la tasa anual es menor del 7%.

Asistencia técnica. Las cantidades erogadas por las compañías mexicanas por concepto de asistencia o servicios técnicos continúan gravadas a la tasa de 20% como en la ley anterior. Además de este gravamen del 20%, los pagos están sujetos al 3% de impuesto sobre ingresos mencantiles, el cual no es considerado como impuesto sobre la renta para fines fiscales en los Estados Unidos de Norteamérica.

Con relación a los honorarios por asistencia técnica, es pertinente hacer notar en especial dos problemas que se han suscitado en los Estados Unidos de Norteamérica acerca de los impuestos mexicanos que se aceptan como crédito contra el impuesto de ese país:

1. Se ha discutido que los ingresos de fuente situada fuera de los Estados Unidos de Norteamérica, no deben incluir honorarios por asistencia técnica a menos que pueda probarse que dicho servicio fue realmente prestado fuera de los Estados Unidos de Norteamérica.

2. Si lo anterior puede probarse a satisfacción de las autoridades fiscales, se discute también el hecho de que los ingresos de fuente extranjera incluyan solamente la ganancia neta por la prestación de dichos servicios. En otras palabras, es un requisito que se relacione el costo de los servicios técnicos prestados con los honorarios recibidos por servicios técnicos al calcular los ingresos de fuente extranjera para efectos fiscales en los Estados Unidos de Norteamérica.

Regalías: Las empresas que reciben pagos por regalías por el uso de nombres comerciales, marcas de fábrica o patentes, también resultan

beneficiadas por la nueva ley en comparación con la ley anterior, ya que como en el caso de intereses, la tasa aplicable del impuesto sobre la renta se ha reducido de un máximo de 50% sobre regalías mayores de \$ 840,000 anuales a un máximo de 42% en cantidades mayores de \$ 1.000,000. Esta reducción se muestra comparativamente en el siguiente ejemplo:

MONEDA NACIONAL

<u>Ingresos por</u> <u>regalías</u>	<u>Ley anterior</u>	<u>Impuestos</u> <u>Ley actual</u>
\$ 150,000	\$ 32,174	\$ 28,505
300,000	76,274	71,525
500,000	144,436	139,025
840,000	286,436	264,461
1.000,000	366,436	325,325

Las regalías también están sujetas al impuesto del 3% sobre ingresos mercantiles que se mencionó en el caso de la asistencia técnica.

Otros comentarios: Una vez más, como en años anteriores, se modificó la Ley del Impuesto sobre la Renta con fecha 1º de enero de 1966. Sin embargo, estas modificaciones prácticamente no afectan futuras inversiones extranjeras y solamente en casos muy aislados se han notado sus efectos. Uno de estos casos podría ser, por ejemplo, una compañía que adquiere todas las acciones de otra compañía por un determinado precio, el cual es mayor que el capital contable de la misma. Si las dos compañías se fusionan más adelante, la diferencia entre la cantidad pagada por las acciones y el valor en libros de dichas acciones, sería registrado como un crédito mercantil que podría ser amortizado en un determinado número de años. De acuerdo con las modificaciones de la ley, el valor de la amortización del crédito mercantil ya no es deducible.

En vista de lo anterior, puede concluirse que a pesar de que las tasas de impuesto sobre la renta aplicables a las empresas son altas, es posible lograr una tasa efectiva razonable mediante una combinación adecuada de las inversiones directas e indirectas que se pretenda efectuar, siempre y cuando se tomen en cuenta todos los factores importantes al momento de decidir acerca de la manera más favorable de invertir en México.

CONCLUSIONES

No existe en México una Ley especial que rija la actividad de los capitales extranjeros. Tenemos la convicción de que la expedición de una Ley sobre esta materia es inaplazable y que las consecuencias que pueda tener, serán positivas y de interés tanto para México como para los propios inversionistas.

De esta forma, el régimen hay que buscarlo casuísticamente, en actividad por actividad, lo que nos lleva al análisis de la Legislación Minera, la Legislación Petrolera, de la Legislación sobre Energía Eléctrica, de la Legislación sobre Transportes y Comunicaciones, etcétera.

Hay que detenerse también en las prácticas y políticas de tipo administrativo que sigue el Estado a través de sus dependencias competentes y que obedecen primordialmente a tres presupuestos: *a)* apego a la legislación mexicana; *b)* adaptación a nuestro medio social; y *c)* colaboración efectiva al desarrollo económico del país.

Dentro de la política general que siguen las autoridades estatales se encuentra el de la mexicanización. Tal figura debe concebirse, como la exigencia de que participe el capital mexicano, bien totalmente o en forma mayoritaria en determinadas actividades económicas. Esta tendencia se ha incrementado en los últimos años y se ha dirigido a la minería, especialmente, a través de la Nueva Ley Minera, al azufre y a otros muchos renglones por medio de los incentivos contenidos en la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias.

