

temática y los fines del presente ensayo, encuadra perfectamente dentro de los mismos, e inclusive lo complementa desde el punto de vista de la originalidad a la que modestamente aspira.

## B. DEFINICIONES, HECHOS Y ANTECEDENTES

La sola mención del concepto “control de cambios” suele provocar serios temores y preocupaciones a todas las personas que detentan algún patrimonio. Se piensa inmediatamente en que se trata de una medida sumamente rigorista que puede preceder a acciones confiscatorias por parte del Estado, que obligarán a un buen número de ciudadanos a huir del País con sus pertenencias reducidas a joyas y divisas extranjeras convenientemente ocultas entre sus prendas interiores; o que en el mejor de los casos, les privará de la oportunidad de viajar al extranjero en plan de estudios, negocios o simple placer.

En realidad, debido a nuestras peculiares condiciones económicas, hemos hecho de este sistema de regulación monetaria un peligroso tabú, del que casi nadie —funcionarios públicos incluidos— se atreve a hablar, como no sea para censurarlo acremente y negarle toda posibilidad de implantación en México.

Los temores se fundan principalmente en ejemplos radicales —como los de Albania y Argentina— en donde el control de cambios ha contribuido a la supresión totalitaria de la más mínima libertad e iniciativa individuales, o bien al caos en todos los órdenes de la vida social.

Sin embargo, se ha olvidado que este controvertido sistema presenta, como cualquier medida gubernamental de política financiera, graduaciones y variantes, que en un momento dado pueden ajustarse a las realidades y necesidades específicas de cada país.

A grandes rasgos, y sin pretender entrar en tecnicismos que corresponden a voces más autorizadas que la nuestra, podemos señalar que existen dos diferentes métodos de control cambiario: el rígido y el flexible.

El primero, como su solo enunciado lo indica, consiste en la prohibición absoluta de adquirir y desde luego extraer del país, cualquier tipo de divisas extranjeras, independientemente de que la finalidad que se busque sea de índole comercial, oficial o personal. Se trata, a no dudarlo, de un caso radical, extremo y en los tiempos que corren hasta ridículo.

En tanto que por el contrario, el segundo, prohíbe tajantemente la extracción de divisas, exclusivamente cuando se persigan finalidades especulativas y egoístas, como la apertura de cuentas bancarias en el extranjero o

la adquisición de bienes inmuebles; autorizando en cambio su salida *dentro de ciertos límites y restricciones*, tratándose de transacciones comerciales legítimas y productivas como la compra de maquinaria no existente en el país, el pago de regalías por concepto de transferencia de tecnología, la amortización de créditos asumidos con fines de desarrollo y fomento industrial, etc., o bien de viajes al extranjero de tipo oficial, de negocios, de estudios, deportivos, artísticos, o hasta de placer, pues no debe olvidarse que los viajes en general suelen elevar el nivel cultural de quienes los efectúan, por reducido o limitado que éste pueda ser en algunas ocasiones.

De tal manera que prudente y conservadoramente reglamentado el régimen flexible de control de cambios puede rendir excelentes resultados al restringir la fuga injustificada de divisas, sin alterar o afectar en lo más mínimo el intercambio comercial —público y privado—, turístico, oficial y diplomático, cultural y hasta deportivo y artístico, que nuestro país mantiene hasta la fecha con diversas naciones extranjeras.

En síntesis, lo único que se pretendería impedir sería que gran parte del ingreso nacional fuera a engrosar los ya de por sí elevados recursos financieros de los banqueros y corredores de bienes raíces del vecino país del norte.

Por supuesto, la adopción de este sistema flexible de control cambiario, ameritaría la expedición de una Ley especial que forzosamente tendría que estar estrechamente vinculada con las normas tributarias en vigor. Es más, podría llegar a constituir un excelente medio indirecto de evitar la todavía bastante frecuente evasión fiscal. Inclusive, y tomando en consideración las inquietudes existentes al respecto, en la Sección subsecuente nos permitiremos expresar algunos apuntes de lo que muy improbablemente por cierto, podría ser el contenido básico de semejante Ordenamiento legal.

Pero antes de atrevernos a abordar la temática de tan delicada y conflictiva materia, quisiéramos efectuar, así sea brevemente, una somera revisión de algunos hechos que se han venido observando a partir del ya histórico 1o. de septiembre de 1976, y que por una parte pueden constituir eventuales antecedentes de la remota implantación de un control flexible de cambios en nuestro país, y que por la otra justifican las inquietudes que mencionábamos en el párrafo anterior.

1. El día que el señor Secretario de Hacienda y Crédito Público, anunció la devaluación de nuestra moneda y el establecimiento del sistema de flotación o de libre convertibilidad, manifestó categóricamente que la libertad cambiaria se mantendría irrestricta. Manifestación que fue ratificada al día siguiente por el entonces Jefe del Ejecutivo durante la rendición de su Sexto Informe de Gobierno.

2. Entre la fecha de la devaluación y el 30 de octubre del año anterior, el peso estuvo flotando sobre cantidades que fluctuaron entre \$ 19.00 M.N. y \$ 21.00 M.N. por dólar E.U.A., (principal fuente de referencia cambiaria). Incluso se apuntó que la cotización llegaría a quedar nuevamente fija a razón de \$ 19.60 M.N. por dólar a la compra y de \$ 19.80 M.N. por dólar a la venta.<sup>12</sup>

Sin embargo, en la fecha indicada en segundo término, el Director del Banco de México, S. A., hizo del conocimiento público que debido a la adquisición incesante de dólares E.U.A., con fines meramente especulativos y de acaparamiento, se hacía necesario otorgarle una mayor amplitud a la "banda de flotación del Peso" con el objeto de aminorar y desalentar las compras masivas de dicha divisa extranjera.

Esto trajo como consecuencia que, en promedio, la cotización de nuestra moneda se disparara de inmediato hacia niveles equivalentes a \$ 26.00 M.N. y \$ 28.00 M.N. por dólar E.U.A.

3. A pesar de todos los esfuerzos oficiales, la especulación y la consecuente fuga de capitales no cesaron. La banca nacional comenzó a sufrir fuertes presiones de parte de pequeños ahorradores —amas de casa, oficinistas, burócratas, etc.— que sólo experimentaban alguna relativa tranquilidad si cambiaban sus devaluados pesos mexicanos por dólares E.U.A.

Esta situación se agravó durante la segunda mitad del mes de noviembre de 1976, cuando debido a una serie de rumores más o menos ilógicos y esta vez de corte político-militar, se desencadenó una sucesión de compras de pánico de la referida divisa extranjera. ¡Como si las vicisitudes derivadas de una aguda crisis política e institucional se resolvieran guardando dólares E.U.A. en el cajón predilecto de nuestro ropero!

En fin, todo este conglomerado de circunstancias negativas y alarmantes, llevó al Banco de México, S. A., a adoptar con efectos a partir del 22 de noviembre de 1976 --por cierto una vez más, sin fundamento jurídico alguno—, la resolución cuyo texto transcribimos a continuación:

“Considerando que en los últimos días se han estado presentando conversiones excesivas de moneda nacional a moneda extranjera que no tienen relación con las corrientes internacionales de bienes y servicios ni con los movimientos de capital de inversión productiva, operaciones que han estado

<sup>12</sup> Inclusive en la circular No. 305-II-35-80 publicada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Diario Oficial de la Federación el 14 de octubre de 1976, se fijó como cotización del peso mexicano para el mes de noviembre de 1976, la cantidad de \$ 19.80 M.N. por dólar E.U.A. Por supuesto esta circular se dejó posteriormente sin efectos.

dando lugar a situaciones desordenadas que alteran gravemente el mercado de cambios. El Banco de México, S. A., ha resuelto adoptar, con *carácter temporal* y hacer del conocimiento del público, las medidas siguientes:

“1o. A partir del 22 de Noviembre de 1976, y hasta nuevo aviso, las instituciones de crédito se abstendrán de comprar y vender moneda extranjera y oro amonedado.

“2o. La liquidación de obligaciones en moneda extranjera a favor o a cargo de las instituciones de crédito, se seguirá efectuando como de costumbre en la divisa correspondiente. Cuando la clientela de las instituciones opte porque dicha liquidación se efectúe mediante la entrega del valor equivalente en moneda nacional, se aplicará el tipo de cambio representativo que rija en el mercado de corredores.

“3o. Todas las demás operaciones bancarias se continuarán llevando a cabo en la forma usual, sin modificación alguna.

“Banco de México, S. A., México Distrito Federal, 21 de noviembre de 1976”.<sup>13</sup>

La reacción lógica e inmediata, no se hizo esperar. Ante el alud de operaciones especulativas y el acaparamiento de divisas extranjeras en manos de particulares, todas ellas destinadas a los mercados bancario e inmobiliario de los Estados Unidos de América, se pensó categóricamente que México había decidido establecer un sistema rígido de control de cambios. No obstante, por la serie de inconvenientes de tipo práctico que estudiaremos en su debida oportunidad, el “carácter temporal” de la medida tuvo una duración aproximada de 24 horas.

En efecto, el día 23 de noviembre de 1976, se dio a conocer el siguiente y escueto anuncio:

“La Secretaría de Hacienda autorizó ayer a las casas de bolsa —inscritas en el mercado bursátil— a operar la compraventa de divisas.

“Las operaciones se harán en la sede de cada casa de bolsa y el resultado de las mismas deberá ser comunicado a la gerencia del Banco de México todos los días.

“Con este sistema se espera establecer el valor exacto del peso y en consecuencia fijar su cotización frente al dólar, porque hasta el momento la compra de esa divisa había sido indiscriminada.

“La disposición de la Secretaría de Hacienda fue *comunicada por teléfono* al mediodía a los agentes de bolsa, por la Comisión Nacional de

<sup>13</sup> Periódico Excelsior. 22 de noviembre de 1976, Páginas 1-A y 15-A.