No existiendo una Ley particular sobre la inversión extranjera, los preceptos aplicables derivan fundamentalmente del artículo 27 constitucional, fracción I, de la Ley Orgánica de la fracción I del artículo 27 constitucional y del Reglamento de esta Ley Orgánica. Rige también el Decreto de 29 de junio de 1944, que fuera dictado dentro de la emergencia de la Segunda Guerra Mundial y que establece importantes limitaciones para la actividad de los capitales foráneos. Esta Ley ha sido objeto de severas críticas e inclusive la Suprema Corte de Justicia de la Nación la ha declarado inconstitucional en dos ocasiones. Sin embargo, no ha sido derogada y goza de plena vigencia y efectividad.

No existe ninguna entidad específica que ejerza control sobre los capitales extranjeros. A partir del 29 de mayo de 1947 y de conformidad con los lineamientos del Decreto de 29 de junio de 1944, fue creada la Comisión Intersecretarial que tuviera importantes atribuciones sobre las inversiones extranjeras. Llegó inclusive a dictar normas, en un número

de 12, que han tenido gran importancia en la precisión y esclarecimiento del régimen al que están sujetas las inversiones del exterior en México. No obstante la trascendencia de la labor de este tipo, dejó de funcionar esta Comisión, sin razón aparente, a partir del 5 de octubre de 1953, fecha en que fue dictada la última Norma General.

La dependencia que controla a las inversiones foráneas para su internación en el país y su estructuración, es la Secretaría de Relaciones Exteriores. Tal atribución la recibió del artículo 1º del Decreto de 20 de junio de 1944. Actualmente y ante el temor que inspiran los pronunciamientos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre el mencionado Decreto, tal atribución se ha basado en el artículo tercero fracción VII de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958 que otorga a la Secretaría en cuestión, el despacho de asuntos relacionados con la concesión a extranjeros de licencias y autorizaciones necesarias para adquirir el dominio de tierras y aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales en la República Mexicana, etcétera.

No cabe duda, que de acuerdo con la competencia normal de asuntos que despacha la Secretaría de Relaciones Exteriores, ésta es la menos indicada para ejercer control sobre los capitales extranjeros. El ejemplo palpable del poco conocimiento de estos asuntos, se ve en el hecho de que las actividades en las que ha exigido el 51% de capital mexicano con base en el multicitado Decreto de 1944 no han representado una auténtica y trascendente importancia para la economía del país. Debe entonces pensarse en la posibilidad de instaurar un órgano similar a la Comisión Intersecretarial, altamente calificado en estas cuestiones, que maneje el grueso de los asuntos relacionados con las inversiones extranjeras. En este sentido, encontramos el ejemplo de Japón donde, a través del MiTI (Ministerio de Comercio Exterior) se desarrolla un muy efectivo control en todos los aspectos concernientes a la inversión foránea.

Debe apuntarse como un requisito *sine qua non* para que se autorice la adquisición de bienes inmuebles en favor de personas físicas y morales extranjeras, el suscribir éstas la Cláusula Calvo que tiene rango de precepto constitucional en México y que obliga a los extranjeros a renunciar a la protección diplomática en los conflictos que pudieran surgir de estos bienes. La sanción que señala el artículo 27 constitucional para el caso de que los extranjeros falten a esta obligación, es la de la pérdida de sus bienes en beneficio de la Nación mexicana. La doctrina y la jurisprudencia internacional no son uniformes en relación con el valor y el alcance de esta cláusula. Hemos concebido a la

cláusula como un derecho subjetivo del individuo y no como un derecho objetivo perteneciente al Estado para el funcionamiento de la protección diplomática. De esta forma vemos validez teórica a la Cláusula Calvo. En relación con la jurisprudencia internacional, existen posiciones igualmente encontradas y haciendo un balance de casos, debe señalarse que el valor de la Cláusula en este contexto es reducida. No obstante, queremos insistir que en el plano del Derecho mexicano, ésta es una de las normas rectoras que ha sido celosamente defendida.

Pesa sobre los extranjeros, de acuerdo con el cimiento jurídico del mismo artículo 27 constitucional, la prohibición de adquirir cualquier tipo de propiedad dentro de la zona de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras y de 50 kilómetros a lo largo de las costas. Se estudió el caso del fideicomiso y se concluyó que tal prohibición no lo alcanza por referirse el artículo 27 constitucional expresamente al *dominio directo*.