Valores, con base en la Fracción V del artículo 23 de la Ley del Mercado de Valores".<sup>14</sup>

Desde un punto de vista estrictamente jurídico la circular transcrita resulta particularmente curiosa. En primer término porque contiene la novedad, ignorada hasta esa fecha por el Derecho Administrativo, de que los actos de autoridad pueden notificarse a sus destinatarios por la vía telefónica. En segundo lugar porque la pretendida fundamentación en la Fracción V del artículo 23 de la Ley del Mercado de Valores, es por demás oscura y ambigua, debido a que dicho precepto se concreta a facultar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que autorice a los agentes de bolsa *que tengan el carácter de Sociedades Anónimas* (circunstancia ésta que no aclara la circular de referencia) a llevar a cabo actividades análogas o complementarias de las que a continuación se expresan: actuar como intermediarios en operaciones con valores; recibir fondos por concepto de las operaciones con valores que se les encomienden, prestar asesoría en materia de valores, recibir préstamos o créditos de instituciones de crédito o de organismos oficiales de apoyo al mercado de valores para la realización de las actividades que les sean propias; conceder préstamos o créditos para la adquisición de valores con garantía de éstos; realizar operaciones por cuenta propia que faciliten la colocación de valores o que coadyuven a dar mayor estabilidad a los precios de éstos y a reducir los márgenes entre cotizaciones de compra y de venta de los propios títulos; proporcionar servicio de guarda y administración de valores depositando los títulos en otras entidades; realizar operaciones con cargo a su capital pagado, y reservas de capital; y llevar a cabo actividades de las que les son propias a través de oficinas, sucursales o agencias de instituciones de crédito.

Como puede advertirse de la enumeración casuística que deliberadamente hemos efectuado, en sana lógica jurídica no existe base alguna para equiparar la compraventa de divisas extranjeras con el manejo y corretaje de títulos y valores mobiliarios.

Pero en el fondo de lo que se trataba era de dar marcha atrás a cualquier intentona seria de controlar de manera inflexible el mercado cambiario. Posiblemente la decisión adoptada por el Banco de México, S. A., el 21 de noviembre de 1976, constituyó tan sólo un amago para observar el alcance de las presiones financieras, nacionales e internacionales, sobre la economía nacional. De ahí que al comprobar sus efectos negativos y tal vez hasta amenazantes se haya optado por una solución intermedia consis-

<sup>14</sup> Periódico Excelsior. 23 de noviembre de 1976. Página 1-A.

tente en reservar para las agencias de bolsa en forma exclusiva, el tráfico de divisas, con la doble finalidad de entorpecer un tanto las operaciones de índole meramente especulativa, y de otorgarle una mayor flexibilidad a los movimientos cambiarios a fin de ajustarlos, dentro de lo posible, a la realidad.

Prueba de lo anterior lo constituye el hecho de que el 23 de noviembre de 1976, el dólar E.U.A., abrió a \$ 30.00 M.N., y al día siguiente cuando se hizo del dominio general la autorización concedida a los agentes de valores, llegó a cotizarse hasta \$ 20.00 M.N. por unidad.<sup>15</sup>

4. Manteniéndose dentro de este forzado contexto financiero, el señor Presidente José López Portillo, en su discurso de toma de posesión, después de reconocer que la fuga de capitales y la dolarización “constituyen serio peligro para nuestra soberanía”, ratificó la continuidad del sistema de libertades que permite regir nuestras transacciones con monedas extranjeras.

5. A partir del 1o. de Diciembre de 1976, se atenuaron considerablemente las tensiones políticas que contribuyeron al desplome fatal de nuestro Peso operado durante la segunda mitad del mes de noviembre anterior. Aparentemente resurgió un clima de confianza entre los inversionistas —grandes y pequeños, nacionales y extranjeros— que permitió a la banca mexicana obtener algunas captaciones en dólares E.U.A.

En esas condiciones, con fecha 21 de diciembre del propio 1976, el Banco de México, S. A., giró una escueta circular —sin fundarla desde luego en precepto legal alguno— a las instituciones bancarias del país, comunicándoles que a partir de esa fecha dejaba sin efecto las restricciones que había impuesto a la compraventa de divisas, pero sin afectar el movimiento a cargo de las casas de bolsa.

De acuerdo con diversas publicaciones periodísticas basadas a su vez en informes extra-oficiales de altos funcionarios del Banco de México, S. A., el retorno a la absoluta libertad cambiaria, obedeció en términos generales a las razones expuestas por el señor A. Castellanos M., en el reportaje cuya parte medular reproducimos a continuación:

“Tras una captación superior a los 7,000 millones de pesos, en 21 días hábiles, el Banco de México levantó las restricciones a la banca privada para operar libremente la compra y venta de divisas y oro amonedado. La especulación ha cesado y el peso busca su nivel definitivo.

“Se calcula que las casas de bolsa captaron hasta ayer 7,200 millones

<sup>15</sup> Periódico Excélsior. 28 de noviembre de 1976. Sección de Economía y Finanzas. Página 2.

de pesos, después de que los bancos privados salieron del mercado de divisas por disposición del Banco Central que entró en vigor el 22 de noviembre pasado.

“La medida frenó la especulación y erradicó la segunda devaluación del peso que lo llevó a cotizaciones hasta de \$ 28.50 M.N., por dólar a fines del mes pasado, a consecuencia del retiro de capitales que fueron depositados debajo del colchón (sic).

“Al operar el cambio de divisas, únicamente por las casas de bolsa, se informó, se logró frenar la especulación con dólares, ya que sólo compraban y vendían quienes tenían necesidad de hacerlo para cumplir con los compromisos contraídos en el extranjero.

“Los capitales especulativos comenzaron a regresar a partir de esa fecha y después de 21 días hábiles de operar la disposición del Banco de México, se habían captado aproximadamente 7,200 millones de pesos...

“...los jefes de las centrales de cambio interpretaron la decisión como positiva, porque refleja la confianza que han tenido los pequeños y grandes ahorradores en el futuro económico del país.

“De hecho, consideraron, los rumores han desaparecido y ya nadie teme a otra devaluación del peso. Las razones anteriores han permitido el continuado regreso de capitales que se incrementará con la participación de los bancos privados en el mercado.

“Por el momento no hay respaldo del Banco de México en las operaciones de compra y venta de divisas pero se espera que de un momento a otro el Banco Central entre al mercado de cambios, con lo que se haría más probable la futura fijación de la paridad del Peso”.<sup>16</sup>

El trasfondo de todo esto parece ser de orden psicológico, y nos demuestra que hasta la fecha no ha existido una intención seria de implantar un control de cambios rígido o flexible. No es creíble que en escasos 21 días hábiles la economía nacional haya alcanzado una recuperación tan notable que permita la expresión de opiniones tan irreflexivamente optimistas como la de que “ya nadie teme otra devaluación del Peso”, pues como lo veremos a continuación mientras permanezca en vigor el sistema de libre convertibilidad, este indeseable fenómeno siempre se encontrará latente.

Lo que ha sucedido en realidad es que las autoridades hacendarias han venido utilizando la flotación de la moneda y las veladas amenazas del establecimiento de un control de cambios, como un recurso, más o menos

<sup>16</sup> Periódico Excélsior. 21 de Diciembre de 1976. Pág. 20-A.

desesperado, para detener la especulación y la fuga indiscriminada de divisas. Se trata de mantener deliberadamente un clima de incertidumbre en el mercado monetario para que aquellos que sólo experimentan seguridad en su patrimonio personal comprando dólares E.U.A. a cualquier precio, al comprobar las fuertes pérdidas en las que han estado incurriendo sistemáticamente desde la primera devaluación, dejen de hacerlo, propiciándose de esa manera la desaparición de lo que atinadamente el Banco de México, S. A., calificó de “conversiones excesivas de moneda nacional a moneda extranjera que no tienen relación con las corrientes internacionales de bienes y servicios ni con los movimientos de capital de inversión productiva”.

6. Entre el 21 de diciembre de 1976 y el 20 de enero de 1977 (es decir, exactamente durante un mes) el Peso se mantuvo en un nivel promedio de \$ 20.00 M.N., por dólar E.U.A. De improviso y obedeciendo a los lineamientos típicos del método fluctuante, y a despecho de las optimistas declaraciones que mencionábamos párrafos atrás, el día 21 de enero del año en curso, el dólar E.U.A. se cotizó a razón de \$ 24.50 M.N., por unidad.

De nueva cuenta retornaron los rumores alarmistas, las especulaciones de todo tipo y el desconcierto general. Sin embargo, a partir del día siguiente el peso volvió a mostrar síntomas de recuperación, ubicándose en paridades que han venido fluctuando entre \$21.00 M.N. y \$22.00 M.N. por dólar E.U.A.

Se habló entonces de que este nuevo desplome había obedecido a causas tales como el cambio de gobierno en los Estados Unidos de América, las provisiones en moneda extranjera que suelen efectuar al principio de cada año las empresas dedicadas al comercio exterior, la impredecibilidad misma del sistema de libre conversión, y otras causas similares o relativas.

No obstante, para el observador imparcial que no se encuentra en la tesitura de tener que justificar o dejar de justificar la política monetaria del país, sigue apareciendo como un hecho incontrovertible el que nuestras máximas autoridades financieras planean mantener lo que hemos calificado como un “clima deliberado de incertidumbre”, a fin de no verse obligadas a adoptar severas medidas que por otra parte no desean ni consideran convenientes, como lo serían una efectiva segunda devaluación o la implantación del delicado control de cambios. De modo pues, que quien no comprenda globalmente los alcances y la naturaleza de esta situación y pretenda seguir convirtiendo pesos en dólares E.U.A. —durante esta etapa cuyo final, el establecimiento de una paridad fija, no está aún

a la vista— con el objeto de obtener seguridades o ganancias especulativas, para lograrlo tendrá que correr con una suerte extraordinaria, o bien poseer dotes de aprendiz de brujo.

Los hechos que anteceden, demuestran la existencia de dos premisas irrefutables a saber: que el Gobierno Federal no ha tenido ni tiene la intención de introducir a corto o a mediano plazo un control de cambios; pero que, no obstante esa intención, de proseguir la fuga incesante e indiscriminada de divisas y capitales puede llegar a hacerlo como un último y aventurado —por las consecuencias— recurso para mantener la economía nacional dentro de los límites de una estabilidad racional mínima.

Basados en las inquietudes que esta segunda premisa suele despertar, nos hemos atrevido a formular en la Sección subsiguiente del presente ensayo, algunos breves y sencillos apuntes acerca de lo que podría llegar a ser el contenido normativo esencial de la Ley que introdujera por vez primera en la historia económica de México, un control de cambios monetarios.

#### C. NOTAS PARA EL ESTUDIO DE UNA FUTURA LEY FEDERAL DE CAMBIOS MONETARIOS

“...el Legislador debe mirar lo que hay y plantear las Instituciones como germen de lo que debe haber”.

MARIANO OTERO

Las consecuencias y efectos negativos de la reciente devaluación nadie los puede evitar o aminorar. Se trata de un hecho consumado e irreparable cuyas repercusiones nos afectarán, de una manera u otra, durante los próximos años. Pero en última instancia y a pesar de su gravedad constituye a fin de cuentas algo que ya pertenece al pasado, pero cuyas lecciones y experiencias, sin embargo, no podemos darnos el lujo de desdeñar.