Hemos visto, que no obstante que priva como piedra angular del sistema jurídico mexicano la igualdad que brinda a todos sus habitantes, las restricciones dirigidas en contra de la inversión extranjera son las más amplias que se dan dentro de la comunidad latinoamericana de libre empresa. De acuerdo con este planteamiento, podemos hacer una clasificación de restricciones: restricciones absolutas y restricciones relativas.

Las restricciones absolutas, entre las cuales se encuentran actividades exclusivamente reservadas para el Estado y actividades reservadas para nacionales mexicanos, son las siguientes:

1. Industria petrolera;
2. Industria petroquímica básica;
3. Electricidad;
4. Transportes ferroviarios;
5. Comunicaciones telegráficas y radiotelegráficas;
6. Instituciones de crédito y organismos similares;
7. Instituciones de seguros;
8. Instituciones de fianzas;
9. Sociedades de Inversión (debe hacerse hincapié en estos cuatro últimos renglones y de acuerdo con las modificaciones que sufrieron estos regímenes en diciembre de 1965, de la letra estricta de tales reformas se extiende la prohibición a agrupaciones de personas extranjeras, físicas y morales y no abarca la posibilidad de inversión por parte de personas físicas o morales extranjeras cuando lo hicieron individualmente);

10. Radio y televisión;
11. Transporte automotriz en carreteras federales;
12. Distribución de gas; y
13. Explotación forestal.

Las restricciones relativas en las que se exige como mínimo el 51% de capital mexicano, son las siguientes:

1. Petroquímica no básica (60% de capital mexicano);
2. Minería (existen dos tipos de concesiones, la concesión ordinaria que exige el 51% de capital mexicano y la concesión especial para la explotación de reservas mineras nacionales que demanda el 66% de capital mexicano);
3. Producción, distribución y exhibición de películas cinematográficas (51% de capital mexicano);
4. Transportes marítimos internacionales, siempre que exista capital mexicano disponible; y servicios de cabotaje (51% de capital mexicano);
5. Transportes urbanos e interurbanos (51% de capital mexicano);
6. Piscicultura y pesca (51% de capital mexicano);
7. Producción, compraventa y distribución de aguas gaseosas, así como esencias, concentrados y jarabes que sirvan para la elaboración de las mismas (51% de capital mexicano);
8. Prensa y editoriales de libros y revistas (51% de capital mexicano);
9. Empresas de publicidad (51% de capital mexicano);
10. Elaboración de fertilizantes (51% de capital mexicano);
11. Industria hulera (51% de capital mexicano);
12. Plantas empacadoras de productos marinos (51% de capital mexicano);
13. Conservación y empaque de productos alimenticios (51% de capital mexicano); y
14. Química no básica (51% de capital mexicano).

Fuera de estos renglones en los que es vedada la inversión foránea en la proporción que se ha indicado, no existe ninguna restricción adicional, y la inversión puede desarrollarse, bien por personas físicas o morales extranjeras.

En relación con las personas físicas, la Comisión Intersecretarial señaló que los extranjeros que pueden adquirir bienes inmuebles dentro

de la República, son los que residen permanentemente dentro de la República, o bien que tengan la categoría de inmigrados o inmigrantes. Para estos mismos efectos, la propia Comisión Intersecretarial asimiló en los derechos mencionados a los asilados políticos.

Dentro de los inmigrantes, las categorías que interesan para la inversión extranjera son: los rentistas, los inversionistas, los inversionistas en valores, los profesionistas, los cargos de confianza y los técnicos y trabajadores especializados.

El capital extranjero canalizado a través de personas morales, puede realizarse a través de sociedades extranjeras de carácter civil, cuya finalidad no puede ser por ningún motivo el ánimo de lucro. El capital extranjero también participa, y ésta es la regla general, por medio de sociedades mercantiles. En este caso, puede lograrse a través de una sociedad extranjera o bien estructurando una sociedad mexicana. Sobre este particular, el artículo 5 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización establece que las personas morales mexicanas son aquellas que se constituyen conforme a las leyes de la República y que establecen en ella su domicilio legal.

De las formas sociales existentes en la legislación mexicana, destacan por su interés para la inversión extranjera la Sociedad Anónima y la Sociedad de Responsabilidad Limitada. Esta última, por algunas características que presenta, como el hecho de que la participación del capital no es libremente transferible, hace que sea la exigida por nuestras leyes para determinadas actividades como las agrícolas o las forestales.

Frente a los requisitos más rigoristas, se encuentra la Sociedad Anónima, que es el tipo más apropiado para las grandes inversiones por su flexibilidad, lo que la ha convertido en el instrumento de organización de los grandes negocios en el mundo occidental.