El reto que México tiene planteado a partir de 1977, demanda trabajo, esfuerzo, superación individual y colectiva, ahorro, reinversión, solidaridad y conciencia social. Pero demanda también la búsqueda de fórmulas legales que impidan la repetición en un futuro, cercano o lejano, de las reprobables conductas antisociales que contribuyeron decisivamente a la caída de nuestra moneda.

Dentro de semejante contexto, surge inevitablemente la problemática

del control de cambios —con las desventajas e inconvenientes que posteriormente analizaremos— pero como un imperativo económico, financiero y fiscal cuya importancia definitivamente no podemos pasar por alto.

De ahí que sin pretensiones de dar consejos a nadie y mucho menos a nuestras autoridades hacendarias que cuentan con elementos de juicio infinitamente superiores a los que podamos poseer, sino tan sólo con el modesto y objetivo afán de divulgar algunas ideas fruto de un trabajo de investigación jurídica —que en todo momento ha tratado de ser absolutamente imparcial— nos atrevemos a expresar a continuación una serie de notas preliminares —puesto que por razones obvias no pueden tener ningún otro carácter— utilizables para el posible estudio de lo que un día, sobre bases mucho más completas desde luego, pueda llegar a ser la Ley Federal de Cambios Monetarios, que las futuras, y aún impredecibles, condiciones económicas de nuestro país, puedan llegar a reclamar.

En primer término, queremos reiterar nuestra convicción de que la economía mexicana solamente toleraría el establecimiento de un control de cambios sumamente flexible, cuyas finalidades se redujeran exclusivamente a impedir la salida de divisas con propósitos egoístas y especulativos como la apertura de cuentas bancarias y la adquisición de inmuebles en el extranjero, pero que al mismo tiempo permitiera la continuación normal de las transacciones comerciales, e inclusive las corrientes turísticas en uno u otro sentido.

Por esa razón sugerimos que el Ordenamiento respectivo se denomine “Ley Federal de Cambios Monetarios”, ya que su objeto no deberá estar constituido propiamente por el control o la prohibición de los cambios de moneda, sino tan sólo por un conjunto de reglas que señalen los requisitos y condiciones a las que esta clase de operaciones deberán quedar sujetas.

En segundo lugar, es importante destacar que por la magnitud del problema, la Ley cuyo estudio se propone comprenderá tal variedad de materias, que quedará inscrita dentro de diversas disciplinas de la ciencia jurídica, como el Derecho Mercantil, el Derecho Penal, el Derecho del Trabajo, el Derecho Civil, el Derecho Administrativo, y muy especialmente dentro del Derecho Fiscal y Financiero.

Por tal razón, serán múltiples y variados los órganos del Estado y aun las Instituciones de Crédito del Sector Privado que tendrán que intervenir en los procesos de aplicación y vigilancia de las normas jurídicas que integren este Ordenamiento legal.

Finalmente, deseamos manifestar que las notas y apuntes que desarrollaremos a continuación no se encuentran basadas o inspiradas en Insti-

tuciones u Ordenamientos legales imperantes en la actualidad o en el pasado en otras naciones, ya que independientemente de los aportes positivos que el Derecho Comparado pueda ofrecer a la investigación jurídica, siempre hemos creído y sostenido que para que una Ley surta los efectos perseguidos por su autor o autores, lejos de estructurarse mediante imitaciones extra-lógicas, debe responder con precisión a la realidad política, económica y social del país para el que se está legislando, así como a sus peculiaridades y necesidades específicas.

De tal manera que colocados en semejante tesitura, nuestro estudio se enfocará exclusivamente, a tratar de incorporar un método extraordinariamente flexible de control de cambios a las estructuras normativas del orden jurídico que nos rige, en todos aquellos aspectos que guardan algún tipo de relación con las transacciones monetarias internacionales.

Establecidas las anteriores e indispensables aclaraciones, procederemos a expresar en forma de breves notas que a su vez obedecen a un índice temático, los aspectos más sobresalientes de lo que, en nuestra modesta opinión, puede constituir el contenido normativo esencial, de lo que nos hemos aventurado a bautizar como Ley Federal de Cambios Monetarios:

1. *Principios Generales.* Por su misma naturaleza la Ley debe comenzar declarando que posee el carácter de norma federal, aplicable en consecuencia en todo el Territorio de la República Mexicana, y que sus disposiciones son de orden público e interés general.

2. *Objeto.* Como lo apuntábamos anteriormente, las finalidades de este Ordenamiento deberán estar constituidas por el establecimiento y regulación de los requisitos y condiciones a que deberán quedar sujetas las conversiones de moneda nacional a moneda extranjera, así como todo tipo de operaciones que impliquen la extracción de divisas del país, a fin de evitar la fuga indiscriminada al extranjero de capitales o recursos económicos generados en México, con propósitos de especulación mercantil, adquisición de inmuebles o derechos reales, o de simple concentración o acaparamiento de riqueza; que no se traduzcan en la importación de bienes de capital no producidos en el país, en la creación de fuentes de empleo y ocupación para los mexicanos, o en la captación de divisas en beneficio de la economía nacional.

3. *Sujetos.* Deberán tener el carácter de destinatarios de la Ley Federal de Cambios Monetarios todas las personas, físicas o morales, nacionales o extranjeras, que pretendan convertir moneda mexicana a extranjera y/o extraer divisas del país.

Asimismo, será necesario establecer una responsabilidad solidaria a cargo de quienes efectúen pagos a terceros en moneda extranjera susceptible de ser extraída del Territorio Nacional, sin cerciorarse previamente del cumplimiento de todos los requisitos legales respectivos (por ejemplo las Instituciones de Crédito que emitan giros bancarios o que efectúen transferencias de fondos sin sujetarse a las disposiciones de la Ley).

4. *Organos Competentes.* Por la complejidad y amplitud del problema que nos encontramos analizando, estimamos que la aplicación y vigilancia de la Ley deberá ser encomendada a las siguientes Dependencias oficiales, tomando en consideración la redistribución de áreas, funciones y competencias llevada a cabo por la reciente Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

- a) Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- b) Banco de México, S. A.
- c) Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.
- d) Secretaría de Comercio.
- e) Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- f) Secretaría de Turismo.
- g) Secretaría de Gobernación.
- h) Secretaría de Relaciones Exteriores.

Subsidiariamente, y como lo indicábamos en el párrafo 3 que antecede, se responsabilizaría solidariamente a las Instituciones de Crédito de los sectores público y privado, por cuyo conducto se realizaran las transacciones respectivas, del cabal cumplimiento de todas y cada una de las disposiciones que integren este cuerpo normativo.

Por otra parte, y al ir efectuando la exposición de los temas subsiguientes indicaremos el ámbito competencial y la intervención que en cada caso corresponderá a todas y cada una de las dependencias oficiales que hemos enunciado.

5. *Importaciones.* El punto crítico de nuestra deficitaria balanza comercial reside básicamente en el elevado número de artículos, efectos, maquinaria, equipo, instrumental, insumos, etc., que diariamente México se ve obligado a importar —ante la carencia de producción nacional— a fin de no detener su ritmo de crecimiento industrial.

Evidentemente, este renglón juega un papel importantísimo dentro de la problemática de la salida de divisas. Pero también evidentemente se trata de una circunstancia inevitable e ineludible. El proceso de industrial-

zación de un país ancestralmente agrícola y rural requiere, durante varios decenios, de la adquisición en el extranjero de los bienes de capital e insumos que resultan indispensables para llevarlo a cabo. México, por desgracia, aún no ha superado esa etapa, y estimamos que tardará todavía varios años en hacerlo.

Afortunadamente desde tiempo atrás, nuestras autoridades hacendarias han tomado conciencia de la gravedad e implicaciones que esta delicada cuestión trae consigo, y han optado por seguir un camino intermedio, condicionando las importaciones a la expedición de un previo permiso de lo que actualmente es la Secretaría de Comercio, y al pago de los correspondientes impuestos aduanales.

Por su parte, la autoridad competente que hasta la fecha ha venido funcionando a través de comités especializados por áreas industriales y comerciales, sólo otorga los correspondientes permisos de importación, cuando el solicitante demuestra fehacientemente que el bien que pretende introducir no se fabrica en el país, o que fabricándose no lo puede obtener de proveedores nacionales dentro de un plazo racionalmente prudente, o en los volúmenes y cantidades solicitadas, o en última instancia a precios competitivos. Cuando ninguna de estas circunstancias es probada a satisfacción, el permiso debe negarse de plano.

A mayor abundamiento de lo anterior, cabe consignar que por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, de 14 de Julio de 1975, la importación de prácticamente todos los artículos de procedencia extranjera (salvo casos verdaderamente excepcionales como los de los periódicos, impresos, libros, revistas y folletos de contenido cultural, educacional, artístico, técnico o científico) quedó sujeta al previo permiso de la Secretaría de Comercio.

En esas condiciones, el campo de aplicación de nuestra hipotética Ley de Cambios, se encontraría bastante despejado en lo que a esta materia específica se refiere, puesto que para introducir un prudente control de divisas bastaría con establecer, a grandes rasgos, las reglas siguientes:

(i) Tratándose de la importación de bienes y efectos sujetos a permiso de la Secretaría de Comercio, el interesado deberá acompañar a su solicitud factura expedida por el proveedor extranjero, debidamente legalizada por el Cónsul Mexicano bajo cuya jurisdicción se encuentre el domicilio de dicho proveedor, en la que se especifique con toda precisión el precio total del artículo cuya introducción al país se pretenda, indicando el nombre de la Institución de Crédito *Mexicana* por cuyo conducto desee efectuar la transacción. En caso de que, conforme a las disposiciones legales aplicables, la solicitud sea declarada procedente, la Secretaría

de Comercio expedirá conjuntamente con el permiso de importación respectivo una orden dirigida a la Institución de Crédito que el solicitante haya indicado, para que efectúe la conversión y el traspaso de fondos que corresponda. A su vez, dicha Institución dentro de las 24 horas hábiles siguientes, deberá reportar la operación realizada al Banco de México, S. A., acompañando copia de la orden de pago expedida por la autoridad responsable, a fin de ir estableciendo el registro cambiario que dentro de esta tesitura el país requerirá inexorablemente.

(ii). En el caso de artículos cuya importación no se encuentre condicionada a permiso previo, el interesado deberá concretarse a presentar ante la Secretaría de Comercio la factura del proveedor extranjero, debidamente legalizada a fin de que ésta expida de inmediato la orden de pago requerida para que la Institución de Crédito Mexicana que en su oportunidad señale el solicitante, proceda en los términos del párrafo inmediato anterior.