ANEXO

PROYECTO DE LEY SOBRE INVERSIONES EXTRANJERAS EN MÉXICO, PROPUESTO POR EL CONSEJO DE FOMENTO Y COORDINACIÓN DE LA PRODUCCIÓN NACIONAL EN 1958

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Las inversiones extranjeras, proporcionadas a la capacidad de absorción y pago de los países en proceso de desarrollo, orientadas debidamente, sensatas en su operación, recuperaciones y rendimientos, y respetuosas de la idiosincrasia y de las instituciones nacionales, constituyen un factor de prosperidad muy importante; colaboran para el éxito de los programas de planeación económica e industrial y ayudan al aprovechamiento útil y medido de los elementos naturales. En cambio, anárquicas e inmoderadas, o imprudentes y discriminatorias, son capaces de poner en peligro la estabilidad económica y monetaria, amagar la conservación de las riquezas naturales y aun representar una posible fuente de in tranquilidad social y de desavenencias internacionales. Por tales razones, en esta materia no cabe pronunciarse en términos abstractos, antes bien, hay necesidad de adoptar un criterio relativista, según el cual la aceptación de esa clase de inversiones, dependerá de las condiciones específicas en las que se presenten.

... A la luz de los argumentos anteriores, es evidente la necesidad de una ley que contemple en su conjunto el fenómeno de las inversiones extranjeras, sobre todo frente a los nuevos hechos de la economía mexicana; y se explica que casi todos los sectores nacionales coinciden en la conveniencia de que se ajuste la política de inversiones del exterior a un criterio legalmente definido, no obstante las diferencias de matiz que hayan existido o que todavía subsistan, a ese respecto.

Por cierto que en la actualidad se observa un acercamiento entre los puntos de vista de los organismos representativos de la industria y del comercio nacionales, así que las discrepancias se han reducido y no hay obstáculos de consideración que estorben la expedición de la ley proyectada para satisfacer las necesidades del país en materia de inversiones extranjeras.

Aun los órganos exportadores de capital y los inversionistas internacionales consideran que, ante la evolución y complejidad de los fenómenos económicos mundiales, es beneficioso dictar principios que regulen los diferentes aspectos de las inversiones exteriores, coordinando los intereses nacionales y los de los inversionistas y canalizando los recursos aportados por éstos, de manera que contribuyan a la prosperidad de los pueblos y a la armonía de las relaciones internacionales.

Los cambios de la economía mundial, son otro factor que impele a definir el criterio legal y nacional sobre inversiones, pues hemos visto intensificarse, en la posguerra, la tendencia a la concentración del capital internacional, así como hemos presenciado el surgimiento de nuevas formas e instrumentos, jurídicos y económicos, para conducir las relaciones entre los países subdesarrollados.

llados y los supercapitalizados. Estas nuevas formas y modalidades en la oferta del capital demandan, como respuesta, la cuidadosa revisión de la política seguida por los países necesitados de él, y la elaboración de normas adecuadas para la protección de esos países, siendo muy importantes en este renglón, los intentos para introducir correcciones básicas a la política seguida en el pasado por algunos inversionistas, al dejar de tener en cuenta las necesidades de las naciones a las que escogieron como campo de inversión y acudir a veces, a exhibiciones de fuerza material, en apoyo de sus intereses económicos.

De esa manera, en las reuniones y conferencias internacionales se han discutido proyectos y recomendaciones sobre política de inversiones e inclusive sugerencias de códigos mínimos, cuyo contenido varía en función del interés de los patrocinadores y que todavía se inclinan por la parte del inversionista, con preferencia a las demandas nacionales; pero que ya representan un valioso esfuerzo para modificar prácticas lesivas a los pueblos débiles y confirmar la urgencia de establecer principios jurídicos de coordinación, que fijen las condiciones y la función del capital exterior al juicio libre de los países interesados, que, incuestionablemente, posean el derecho de orientar su economía por sí mismos y no dejándola al arbitrio de los inversionistas privados de otros países.

Por las razones expuestas, se ha considerado necesario formular precisamente la presente iniciativa, que, de aprobarse, permitirá al Ejecutivo Federal disponer de un instrumento para seleccionar las inversiones privadas extranjeras y conducirlas hacia las actividades económicas que interesan a la Nación, siguiendo las pautas generales consignadas en la Ley; éstas deberán ser traducidas a hechos reales por un organismo idóneo, pues no es posible seguir una política rígida en la materia, en vista de la complejidad y mutabilidad de la misma.

De tal suerte, se ha optado por un camino intermedio entre el de establecer normas inflexibles y el de dejar libertad ilimitada al organismo que intervenga, para lo cual la ley fija ciertos principios fundamentales que además de su valor normativo, sirven de orientación, quedando a la responsabilidad de los órganos que la propia ley menciona, hacer los estudios y formular los lineamientos necesarios para que se cumplan las finalidades de la Ley.