Finalmente, al arribar los bienes materia de la importación a la aduana mexicana respectiva, se seguirá el procedimiento de inspección y clasificación que marca el Código Aduanero, y se recaudarán los impuestos que se causen con arreglo a la Fracción arancelaria aplicable de la Tarifa del Impuesto General de Importación.

Como puede fácilmente apreciarse, los requisitos y condiciones que en este caso contendría la Ley a estudio, actuarían exclusivamente a la manera de complemento de los controles y limitaciones que nuestra legislación administrativa tiene ya establecidos en este importante renglón, que anualmente representa para México la salida dolorosa, pero inevitable por regla general, de muchos millones de pesos.

6. *Amortización de Créditos Contraídos con Instituciones y Empresas Extranjeras.* Otro concepto que año con año significa la fuga de cuantiosas divisas está constituido por el pago de numerosos créditos obtenidos en el exterior, ante la imposibilidad comprobada de autofinanciar nuestro desarrollo económico con recursos internos. Además, se trata de otro hecho inevitable que afecta por igual al Sector Público y a la Iniciativa Privada, y de cuyos alcances, repercusiones y consecuencias no podemos desentendernos. Es triste reconocerlo, pero así como nuestro proceso de industrialización está destinado a depender todavía durante largos años de las importaciones, el desarrollo de nuestra economía en general está condenado a depender, aún en mayor grado, del financiamiento extranjero.

Partiendo de semejante y por demás ineludible realidad, ¿cuál sería

la postura que ante este problema, deberá adoptar el que desde ahora consideramos como nuestro frágil proyecto de Ley Federal de Cambios Monetarios?

Después de evaluar cuidadosamente los hechos, circunstancias y perspectivas, creemos que puede esbozarse la siguiente reglamentación:

(i) Todas las operaciones de financiamiento, crédito, préstamo, mutuo y demás similares, cualesquiera que sea el nombre con el que se les designe, con o sin garantía de cualquier naturaleza y efectos, celebradas entre personas físicas o morales, domiciliadas en el país o por entidades públicas mexicanas, con Gobiernos, Instituciones de Crédito, personas físicas o morales y unidades económicas sin personalidad jurídica (por ejemplo fideicomisos) extranjeras, que impliquen la salida de divisas del país por concepto de amortizaciones de capital, gastos financieros e intereses sólo surtirán efectos en la República Mexicana, si se encuentran previamente registradas ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, (para tal efecto puede crearse una dependencia especializada o bien otorgarse esta atribución a la actual Dirección General de Crédito).

(ii) En el caso de operaciones concertadas por entidades públicas, la Secretaría de Hacienda otorgará el registro de que se trata, siempre y cuando medie un Acuerdo Presidencial que declare de utilidad pública e interés general la contratación del financiamiento.

En tal evento la propia Secretaría de Hacienda girará a la Institución de Crédito Mexicana competente las órdenes de pago que amparen las amortizaciones de capital, y la liquidación de los intereses y gastos financieros convenidos, en la inteligencia de que dicha Institución de Crédito deberá abstenerse de hacer efectiva cualquier orden de pago hasta en tanto los interesados no le demuestren, mediante la exhibición de la declaración correspondiente, que se ha retenido y/o enterado el Impuesto Sobre la Renta que en los términos de la Ley respectiva, deben cubrir los extranjeros residentes en el extranjero que perciban intereses de personas domiciliadas en Territorio Nacional.

Operada la orden de pago, la Institución de Crédito, dentro de las 24 horas hábiles siguientes, deberá reportar la transacción efectuada tanto al Banco de México, S. A., acompañando copia de la orden, como a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, adjuntando copia de la declaración de los impuestos retenidos, para la cabal implementación de los ya apuntados fines de registro cambiario, así como para efectos fiscales y como complemento de lo que establece el ya analizado artículo 2o. de la Ley del Impuesto Sobre la Renta en vigor.

(iii) Tratándose de operaciones concertadas por personas físicas o morales, o por unidades económicas sin personalidad jurídica, no pertenecientes al Sector Público, la Secretaría de Hacienda sólo otorgará el registro correspondiente previo dictamen favorable de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial (la cual podrá a su vez efectuar las consultas que estime pertinentes con otras dependencias oficiales), en el que se muestre que el crédito que se pretende ha sido concertado dentro de las condiciones que normalmente rigen en el mercado internacional (particularmente en lo tocante a plazos y formas de pago, y tasas de interés), y que se traducirá en incrementos a la productividad, a la expansión industrial y comercial, a las posibilidades de concurrencia a los mercados internacionales y a la generación de fuentes de trabajo, y que en general no representará una carga injustificada y excesiva para la economía nacional.

Recibido el dictamen favorable, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público concederá el registro, y se procederá en los términos indicados en los párrafos segundo y tercero del inciso (ii) que antecede.

Este sistema de control ofrece dos ventajas evidentes, a saber: evitar el crecimiento desorbitado de la deuda externa del Gobierno Federal, al requerirse en todos los casos de un Acuerdo favorable del titular del Ejecutivo e impedir que el empresario privado contraiga créditos extranjeros con fines especulativos o precisamente como un medio fraudulento de evadir el propio régimen de control.

Desde luego, no faltarán críticas en el sentido de que en el teórico supuesto de que este proyecto se convierta en derecho positivo, se crearán una serie de trabas de corte burocrático que entorpecerán la libre obtención de recursos financieros que ha existido hasta la fecha. Esto puede resultar parcialmente cierto. Sin embargo, si el problema es manejado por la Administración Pública con agilidad y eficiencia, tales trabas podrán reducirse a su mínima expresión. O al menos serán menos complejas y detalladas que el cúmulo de condiciones y requisitos —a veces casi humillantes— que según se lo ha demostrado su experiencia profesional al autor de este trabajo, suelen imponer a las empresas nacionales los abogados supuestamente mexicanos de instituciones de crédito extranjeras, antes de autorizar —esa es la palabra apropiada— la concesión de un préstamo.

Dentro de otro orden de ideas, esta medida podría complementarse mediante la ampliación de los alcances de una disposición ya existente pero aplicable de manera exclusiva para la determinación de la tasa impositiva sobre intereses pagados al extranjero, en el sentido de que

sólo se aprobarían los créditos contratados con entidades de financiamiento del exterior —públicas o privadas— que a su vez se encontraran debidamente registradas en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para esos fines. Esto último proporcionaría desde un principio una garantía de seriedad y solvencia para juzgar y valorar el contenido de las operaciones a realizarse.

7. *Dividendos*. Como es del dominio público un buen número de empresas establecidas en México, están controladas por inversionistas extranjeros, o si no lo están al menos cuentan con una importante participación de capital foráneo dentro de su estructura económica y financiera.

Ahora bien, conforme a nuestras Leyes, esta clase de inversionistas poseen el derecho de disponer proporcionalmente de las utilidades generadas por las empresas nacionales en cuyo capital y administración participan, en cada ocasión en que las respectivas Asambleas de Accionistas decretan un pago de dividendos. Dividendos que por cierto, se encuentran sujetos al pago del Impuesto Sobre la Renta, en los términos del artículo 74 de la Ley de la Materia.

Con fecha 9 de mayo de 1973, entró en vigor la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, que vino a establecer por una parte un registro estadístico de la inversión foránea en México, y por la otra a condicionar a un conjunto de normas y principios de interés público, el mantenimiento y la recepción futura de dicha inversión. Entre ese conjunto de principios, destaca para los fines de nuestro estudio el establecido en el artículo 27, en el sentido de que las sociedades organizadas conforme a las leyes mexicanas en cuyo capital figuren socios extranjeros, no podrán repartir dividendos, a menos que se encuentren perfectamente ajustadas a las disposiciones de dicha Ley.

De modo que también en esta materia nuestro proyecto de Ley Federal de Cambios Monetarios tiene ya resuelto parte del problema. En efecto, tomando como punto de partida las premisas legales apuntadas, creemos que sería factible establecer que cada vez que un inversionista extranjero —sea persona física o moral— perciba un dividendo decretado por una Sociedad Mexicana, y desee extraerlo del país, deberá solicitar de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras —dependiente en la actualidad de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial— la expedición de la orden correspondiente dirigida a la Institución de Crédito Mexicana que señale en su solicitud.

La Comisión por su parte, deberá expedir de inmediato dicha orden, siempre y cuando compruebe que tanto la Sociedad Mexicana que pagó

el dividendo, como el inversionista extranjero y los títulos que amparen su inversión se encuentran debidamente inscritos en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, por haber cumplido previamente con todos los requisitos legales que les son aplicables.

Asimismo, para que la Institución de Crédito opere la orden de pago, deberá acreditársele fehacientemente que se retuvo al interesado el crédito fiscal previsto en el citado artículo 74 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta. Posteriormente y dentro de las 24 horas hábiles siguientes, de acuerdo con los lineamientos generales que hemos venido apuntando, la operación, acompañada de la documentación comprobatoria necesaria, deberá reportarse al Banco de México, S. A., y a la Secretaría de Hacienda.

8. *Regalías*. La inversión extranjera puede clasificarse en tres grandes categorías: la directa (control o participación en el capital y en la administración de empresas), la indirecta (créditos, financiamientos, préstamos, etc.) y la transferencia de tecnología. Esta última se materializa básicamente a través del suministro de asistencia técnica (know-how) y de licencias para el uso y explotación de patentes y marcas comerciales, propiedad por supuesto, de inversionistas extranjeros.

De tal manera que constituye una práctica comercial bastante común el que entidades extranjeras suministren diversos tipos y grados de asistencia técnica a empresas nacionales, así como que les autoricen el uso de las patentes y marcas de su propiedad, a cambio de una contraprestación o retribución, que debido a que generalmente está en función de las ventas netas de la empresa receptora de la tecnología, comúnmente suele recibir la denominación de “regalías”.

Durante muchos años este tipo de operaciones sirvieron de pretexto para que algunas empresas extrajeran elevadas utilidades del país a un costo fiscal relativamente bajo, ya que mientras el impuesto al Ingreso Global de las Empresas estaba sujeto a una tasa máxima del 42%, las regalías se encontraban gravadas en un principio a razón del 10% tan sólo y posteriormente a razón del 20%. Sin embargo, a partir de 1973, la situación comenzó a cambiar radicalmente. Por principio de cuentas se elevó la tasa impositiva sobre regalías pagadas al extranjero al 42%, a fin de desalentar la celebración de lo que dio en llamarse “Contratos Fantasmas”. Además, se expidió la Ley Sobre el Registro de la Transferencia de Tecnología y el Uso y Explotación de Patentes y Marcas, que introdujo importantes controles y limitaciones a esta tercera forma de inversión foránea. Posteriormente, en 1976 para ser precisos, una nueva Ley de Inventiones y Marcas vino a sustituir a la ya obsoleta y deterio-

rada Ley de la Propiedad Industrial, con el objeto de tratar de estructurar un cuadro jurídico integral en esta trascendental área del desarrollo industrial.