Es conveniente dar a conocer las principales orientaciones económicas en las que se debe basar el proyecto.

En primer término, está la decisión del país de industrializarse, ampliando su mercado interior. Esta resolución por sí sola fija el papel de las inversiones extranjeras, en el sentido de hacerlas complementarias de la economía industrial mexicana, para lo cual deben quedar sujetas a un control previo y también posteriormente, a la inversión.

El imperativo de la intervención económica del Estado en la vida moderna, ha originado una legislación doméstica derivada del artículo 28 constitucional, que faculta al Ejecutivo para: reglamentar la iniciación de nuevas actividades industriales en determinadas ramas de la producción cuando haya peligro de que la excesiva competencia perjudique a los trabajadores o al público; restringir la producción ante la amenaza de crisis; vigilar que los artículos de consumo nacional no varíen de destino; prohibir las integraciones industriales que constituyan peligro de monopolio o puedan provocar trastornos económicos graves; y limitar las importaciones y exportaciones.

Si existen ya esos atributos del Ejecutivo, encaminados a regular la economía

nacional, es obvio que las autorizaciones al capital extranjero deben expedirse teniéndolos presentes, y vigilarse que no se vayan a producir los peligros previsto en la Ley correspondiente, o sea la de monopolios.

Tampoco debe peligrar la estabilidad monetaria, por las emigraciones e inmigraciones masivas de capital. Sobre este particular, México ha sostenido una política de libertad de cambios y de transferencias, contrayendo compromisos internacionales en ese sentido, por su ingreso al Fondo Monetario Internacional. Se respeta esta política, en la iniciativa de Ley de Inversiones no estableciendo control de transferencias ni requisitos de arraigo, que constituyen la esencia de otras legislaciones, manteniéndose, en tal forma este estímulo para las inversiones. Se espera que esta libertad, mediante su ejercicio prudente y por las medidas administrativas de estímulo y de control que implanten los organismos provistos en la Ley, contribuya al fortalecimiento de nuestra economía y al mantenimiento del valor de la moneda y que, por lo tanto, no será necesario que en lo futuro llegara a revisarse este criterio.

En lo que corresponde a los diferentes campos de inversión se ha tenido en cuenta:

En el renglón de la agricultura la inversión privada extranjera no puede hacerse en forma de constitución de empresas con fines agrícolas, por la taxativa del artículo 27 constitucional; en consecuencia las inversiones deben orientarse hacia actividades conexas, tales como la producción de maquinaria y equipo agrícolas, experimentación de cultivos, etcétera.

En la industria eléctrica se considera contrario a los intereses de la Nación la autorización de nuevas inversiones privadas refrendándose la política seguida por el Estado Mexicano, de procurar la nacionalización paulatina de esa importante fuente de energía.*

En los transportes y comunicaciones se establece que la intervención de capital privado extranjero debe hacerse en equipo de autotransporte y en servicios aéreos y marítimos de tránsito internacional que no puedan ser cubiertos satisfactoriamente por empresas nacionales.

Las inversiones en la minería tienen problemas especiales que debería ser objeto de un estudio cuidadoso, por la crisis de esa actividad. Las concesiones, de acuerdo con el texto constitucional, sólo pueden darse a mexicanos o a personas físicas extranjeras que convengan en considerarse como nacionales para los efectos de sus inversiones.

La industria de transformación permanece abierta a la inversión privada extranjera, siempre que se asocie al interés nacional y no venga a perjudicar las industrias mexicanas bien organizadas y, como son diversos los problemas de cada rama industrial, se establece la obligación de estudiar cada una de ellas, a fin de que se determine la política que sea más conveniente en cada rama, en lo que corresponde a las autorizaciones para nuevas empresas.

Las inversiones industriales deben orientarse hacia actividades de bienes de producción; a los renglones que demanden cuantiosas erogaciones o a donde faltan técnicos especializados, así como a los de baja productividad y a los que ahorren divisas.

En el comercio, se sigue el criterio de protección al capital nacional, en

* Aún no había nacionalizado el licenciado Adolfo López Mateos la Industria Eléctrica Mexicana.

contra de competencias desventajosas y como normas secundarias, la de que las inversiones en la actividad mercantil redunden en provecho de la industrialización, distribuyendo artículos producidos en el país y evitándose la importación de artículos competidores de la industria nacional.

También como criterio de orden general se recomienda la vigilancia de la cuantía de las inversiones extranjeras, en su totalidad, para que no se sobrepase la capacidad de pago de la Nación, ni se presente el peligro de la descapitalización, señalado por algunos sectores industriales. Para juzgar este problema se considera que deben tenerse en cuenta las nuevas y las antiguas inversiones y las mejoras productivas que ellas hayan provocado. Igualmente será necesario correlacionar la capacidad de pago, con las exportaciones.