Contando con semejantes antecedentes encontramos, una vez más, bastante despejado el camino para la implantación de los propósitos, perseguidos por la Ley a estudio. De tal manera que apoyándonos de nueva cuenta en nuestra Legislación vigente, podemos desarrollar a continuación algunas breves notas al respecto:

La citada Ley de Transferencia de Tecnología, establece como uno de sus principios fundamentales el de que ningún Acto, Convenio o Contrato que tenga por objeto el suministro de asistencia técnica o la concesión de los derechos de uso y explotación de patentes y marcas, puede surtir efectos en Territorio Nacional, a menos que se haya inscrito oportunamente en el Registro (dependiente ahora de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial) creado por la propia Ley. Obviamente, es requisito legal indispensable para la procedencia de dicha inscripción el que la contraprestación o regalías estipuladas guarden relación con la tecnología adquirida y no constituyan un gravamen injustificado excesivo para la economía nacional (Artículo 7o. Fracción II).

En tales condiciones, la Ley Federal de Cambios Monetarios cuyo estudio se propone, estaría en situación de imponer los siguientes requisitos:

(i) Una vez que se haya declarado procedente la inscripción en el Registro Nacional de Transferencia de Tecnología de un Acto, Convenio o Contrato de esta naturaleza, la Dirección correspondiente conservará la tabla de pagos de regalías que se hubiere aprobado.

(ii) Al acercarse la fecha de vencimiento de cada pago, la parte interesada deberá gestionar ante las autoridades del Registro la emisión de la orden necesaria para que la Institución de Crédito Mexicana que se haya seleccionado, efectúe la transferencia de fondos sobre las bases oficialmente aprobadas. En caso de que se hubiere aceptado, como normalmente suele suceder, una tabla de regalías expresada en porcentajes sobre las ventas netas de la empresa receptora, a la solicitud será necesario acompañar una certificación, emitida por un Auditor Externo debidamente registrado ante la Dirección de Auditoría Fiscal Federal de la Secretaría de Hacienda, que especifique y compruebe el monto de las ventas netas obtenidas por dicha receptora durante el periodo al que el pago que se pretenda hacer esté referido.

(iii) Girada la orden de transferencia de fondos la Institución de Cré-

dito respectiva la tramitará de conformidad no sin antes haberse cerciorado de que el receptor nacional de la tecnología efectuó la correspondiente retención de los dos Impuestos Federales que en este caso se causan y que respectivamente son el Impuesto Sobre la Renta y el Impuesto Federal Sobre Ingresos Mercantiles. Posteriormente y dentro del límite establecido de las 24 horas hábiles siguientes, reportará la transacción tanto al Banco de México, S. A., como a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, anexando la documentación comprobatoria necesaria.

9. *Unidades Económicas sin Personalidad Jurídica.* Una curiosa forma de operación que empieza a ser contemplada por nuestro Derecho Positivo —concretamente por la Ley para Promover la Inversión Extranjera y Regular la Inversión Mexicana y por la Ley del Impuesto Sobre la Renta— es la de las llamadas “Unidades Económicas sin Personalidad Jurídica”. Reciben esta singular denominación, debido a que se trata generalmente de transacciones con fines preponderantemente lucrativos o de especulación mercantil que no llegan a poseer la calidad de entidades o personas morales dotadas de personalidad jurídica propia como las sociedades y asociaciones. Sin embargo, su proliferación dentro de la práctica comercial ha obligado al Legislador a tomarlas en cuenta en algunos casos.

Entre los ejemplos más sobresalientes de esta especie de fuente de obligaciones destacan los fideicomisos y depósitos de garantía de acciones y valores mobiliarios en general, y los llamados “Contratos de Asociación en Participación”. En el primer caso estamos en presencia de operaciones que suelen encontrarse vinculadas, con el carácter de garantías colaterales, a Contratos de Préstamo o a Convenios Confidenciales entre grupos de inversionistas —que los norteamericanos con un dejo de involuntaria ironía han bautizado como “Gentlemen Agreements”— y que en un momento dado permiten a terceros el control indirecto sobre el capital y la administración de una empresa. Por esa razón han tenido que sujetarse a las limitaciones que marca la Ley de Inversiones Extranjeras.

En tanto que en la segunda hipótesis se trata de meros acuerdos de voluntades entre dos o más partes celebrados con el exclusivo propósito de explotar una actividad determinada, mediante la aportación proporcional de recursos económicos, elementos técnicos, maquinaria y equipo, etc., pero sin llegar a constituir formalmente en ningún momento una sociedad mercantil o civil.

Por esa razón, también han sido objeto de regulación específica por parte de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

Ahora bien, partiendo del hecho de que estas unidades económicas sin personalidad jurídica, se han utilizado con más o menos frecuencia para llevar a cabo negocios de la más variada índole con inversionistas extranjeros, pensamos que la propuesta Ley Federal de Cambios Monetarios podría ampliar la regulación normativa de esta relativamente novedosa figura seudojurídica, sometiéndola a las disposiciones que enunciamos brevemente a continuación:

(i) Toda persona extranjera, física o moral, que obtenga ingresos provenientes de Actos, Contratos o Convenios que revistan la forma de unidades económicas sin personalidad jurídica, y que pretenda convertir dichos ingresos a moneda extranjera con el fin de extraerlos del país, deberá cumplir previamente con todos los requisitos y condiciones que se especifican en los párrafos subsecuentes.

(ii) El Acto, Convenio o Contrato del que deriven los ingresos de referencia, deberá encontrarse previamente inscrito ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la cual solamente otorgará dicha inscripción, previo dictamen favorable de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, que demuestre que la operación de que se trate resulta de beneficio para la economía nacional (incrementos a la productividad, expansión del desarrollo industrial y comercial, planes de exportación, ocupación de mano de obra desempleada, etc.), y que en su caso, el interesado ha dado cumplimiento a todas y cada una de las obligaciones impuestas por la Ley de Inversiones Extranjeras.

(iii) Obtenida la inscripción y en el momento en el que a sus intereses convenga, el inversionista extranjero solicitará de la autoridad hacendaria la emisión de la consabida orden de pago o de traspaso de fondos, según sea el caso, procediéndose a continuación en los términos que han quedado indicados para las hipótesis anteriores, previa comprobación desde luego, de la retención y/o entero de los impuestos que graven los ingresos cuya salida del país se pretenda.

10. *Profesionistas Extranjeros.* Con cierta frecuencia se da el caso de que profesionistas extranjeros —principalmente arquitectos, diseñadores industriales y publicistas— prestan sus servicios a residentes en Territorio Nacional, ya sea trasladándose personalmente a México para tal fin o bien mediante la realización de los trabajos respectivos desde su país de origen.

Esto por supuesto da lugar a una salida de divisas por concepto de los honorarios que deben cubrirse a tales personas. Por lo tanto, también

esta cuestión deberá ser tratada por la Ley Federal de Cambios Monetarios cuyo estudio proponemos.

En principio, pensamos que para facilitar la aplicación de este Ordenamiento debe eliminarse la segunda alternativa, o sea la posibilidad de que los servicios profesionales sean prestados desde el país de origen, debido a que la experiencia demuestra que en la gran mayoría de los casos, éstos consisten en la elaboración y suministro de planos, diagramas, modelos, instructivos, instrucciones, formulaciones, especificaciones y otras modalidades, que encuadran perfectamente dentro de los objetivos de los actos de inscripción obligatoria en el Registro Nacional de Transferencia de Tecnología, y por consecuencia la contraprestación que perciba el extranjero más que constituir un honorario profesional posee el carácter de regalía, de tal manera que deberá quedar sujeta a las reglas que expresamos en el párrafo 8 que antecede.

En lo que concierne a los servicios profesionales prestados directa y específicamente en el país, para la conversión de los honorarios percibidos a moneda extranjera y su consiguiente extracción del país, la Ley que se comenta podría incluir los requisitos que a continuación se expresan:

(i) Una vez cubierto el honorario, el profesionista deberá formular ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la solicitud de expedición de la correspondiente orden de pago o de traspaso de fondos a cargo de la Institución Mexicana de Crédito que indique en la propia solicitud.

(ii) La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, expedirá de inmediato la orden de referencia, a condición de que el profesionista interesado compruebe a su entera satisfacción que poseyó o posee la calidad migratoria, otorgada por la Secretaría de Gobernación, que lo autorice a llevar a cabo actividades lucrativas dentro del Territorio Nacional; y que ha cubierto, o que en su caso le ha sido retenido por el beneficiario de sus servicios, el Impuesto Sobre Productos del Trabajo que debe causarse en los términos del artículo 59 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, en vigor.

(iii) Obtenida la orden de la Secretaría de Hacienda, la Institución de Crédito señalada en la solicitud efectuará la conversión monetaria y el traspaso de fondos requeridos, reportando la operación conjuntamente con los documentos comprobatorios de la misma al Banco de México, S. A., dentro de las siguientes 24 horas hábiles.

11. *Honorarios Pagados a Consejeros Extranjeros.* Las sociedades mexicanas en cuyo capital participen inversionistas foráneos y que se encuentren administradas por un Consejo de Administración están legalmente fa-

cultadas para incluir entre los miembros de su Consejo a personas de nacionalidad extranjera siempre que su intervención en el mismo se encuentre en proporción a la participación de la inversión extranjera en el capital social (artículo 5o. Ley de Inversiones Extranjeras).

Ahora bien, en los términos del artículo 181 Fracción III de la Ley General de Sociedades Mercantiles, todo consejero tiene derecho a una remuneración anual por el desempeño de su cargo, la cual es decidida por la Asamblea General Ordinaria de Accionistas de acuerdo con los resultados financieros de la empresa.

De tal forma que otro de los problemas que deberá regular en su caso la Ley a estudio, va a estar constituido por los miembros extranjeros de los Consejos de Administración de empresas nacionales que deseen convertir a moneda extranjera las cantidades que perciban por concepto de honorarios, con el objeto de extraerlas del Territorio Nacional.

Sobre este particular pensamos que, guardando la necesaria congruencia con nuestra Legislación Fiscal, Mercantil y Administrativa en vigor, resultaría factible plantear la siguiente reglamentación:

(i) Obtenido el honorario respectivo, el Consejero extranjero deberá solicitar de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la emisión de la orden de conversión y traspaso de fondos, para cuyo efecto deberá demostrar lo siguiente: que posee la calidad migratoria —reconocida por la Secretaría de Gobernación— que lo autorice para desempeñar las funciones de miembro del Consejo de Administración de una Sociedad Mexicana; que cuenta con la respectiva autorización de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, tal y como lo previene la Resolución General número 5 adoptada por dicha Comisión con fecha 4 de enero de 1974, y publicada en el Diario Oficial del 5 de noviembre de 1975; que la Sociedad Mexicana que cubrió el honorario de que se trate efectuó la retención del Impuesto Sobre la Renta causado con tal motivo y que para determinar su monto se siguieron las reglas establecidas en la Fracción XV del artículo 26 y en la Fracción II del artículo 27, ambos de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, en el sentido de que dicho monto no fue superior al sueldo anual devengado por el funcionario de mayor jerarquía de la empresa de que se trate, de que el importe total de los honorarios cubiertos a todos los consejeros en general no fue superior al monto de los sueldos y salarios anuales devengados por el personal de la empresa, de que dicho importe total no excedió del 10% de las deducciones efectuadas en el ejercicio para efectos fiscales y de que el pago del honorario no estuvo condicionado a la obtención de utilidades por parte de la empresa nacional.

(ii) Comprobado todo lo anterior, la autoridad hacendaria girará de inmediato la orden requerida a fin de que la Institución de Crédito Mexicana seleccionada por el interesado proceda de conformidad con las reglas establecidas para los casos que hemos analizado con anterioridad.

12. *Herencias y Legados.* Otra hipótesis que no puede dejar de contemplar la Ley Federal de Cambios Monetarios cuya evaluación estamos proponiendo, es la de aquellos extranjeros residentes en el exterior o radicados de manera transitoria en México que conforme a nuestra legislación civil lleguen a adquirir derechos hereditarios o reciban algún tipo de legado.

Lo más probable es que tales personas intenten convertir esos derechos patrimoniales en divisas y colocarlas en el extranjero. A este respecto consideramos que, principalmente por razones de reciprocidad internacional, debe sujetarse esta cuestión a una regulación flexible que no desaliente la captación de fuentes de ahorro y de inversión de ciudadanos extranjeros —particularmente hombres de negocios retirados— que por alguna razón han decidido efectuar inversiones en México, cuyo producto debe pasar lógicamente a poder de sus legítimos herederos, al sobrevenir su fallecimiento.

Por consiguiente, un tratamiento legal adecuado para esta clase de eventos podría sustentarse sobre las siguientes bases:

(i) Se requerirá en todos los casos de la correspondiente autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

(ii) Dicha autorización sólo procederá respecto de derechos hereditarios o legados consistentes en sumas de dinero o en bienes patrimoniales que previamente se hubieren realizado pecuniariamente.

(iii) Los interesados deberán comprobar fehacientemente su calidad migratoria, en la inteligencia de que quienes residan en el país con el carácter de inmigrados no tendrán derecho a hacer uso de esta prerrogativa, a menos que renuncien voluntariamente ante la Secretaría de Gobernación a su "status" migratorio y manifiesten en forma indubitable su intención de radicarse definitivamente en el extranjero.

(iv) Asimismo, será necesario comprobar el origen de los recursos económicos cuya salida se pretenda mediante la exhibición del original o copia certificada de la sentencia del juez civil competente que haya declarado la partición y adjudicación de los derechos hereditarios o del legado de que se trate.

(v) Con apoyo en estos antecedentes, la Secretaría de Hacienda girará a la Institución de Crédito Mexicana que el solicitante indique la orden

apropiada para que ésta proceda en los términos que ya hemos precisado en repetidas ocasiones.

13. *Residentes Extranjeros que Abandonen Definitivamente el País.* Suele resultar también bastante común el que extranjeros que principalmente por motivos de negocios, estudios o expulsión de sus países de origen (asilados políticos), residen en México por periodos más o menos prolongados, estén en situación de llegar a adquirir un cierto número de bienes, cuyo producto deben extraer legítimamente del país cuando decidan abandonarlo en forma definitiva.

En tales condiciones, la Ley Federal de Cambios Monetarios que proponemos se verá obligada a regular asimismo esta cuestión, por razones de índole variada: reciprocidad internacional, captación de inversiones, depósitos y ahorros de extranjeros, y hasta simplemente humanitarias. Al respecto, estimamos que dicha regulación puede llevarse a cabo en forma relativamente similar a la aplicable para el caso de herencias y legados, aun cuando con ciertas características especiales:

(i) La prerrogativa no beneficiará a inmigrados a menos que, como lo expresábamos con anterioridad, renuncien formalmente y de manera indubitante ante la Secretaría de Gobernación, a dicha calidad migratoria.

(ii) Se requerirá en todos los casos del consabido permiso previo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el cual estará sujeto a la comprobación fehaciente de la calidad migratoria de los interesados, y del origen de los recursos que pretendan extraer de México. Es decir, será indispensable demostrar que las divisas de que se trate derivan de la enajenación de bienes propiedad de los mismos interesados, y/o de cuentas bancarias y/o de ahorros y/o de inversiones en valores de renta fija o variable cuyo monto esté en proporción además con los ingresos propios de la actividad o actividades que hayan desempeñado durante su estancia en el país.

(iii) Conferida la autorización de referencia, la Institución de Crédito Mexicana que haya escogido el solicitante procederá sobre las bases que se han establecido para todos los casos precedentes.

14. *Viajes de Personal Oficial.* En las presentes circunstancias, México requiere, más que nunca, de un continuo intercambio internacional a nivel oficial, encaminado a la obtención de créditos y financiamientos, participación en convenios bilaterales y multilaterales de toda índole, visitas de Estado, envío de misiones culturales y comerciales, etc. En un mundo perfectamente comunicado e interdependiente ninguna Nación puede renunciar

a los requerimientos de una incesante interrelación de contextos ideológicos, áreas de influencia —políticas y diplomáticas— de aportaciones artísticas, deportivas y culturales, y de bienes y servicios.

De ahí que, conservando la necesaria congruencia con el ritmo de empleo del gasto público, nuestro Gobierno Federal tendrá que mantener e incrementar el sistema de contactos, más o menos permanentes, con diversas naciones del orbe a través del envío de las llamadas misiones oficiales.

Para tal efecto, la Ley a estudio autorizará a las dependencias oficiales para que con cargo a las partidas presupuestarias correspondientes soliciten de la Secretaría de Hacienda y del Banco de México, S. A., la remisión de las divisas necesarias para cubrir el costo de la misión y los viáticos de los funcionarios públicos que las integren.

Ahora bien, en caso de que dichos funcionarios deseen efectuar en el extranjero gastos estrictamente personales, en adición a los viáticos que les hayan sido asignados, para la obtención del dinero que necesiten deberán proceder en la forma y términos que más adelante indicamos para los turistas y hombres de negocios.

15. *Personal Diplomático y Consular.* Por razones obvias la Ley Federal de Cambios Monetarios que proponemos tendrá que otorgar a la Secretaría de Relaciones Exteriores toda clase de facilidades para la remisión a cualquier país con el que México tenga establecidas o establezca en el futuro relaciones diplomáticas, de los fondos necesarios para el sostenimiento, decoroso y apropiado, de las embajadas y consulados y para el pago de los sueldos, viáticos y gastos de representación del personal a su servicio. Inclusive el conducto apropiado para tales remisiones puede ser el Banco de México, S. A., a través del ejercicio de un presupuesto que se irá fijando en forma variable y periódica de acuerdo con los requerimientos y apremios económicos de la cancillería.

Igualmente y dentro de los límites que la propia Secretaría de Relaciones Exteriores fije, solicitará de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la autorización de venta de divisas para gastos de carácter particular de los miembros del servicio diplomático y consular que así lo pidan.

16. *Viajes Turísticos y de Negocios.* Este renglón ofrece dos variantes claramente diferenciables: la de los mexicanos que se ven forzados a viajar al extranjero para la atención de asuntos relacionados con su negocio o profesión, y la de aquellos que lo hacen por simple placer o por afán de conocer otras culturas y civilizaciones.

Pensamos que ninguna de estas dos actividades debe ser desalentada. En el primer caso porque a pesar de las valiosas e importantes limitaciones

que recientemente nuestra Legislación administrativa ha impuesto en materia de inversiones extranjeras, México no está aún en condiciones ni lo estará —por desgracia— en mucho tiempo de prescindir de los capitales foráneos, y porque desde otro ángulo deben explorarse todas las posibilidades de que particularmente los artículos manufacturados en nuestro país puedan concurrir a mercados internacionales, a fin de atenuar un tanto el pavoroso desequilibrio de nuestra balanza comercial con relación a las naciones altamente desarrolladas.

Por su parte, los viajes de placer al exterior reportan grandes e incalculables beneficios en la formación cultural de quienes los hacen. Supongamos que en la gran mayoría de los casos el propósito primordial sea el de divertirse y el de efectuar una serie de compras, a veces absurdas e innecesarias y hasta ridículas. Sin embargo, el mero contacto con otras civilizaciones y con su soporte cultural e histórico —que en algunos casos es verdaderamente extraordinario— así sea por ósmosis, proporciona una visión nueva y por lo general más acertada del mundo y de las relaciones entre las diversas naciones, razas, formas de organización y de vida, corrientes del pensamiento y estructuras políticas y sociales que contribuyen a ubicar y comprender mejor a nuestro propio país con sus carencias, limitaciones y defectos pero también con su belleza natural, su patrimonio cultural e histórico, sus hermosas, sencillas y nobles tradiciones y particularmente con su enorme potencial hacia el futuro. Los viajes al extranjero crean, a fin de cuentas, innegables inquietudes culturales, suministran experiencias inolvidables, y en general influyen poderosamente en la formación integral de cualquier ser humano.

Algunos países que han puesto en práctica el debatido control de cambios, suelen establecer a los turistas y hombres de negocios serias limitaciones en cuanto al número de viajes que pueden efectuar al año. No obstante, creemos que ese no debe ser el espíritu de la Ley Federal de Cambios cuyas bases más esenciales estamos tratando de diseñar. Cada oportunidad de trasladarse al exterior representa un pequeño patrimonio intangible pero valioso, que un Gobierno que respete las garantías y libertades individuales no debe nunca restringir.

Además las perspectivas de trasladarse al extranjero se han democratizado notablemente en los últimos años, puesto que en la actualidad ya no es un privilegio reservado únicamente para nuestra pretenciosa y normalmente cursi clase adinerada, sino que con gran frecuencia se organizan excursiones —sobre bases económicas más o menos atractivas— de gentes pertenecientes a nuestra cada vez más numerosa clase media (burócratas,

oficinistas, secretarias, profesionistas, pequeños comerciantes e industriales, estudiantes, etc.).