Deberá estimularse la integración y arraigo del capital exterior y su asociación con los capitales nacionales, fomentándose la política de dar iguales oportunidades a los nacionales, en la administración y en los puestos técnicos de las empresas extranjeras, principios todos que han sido aceptados como base de una política correcta, en las conferencias y recomendaciones internacionales.

La Ley coordina y centraliza la intervención del Estado, encomendando a la Secretaría de la Economía Nacional * el cumplimiento de la misma y, por otra parte, crea un órgano consultivo, cuya opinión deberá ser oída en todos los casos y en el cual se da amplia acogida a la representación privada, cuya participación en estos problemas es indispensable.

En cuanto al problema de competencias en vista al texto actual del artículo 73 constitucional y a fin de resolver las dudas que podrían presentarse respecto a la legítima intervención de la Federación, previamente a la expedición de la Ley, se propone reformar el citado precepto constitucional a fin de incluir expresamente las inversiones extranjeras en la lista de atribuciones del órgano legislativo federal.

Esta reforma apenas si necesita fundarse, por ser evidente que para que una ley sobre inversiones extranjeras llene su cometido, tiene que aplicarse en toda la República con unidad de criterio, estándose ante un problema semejante al que determinó que se dejara a la Federación la facultad de legislar en materia bancaria y mercantil.

Fuera de lo anterior, la facultad del Estado para legislar en este capítulo está claramente establecida en el artículo 27 constitucional, que reserva a la Nación, en todo tiempo, el derecho de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública; tiene también aplicación el artículo 4º de la Carta Magna, que consagra las libertades de industria, comercio, trabajo y ejercicio profesional, con el límite de que no se ofendan los derechos de la sociedad en los términos que marque la Ley, debiéndose considerar que tratándose de extranjeros, la ley de inversiones será la que reglamente en qué casos las libertades antes mencionadas son incompatibles con el interés social.

Finalmente, la Ley reitera un principio que forma parte de la base jurídica del Estado Mexicano y que tiene su fuente en nuestra misma Constitución Política; el otorgamiento al inversionista extranjero de todas las garantías establecidas en las leyes mexicanas y un trato justiciero.

* Hoy Industria y Comercio.

PROYECTO DE INICIATIVA PARA ADICIONAR EL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA, FRACCIÓN X, EN LOS TÉRMINOS SIGUIENTES:

Artículo 73. "El Congreso tiene facultad:

X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, instituciones de crédito y energía eléctrica, inversiones extranjeras, para expedir el Banco de Emisión Único en los términos del artículo 28 de esta Constitución y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución."

PROYECTO DE LEY SOBRE INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS EN MÉXICO

Artículo 1. La presente Ley en materia de inversiones extranjeras, será de observancia general en toda la República.

Corresponderá al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de la Economía Nacional, * proveer al debido cumplimiento de la misma Ley.

Artículo 2. Los extranjeros, personas físicas o morales, que hagan inversiones en el país, en forma de divisas, valores, participaciones, bienes, equipos, maquinaria, instalaciones industriales o comerciales, servicios, derechos, créditos, préstamos, empresas de toda índole o en cualquier otra forma, estarán sujetos al régimen de la presente Ley, teniendo las obligaciones que ella y sus reglamentos establezcan y disfrutando de los beneficios y garantías que los mismos consignen, sin distinción alguna en razón de nacionalidad, raza o credo.

También quedan obligadas a cumplir las disposiciones de esta Ley, las sociedades mexicanas cuya mayoría de capital pertenezca a socios extranjeros y que tengan alguno de los objetos mencionados en el párrafo anterior.

Artículo 3. Las inversiones extranjeras directas, cualquiera que sea su forma, origen y destino, deberán ser aprobadas previamente por el Poder Ejecutivo Federal, mediante el conducto de la Secretaría de la Economía Nacional. La aprobación podrá concederse, negarse o condicionarse, en los términos de la resolución fundada en que cada caso deberá expedirse dentro del plazo máximo de un mes contado a partir del día siguiente al que se hubiera presentado la solicitud. La Secretaría de la Economía Nacional normará su criterio por las pautas generales establecidas en ésta y en las demás leyes que sean aplicables, así como en los Reglamentos de las leyes en cuestión.

* Cada vez que se mencione a la Secretaría de Economía, deberá entenderse que se trata de la que es Industria y Comercio en la actualidad.

Para los efectos de esta Ley, se equiparan a las inversiones extranjeras, las que efectúen las sociedades mexicanas en las que participen socios extranjeros con más del 50% del interés o capital social.