Dentro de semejante contexto, la Ley que nos ocupa podría resolver el problema introduciendo, a grandes rasgos, la normatividad siguiente:

(i) Los gastos de transportación y hospedaje deberán cubrirse por adelantado en moneda nacional, a través del sistema de reservaciones conforme al cual operan las agencias de viajes establecidas en el país, con licencia y bajo la supervisión de la Secretaría de Turismo.

(ii) Las agencias de viajes ya establecidas, y las que lleguen a organizarse en el futuro con estricta sujeción a las Leyes aplicables, contarán con autorizaciones globales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para llevar a cabo diariamente las transacciones internacionales propias de su objeto social, debiendo efectuar tan sólo un reporte mensual de las operaciones realizadas para efectos de control y vigilancia.

(iii) La propia Secretaría establecerá una tabla —revisable semestral o anualmente— de las divisas que podrán ser extraídas por cada viajero y por cada viaje, de acuerdo con la duración y extensión del mismo. Con el objeto de evitar fugas exageradas y por demás injustificadas, estimamos que la duración de cada excursión o viaje debe limitarse a un máximo de 90 días hábiles.

(iv) Los interesados con la simple presentación de su pasaporte en orden y de los boletos respectivos o de la confirmación de itinerario expedida por una agencia de viajes debidamente autorizada en el evento de que deseen trasladarse en automóvil particular, solicitarán y obtendrán en un plazo que no deberá exceder en ningún caso de 24 horas hábiles, la orden de compra de divisas que corresponda dentro de los límites contenidos en la tabla a que se refiere el párrafo inmediato anterior, la que podrán hacer efectiva de inmediato ante la Institución de Crédito Mexicana de su elección.

(v) Con el propósito de impedir movimientos especulativos la orden de compra deberá estar limitada a una temporalidad precisa (por ejemplo, a 5 días hábiles), y la Institución deberá reportar la operación al Banco de México, S. A., en la forma ya indicada.

(vi) Para que los hombres de negocios y turistas estén en condiciones de hacer frente a gastos o situaciones imprevistas será necesario mantener irrestricto el sistema de tarjetas de crédito internacionales. Las compañías que manejen este sistema recibirán un tratamiento similar al de las agencias de viajes, en cuanto a contar con autorizaciones globales para efectuar movimientos internacionales de fondos y en lo referente al reporte mensual

de sus operaciones. Ahora bien, en el supuesto de que los usuarios aprovechen esta facilidad para hacer compras suntuarias, en exceso de la franquicia que conceden las disposiciones aduanales, se encuentra ya operando desde hace muchos años en todos los puertos de entrada al país (terrestres, aéreos y marítimos) un sistema de revisión cuyo único objeto es el de impedir precisamente la introducción de esta clase de artículos.

La reglamentación que antecede se inscribe perfectamente dentro de los fines y la temática de la Ley cuyo estudio nos estamos permitiendo proponer. En modo alguno pretendemos frenar el desenvolvimiento económico normal que México ha venido siguiendo hasta la fecha. Sólo se trata de crear un conjunto de normas jurídicas —que desafortunadamente plantean demasiados problemas para su cabal implementación— que tiendan a eliminar la fuga escandalosa, indiscriminada y especulativa de la riqueza que nuestro pueblo en conjunción con nuestros recursos naturales, genera en forma generosa aun cuando inequitativamente distribuida.

Además, no debe perderse de vista que el turismo continúa siendo una de las principales fuentes de ingresos para México. De tal manera que si frenáramos indebidamente la salida de nuestros nacionales al exterior nos expondríamos a fuertes represalias —por la falta de la famosa reciprocidad internacional— principalmente de parte de los Estados Unidos de América. Para no caer en ulteriores consideraciones, baste con citar en apoyo de lo anterior las graves consecuencias que aún está resintiendo nuestra industria turística con motivo de un voto —esencialmente político— emitido en las Naciones Unidas por nuestro país, que habrá sido todo lo discutible que se quiera, pero que se hizo valer en ejercicio del derecho inalienable que le asistió, en ese entonces, a nuestro Gobierno Federal como representante de una nación absolutamente libre y soberana, en el concierto internacional.

17. *Viajes de Estudios.* Una actividad más que merece todo el aliento y apoyo de las autoridades competentes es la que llevan a cabo aquellos mexicanos que se trasladan al extranjero con el fin de estudiar o perfeccionar el conocimiento de otro idioma, o bien para llevar a cabo estudios profesionales o de post-grado en alguna especialidad científica, técnica o humanística. Esto último resulta particularmente trascendental en los tiempos actuales, ante el aterrador desplome que por razones que no vienen al caso están experimentando en todos los órdenes nuestros niveles de educación media y superior.

De tal forma que en lo tocante a esta cuestión, la Ley a estudio debe contemplar y regular las hipótesis que a continuación se expresan:

- (i) Cuando el interesado vaya a efectuar sus estudios becado por algún

organismo oficial o privado, previa demostración de la viabilidad de los mismos (por ejemplo la constancia de aceptación debidamente legalizada ante el Cónsul Mexicano que compete, expedida por la Universidad o Escuela extranjera en donde pretenda cursarlos) deberá obtener de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público una autorización global, para que con la periodicidad que indique y sin restricciones de ninguna especie, el organismo que lo haya becado pueda remitirle los fondos respectivos.

(ii) En caso de que —como comúnmente sucederá— desee llevar consigo algún dinero, la propia Secretaría de Hacienda dentro de los límites que establezca, fundamentalmente de acuerdo con la duración del curso y el costo de la vida promedio fijado por el Banco de México, S. A., para el país al que vaya a estudiar, le conferirá la orden de compra de divisas requerida.

(iii) Cuando en adición a la beca otorgada, los familiares o tutores del estudiante deseen colaborar económicamente con su manutención, o bien se trate de estudiantes que se sostendrán con fondos exclusivos de sus allegados, la autoridad hacendaria expedirá a estos últimos la autorización global de que habla el párrafo (i) que antecede, tomando en cuenta en cada caso los elementos objetivos (que variarán según se trate del complemento de una beca o del sostenimiento familiar o tutelar directo) señalados en el párrafo inmediato anterior.

(iv) Cada traspaso de fondos se efectuará por conducto de la Institución de Crédito Mexicana que se escoja al efecto, la que efectuará los reportes correspondientes dentro del plazo de 24 horas hábiles que, en principio y como mera sugerencia, hemos venido señalando a manera de regla general.

18. *Trabajadores Migratorios*. “La creciente emigración legal de trabajadores mexicanos a los Estados Unidos —que en contraste con la imagen tradicional del emigrante consiste mayoritariamente en jóvenes, originarios de localidades urbanas y con nivel educativo no muy bajo— es propiciada por la estrategia “modernizante” seguida por el desarrollo de México en las últimas décadas.

“Tal hipótesis es propuesta por el investigador Francisco ALBA-HERNÁNDEZ en un trabajo sustentado en una muestra que incluyó entrevistas a 821 emigrantes mexicanos legales a su llegada a los Estados Unidos. El estudio fue publicado por la revista Foro Internacional de El Colegio de México, en su edición octubre-diciembre de 1976”.<sup>17</sup>

Este dato, sorprendente a primera vista, nos revela una verdad subya-

<sup>17</sup> Revista Proceso No. 15. 12 de febrero de 1977. Página 9.

cente en la evolución social del México actual. La del elevado número de obreros calificados, técnicos, científicos y profesionistas que emigran *legalmente* al extranjero en busca de mejores oportunidades de vida, mayores salarios y prestaciones. Es lo que algunos editorialistas seriamente preocupados por la significación y consecuencias del problema han denominado como “Fuga de Cerebros”.

Desde un punto de vista estrictamente legal el Estado Mexicano no puede hacer nada para impedirlo, pues nuestra Constitución garantiza plenamente la libertad de tránsito y de residencia. Se trata, ante todo, de un fenómeno económico que sólo se solucionará a través de la creación de nuevas y mejores oportunidades de empleo, y con la reducción de la ya insostenible tasa de crecimiento demográfico.

Pero mientras esto no suceda, todo mexicano posee el derecho y la libertad de trabajar en el país y en el lugar que más convenga a sus intereses. De tal manera, que insospechadamente por cierto, será necesario que nuestra proyectada Ley Federal de Cambios Monetarios regule la salida de divisas que, en un momento dado, puedan llevar consigo los trabajadores migratorios que estén en condiciones de alcanzar la residencia legal en las naciones hacia donde —infortunadamente para nuestro país— se dirijan.

Por supuesto, quedarían fuera de semejante reglamentación nuestros pobres trabajadores agrícolas, iletrados y explotados, que incesantemente cruzan la frontera del vecino país del norte sin documentos ni autorizaciones de ninguna especie, y sin más pertenencias que sus rasgadas prendas personales, ilusionados con la vana esperanza de obtener el trabajo y el ingreso seguros que México no está en condiciones de proporcionarles, para sólo ser víctimas en la gran mayoría de los casos de expoliaciones, de humillantes detenciones en especie de “campos de concentración”, y finalmente de deportaciones.

No, la temática de esta hipotética Ley, está demasiado lejos de esa cruda realidad social cuya solución —si es que algún día se alcanza— deberá lograrse por otros conductos y canales.

De tal manera que volviendo al caso específico de los “Trabajadores migratorios documentados” estimamos que la Ley a estudio, si bien no estaría en condiciones de impedir su salida, pues violaría en forma automática diversos preceptos constitucionales, al menos puede normarla de tal forma que en adición a la problemática de los cambios monetarios, se otorgue la mayor protección legal posible a nuestros compatriotas que fundamentalmente por imperiosas razones económicas se ven precisados a emigrar del país.

Así sería factible establecer las reglas siguientes:

(i) En los términos del artículo 40, Fracción III de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Contrato de Trabajo correspondiente deberá registrarse en forma previa ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la cual deberá cuidar que dicho documento no contenga Cláusulas lesivas o perjudiciales para los intereses del trabajador mexicano.

(ii) Al Contrato deberá acompañarse constancia que acredite que el trabajador y sus dependientes económicos cuentan ya con la calidad migratoria apropiada para residir legalmente en la nación de que se trate. O bien, en caso de que esto no sea posible, el Contrato respectivo deberá incluir forzosamente una Cláusula en el sentido de que el patrón extranjero se compromete a obtener dicha calidad dentro del plazo que marquen las leyes de su país, o en su defecto a repatriarlos a su costa, con el pago de una indemnización que también deberá quedar fijada de antemano.