Corresponderá a la Secretaría de la Economía Nacional, también, opinar sobre la conveniencia de nuevas inversiones extranjeras indirectas.

Artículo 4. No se otorgará permiso para que se efectúen inversiones extranjeras directas que tengan por objeto: La adquisición de fincas rústicas para fines agrícolas, dentro de las zonas prohibidas o en extensiones mayores a las de la pequeña propiedad tal y como está definida en el Código Agrario.

La explotación de los recursos naturales comprendidos dentro de la zona que abarca la plataforma continental.

La pesca en aguas territoriales mexicanas.

La explotación de recursos forestales nacionales.

La explotación en cualquier forma, así como la distribución del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos.

La generación y distribución, para servicio público, de la energía eléctrica. Empresas para el abastecimiento de agua y gas.

Servicios públicos urbanos.

Servicios: postal, telegráfico, cablegráfico y de radiocomunicación.

Radiodifusoras comerciales.

Edición, con fines mercantiles, de libros, periódicos y revistas.

La producción cinematográfica de carácter comercial.

La operación y explotación de líneas: ferroviarias; interiores de autotransporte ya sea de carga o de pasajeros; de transportación urbana o de suburbana; aéreas interiores y de navegación fluvial o de cabotaje.

Deslinde de tierras.

Artículo 5. Para resolver sobre las autorizaciones a las que se refiere el artículo 3 de esta Ley, se tomará en cuenta:

Que se trate de una actividad necesaria al desenvolvimiento del país y que no afecte el desarrollo de la industrialización del mismo.

Que no vengan a competir con empresas nacionales establecidas.

Que se asocien preferentemente con el capital nacional.

Que no haya capital nacional disponible, en las cantidades que requiera la nueva empresa.

Que no haya alguno de los peligros a los que se refiere el artículo 12 de la Ley Orgánica del artículo 28 constitucional o se pueda incurrir en alguna de las prohibiciones que dicha Ley, o cualquier otra, establezca.

Queda a cargo de la Secretaría de la Economía Nacional la investigación y comprobación de estos requisitos.

Artículo 6. En la industria de la Transformación, incluyendo la de productos agrícolas, además de lo señalado en el artículo anterior, se tendrá en consideración:

El estado de saturación de la rama afectada y la idoneidad de las empresas establecidas, para satisfacer las demandas del mercado.

Que se trate de explotar una patente extranjera legalmente registrada, en vigor, hasta un término o introducir una nueva técnica.

Que se trate de empresas subsidiarias, con residencia en México, de negociaciones extranjeras con las cuales haya celebrado contrato de asistencia técnica o para la explotación de fórmulas, marcas, patentes o diseño.

Los nuevos capitales extranjeros se canalizarán de preferencia hacia las actividades que sean más convenientes y necesarias al país, de acuerdo con el programa económico de industrialización que deberá formularse y con los estudios económicos, que deberán hacerse, de cada rama industrial.

Artículo 7. En el otorgamiento de permisos para concesiones mineras, se tomarán en cuenta la situación y perspectivas económicas de la explotación del producto y sus posibles consecuencias para la economía nacional.

Artículo 8. Las inversiones de capitales extranjeros en el comercio, se orientarán hacia la exportación y en todo caso los permisos sólo se concederán bajo la condición de que se distribuyan preferentemente artículos de producción nacional, y sólo faltando éstos, artículos de importación, de acuerdo con las disposiciones vigentes en materia de comercio exterior de importación.

Artículo 9. No se atenderán solicitudes para autorización de inversiones industriales, comerciales, mineras, o en valores, inferiores a \$400 000 00 en el Distrito Federal y \$200 000 00 en otras partes de la República.

Artículo 10. Se dará preferencia, para nuevas inversiones, a las negociaciones extranjeras cuyos directivos y técnicos sean mexicanos y que tengan sucursales o agencias con residencia y arraigo en el país.

Artículo 11. Las inversiones extranjeras aprobadas deberán inscribirse en el Registro Nacional que deberá establecer la Secretaría de la Economía Nacional.

En el Registro se asentará el dato relativo a la autorización para invertir, la cuantía y naturaleza de la inversión y lo relacionado con la personalidad y domicilio del inversionista, así como las condiciones, que en su caso, se hubieran establecido al otorgarse el permiso.

Artículo 12. Los inversionistas extranjeros registrados en los términos de la presente Ley, disfrutarán de libertad para efectuar transferencias del capital y remitir al exterior utilidades y réditos, salvo lo que establezcan otras leyes.

Artículo 13. La Secretaría de la Economía Nacional procederá a establecer la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, la cual se integrará con un representante de cada una de las siguientes Secretarías de Estado: Agricultura y Fomento; * Economía Nacional; Educación Pública; Gobernación; Hacienda y Crédito Público; Relaciones Exteriores y Trabajo y Prevención Social. ** Habrá además un representante del Banco de México, uno de la Nacional Financiera y uno del Consejo de Fomento y Coordinación de la Producción Nacional así como uno para cada uno de los siguientes sectores privados; de la industria, de la minería, del comercio y de la banca; estos últimos serán designados por el Secretario de la Economía Nacional, consultando la opinión de las organizaciones representativas de los sectores de que se trate. El representante de la Secretaría de la Economía Nacional fungirá como

* Actualmente Agricultura y Ganadería.

** Ahora se incluiría a la Secretaría de la Presidencia.

presidente de la Comisión la cual quedará adscrita presupuestalmente a dicha Secretaría. El representante del Consejo de Fomento y Coordinación de la Producción Nacional, será el Secretario.

Artículo 14. La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras establecerá un cuerpo técnico consultivo y el personal que señale el Reglamento respectivo.

Artículo 15. Serán facultades de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras:

Fomentar un programa económico sobre nuevas inversiones, por actividades económicas y por ramas.

Rendir su opinión sobre las nuevas actividades en las que no deberá concederse permiso de acuerdo con el párrafo final del artículo número 4º

Emitir su criterio sobre la conveniencia e inconveniencia de nuevas inversiones indirectas.

Opinar ante la Secretaría de la Economía Nacional sobre la conveniencia de conceder, negar o condicionar los permisos a los que se refiere el artículo 3 de esta Ley.

Para el efecto anterior, la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras recibirá copia de todas las solicitudes de autorización de nuevas inversiones que lleguen a presentarse, debiendo rendir su dictamen fundado en un plazo máximo de 15 días. En caso de no rendirse el dictamen dentro de dicho plazo, se considerará que dicha Comisión no se opone a que la Secretaría de la Economía Nacional otorgue el permiso.

Será también facultad de la Comisión Nacional de Inversiones resolver los problemas que se consulten, relacionados con los capitales extranjeros y estudiar y proponer la política económica de inversiones extranjeras y las medidas administrativas de coordinación gubernamental en esta materia, que considere pertinentes.

La Comisión estudiará y sugerirá, a la Secretaría de la Economía Nacional, las medidas de estímulo que puedan establecerse sin contrariar la presente Ley, para fomentar: la asociación de capital extranjero con el mexicano; el arraigo de dicho capital extranjero; la tendencia del mismo a preferir a los mexicanos para los puestos directivos y técnicos; la formación de nuevos técnicos mexicanos y la reinversión de las utilidades obtenidas por los extranjeros.

Artículo 16. Las disposiciones de la presente Ley no implican alteración de las prohibiciones o restricciones, ni de los requisitos establecidos por otras Leyes, todos los cuales seguirán observándose.

Artículo 17. Los capitales extranjeros autorizados para operar en el país, recibirán igual tratamiento que el capital nacional, salvo lo establecido en esta Ley y en las demás aplicables.

Artículo 18. Las infracciones a la presente Ley, mediante simulaciones o utilizando interpósoa persona, serán sancionadas con nulidad del acto y con prisión de seis meses a tres años y multa hasta por \$ 100 000 00. Las autoridades judiciales federales serán las competentes para conocer de esta clase de delitos.

TRANSITORIOS

Artículo 1. La presente Ley entrará en vigor treinta días después de publicada en el *Diario Oficial* de la Federación.

Artículo 2. Las concesiones, permisos, autorizaciones, etcétera, vigentes, continuarán hasta su vencimiento o caducidad, no debiéndose expedir nuevas concesiones, permisos, autorizaciones, etcétera, en los casos en que esta Ley así lo disponga. Tampoco se aplicará la Ley en perjuicio de los derechos adquiridos de empresas ya establecidas.

Artículo 3. Queda suprimida la Comisión Mixta Intersecretarial Coordinadora de las Inversiones, a la que se refiere el Acuerdo Presidencial del 29 de mayo de 1947.

Artículo 4. En los casos en que otras leyes o reglamentos disponen la intervención de órganos del Ejecutivo Federal distintos a los de la Secretaría de la Economía Nacional, subsistirá dicha intervención; pero el órgano de que se trate queda obligado a recabar la opinión de la mencionada Secretaría, conforme a los procedimientos y dentro de los plazos señalados en esta Ley.

México, D. F., a 5 de junio de 1958.

LA COMISIÓN ESPECIAL

Licenciado Eduardo Prieto López, Agustín Legorreta, Ernesto Ayala,
Alfonso Cardoso y Antonio Rivas Ramírez.