(iii) Una vez registrado y aprobado el correspondiente Contrato, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, dentro de los límites que fije de común acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y tomando en cuenta la duración de la relación de trabajo en el extranjero y el costo promedio de la vida del país al que se dirija el trabajador nacional (determinado conforme a los índices estadísticos que suele y debe llevar el Banco de México, S. A.), proporcionará a éste una orden de compra y salida de divisas dirigida a cualquier Institución Mexicana de Crédito, para que pueda afrontar sus gastos inmediatos, y en caso de que sus posibilidades así se lo permitan llevar pre-constituido un pequeño fondo de ahorro (Recuérdese que estamos hablando de obreros calificados, técnicos, científicos y profesionistas).

(iv) Finalmente la Institución de Crédito reportará la operación en la forma varias veces mencionada.

19. *Artistas y Deportistas Nacionales.* También suele suceder que con cierta frecuencia mexicanos dedicados a actividades artísticas o deportivas viajen al extranjero para cumplimentar determinados compromisos o bien para concurrir a torneos, espectáculos y toda clase de eventos en general. Este intercambio, particularmente en el ámbito cultural, resulta especialmente provechoso para nuestro país. De modo tal que la Ley a estudio lejos de desalentarlo deberá sujetarlo a los requisitos que a continuación se enuncian, en lo general, únicamente con el propósito de que en razón de su actividad esta clase de personas no se conviertan en "Agentes de Divisas":

(i) Quienes realicen viajes en forma individual quedarán sujetos al

mismo tratamiento que especificamos en el párrafo 16 que antecede para los turistas y hombres de negocios.

(ii) Cuando se trate de grupos o conjuntos que requieran del traslado de instrumentos, equipos especializados, vestuarios, etc., el representante legal de la organización de que se trate deberá gestionar y obtener de la Secretaría de Hacienda una autorización de compra de divisas para costear dicho traslado y su mantenimiento en el extranjero, mediante la presentación de los documentos y presupuestos legalizados ante el Cónsul correspondiente, que acrediten la existencia del compromiso contraído y el costo general del viaje.

(iii) En los restantes aspectos de esta cuestión (compra de boletos, reservaciones de hoteles, traslados en el extranjero, divisas para gastos personales, uso de tarjetas de crédito, etc.), se estará a lo previsto en el propio párrafo 16.

20. *Artistas y Deportistas Extranjeros.* La contrapartida del intercambio al que nos referimos en el párrafo 19 anterior, está constituida por las personas que también se encuentran dedicadas a labores de tipo artístico, cultural o deportivo y que visitan México con motivo del ejercicio de sus respectivas especialidades. Consideramos que al igual que en el caso de sus colegas nacionales, para impedir o restringir al máximo el posible "Tráfico de Divisas", la Ley Federal de Cambios Monetarios cuyo estudio estamos proponiendo, deberá incluir algunas reglas sobre la materia, en los términos que a continuación se expresan:

(i) La institución, agente o empresario que contrate los servicios de cualquier artista o deportista extranjero, ya sea individualmente o en grupo, deberá registrar ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Contrato respectivo, indicando el monto total de la remuneración que pagará, incluyendo viáticos y gastos de estancia.

(ii) Al arribar al país, la persona o grupo de que se trate formularán individualmente una declaración de las divisas extranjeras que traigan consigo.

(iii) Concluido el evento o participación, la Institución, agente o empresario contratantes solicitarán de las autoridades hacendarias el otorgamiento de la orden de compra de divisas a favor de la parte extranjera interesada, comprobando que ya han sido retenidos, y en su caso enterados, los Impuestos y demás créditos fiscales aplicables a las remuneraciones percibidas por dichos artistas o deportistas extranjeros.

(iv) En ningún caso, y bajo ninguna circunstancia se permitirá a tales

personas la extracción del Territorio Nacional de una cantidad de divisas superior al monto de la suma de las comprendidas en la Declaración y orden de compra a que se refieren los dos párrafos inmediatamente precedentes.

21. *Personal de Líneas Aéreas y Marítimas.* Tradicionalmente se ha considerado en los países que han implantado regulaciones y controles a los cambios monetarios, que el personal al servicio de las líneas aéreas y navieras, suele efectuar numerosos negocios con los nacionales sujetos a las respectivas restricciones legales, contribuyendo poderosamente a la formación del siempre temible y nefasto "Mercado Negro" a través del consabido tráfico de divisas.

De tal forma que la Ley a estudio deberá reglamentar con sumo cuidado esta delicada y presumiblemente conflictiva situación. Creemos que las siguientes pueden constituir algunas sugerencias al respecto:

(i) Al arribar a Territorio Mexicano el personal de referencia, deberá formular, ineludiblemente, la declaración de divisas extranjeras que tenga en su poder.

(ii) La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, elaborará una tarifa —revisible anual o semestralmente conforme a los índices inflacionarios que el país vaya experimentando, determinados por el Banco de México, S. A.— acerca del costo promedio de estancia diaria en los diversos lugares de la República.

(iii) Al abandonar el país, las autoridades del puerto de salida que se vaya a utilizar, efectuarán el cómputo correspondiente aplicando la tarifa al número de días que haya comprendido la estancia, y exclusivamente permitirán como máximo, la extracción en divisas de la diferencia que exista entre la declaración mencionada en el párrafo (i) y el resultado del propio cómputo.

(iv) Tratándose de personal empleado por líneas nacionales, las autoridades hacendarias autorizarán mensualmente a las propias líneas órdenes globales de compra de divisas, previa presentación y comprobación de los presupuestos relativos a fin de que cuenten con los recursos necesarios para solventar el costo de sus operaciones en el extranjero y para cubrir los viáticos y gastos de estancia de su personal. Asimismo y con arreglo a las tarifas que fije la propia autoridad, las líneas estarán facultadas para vender divisas al personal, limitadas a cada viaje y dentro de las 24 horas hábiles anteriores a la fecha de partida, para gastos estrictamente personales. En ningún caso se otorgarán a esta clase de empleados órdenes individuales de compra de divisas o de transferencia de fondos.

22. *Turistas Extranjeros.* Señalábamos en páginas anteriores que dada su peculiar situación geográfica, México ha obtenido y está en condiciones de seguir obteniendo considerables ingresos en divisas, provenientes de las actividades turísticas. De tal manera que constituiría un grave error el tratar de entorpecer o desalentar esta importante corriente migratoria que además de significar la mencionada captación de divisas, crea fuentes de empleo y contribuye en lo general a difundir, mejorándola, la imagen —que en ocasiones suele ser negativa— del país en el extranjero.

Dentro de semejante orden de ideas, pensamos que la Ley a estudio debe concretarse a establecer una regulación sencilla y práctica que cree el mínimo de trabas e inconvenientes a los turistas del exterior, y que se encuentre exclusivamente encaminada a impedir la multialudida posibilidad de que algunos de nuestros futuros visitantes se conviertan en “traficantes de divisas”.

(i) A su entrada al Territorio Nacional, y como parte de las formalidades migratorias normales el turista extranjero deberá formular una simple declaración —debidamente comprobada por supuesto— de las divisas que lleve consigo. (Inclusive cabe destacar que la Legislación Federal de los Estados Unidos de América, que es el país con mayor afluencia turística en el mundo, obliga a los turistas a elaborar dicha declaración cuando el importe total de las divisas, joyas y valores mobiliarios que pretendan introducir exceda de \$ 5,000.00 Dólares E.U.A.).

(ii) La Secretaría de Hacienda, en los términos ya apuntados en el párrafo 21, expedirá las tarifas correspondientes al costo promedio de estancia, de modo tal que cuando el turista extranjero abandone el país, sólo pueda extraer como máximo la diferencia que exista entre las divisas declaradas a su entrada y la cantidad mínima que debió haber gastado considerando la duración de su estadía.

Estas disposiciones resultarán igualmente aplicables a quienes se trasladen al país con fines de negocio —siempre y cuando no perciban retribución alguna de residentes en Territorio Nacional, en cuyo caso se estará a lo que establecen los párrafos 10 y 11 (Profesionistas y Consejeros extranjeros); a los empleados y técnicos extranjeros al servicio de empresas domiciliadas en México; y a los estudiantes extranjeros que acudan a nuestros centros de enseñanza.

Desde luego, las personas mencionadas en el párrafo inmediato anterior, estarán en entera libertad de recibir del extranjero las cantidades que demande su sostenimiento, y en el caso específico de los técnicos y empleados la retribución que les cubra la empresa mexicana a cuyo servicio laboren,

siempre y cuando posean la calidad migratoria apropiada. Asimismo, a estos últimos les será aplicable lo previsto en el párrafo 13 que antecede (Residentes extranjeros que Abandonen Definitivamente el País).

23. *Operaciones Prohibidas.* A fin de que nuestra propuesta Ley Federal de Cambios Monetarios pueda realizar cabalmente los propósitos que le hemos atribuido requiere en forma indispensable de la inclusión de un estricto catálogo de operaciones cuya realización se encuentre terminantemente prohibida.

Dicho catálogo podría resumirse en los siguientes términos:

(i) Queda prohibido extraer del Territorio Nacional cualquier tipo de divisas extranjeras sin contar con la orden de compra respectiva expedida por autoridad competente, o, en su caso, sin haber formulado la declaración correspondiente en el puerto de entrada al país.

(ii) Queda igualmente prohibido extraer de dicho territorio cualquier cantidad de divisas extranjeras en exceso de las autorizadas por los órganos encargados de la aplicación de la Ley, ya sea a través del otorgamiento de órdenes de compra o del manejo de las tarifas vigentes en materia de costos de estancia promedio.

(iii) Se equipara al delito de fraude, y en consecuencia se prohíbe de manera estricta a los mexicanos (personas físicas o morales) y a quienes residan en el País con calidad de inmigrados, la apertura y operación de cuentas bancarias de cualquier tipo, índole o naturaleza en el extranjero; la adquisición, directa o indirecta y bajo cualquier título legal, de bienes inmuebles y/o derechos reales constituidos sobre los mismos, ubicados en cualquier nación extranjera; y la adquisición, directa o indirecta y bajo cualquier título legal, de toda clase de valores mobiliarios, de renta fija o variable, emitidos por cualquier Gobierno, Soberano, Institución, Banco, Corporación, Empresa o Persona Física o Moral extranjera, que se mantengan en depósito, custodia o administración en el exterior, y cuyos rendimientos, productos o dividendos no se inviertan en forma inmediata en México en actividades industriales, comerciales, agrícolas, ganaderas o de pesca.

Esta prohibición y la sanción correlativa se aplicarán por igual a quienes efectúen una o varias de estas operaciones por sí o por interpósita persona, nacional o extranjera, o bien a través de corporaciones, empresas, instituciones, bancos, fideicomisos o unidades económicas sin personalidad jurídica, sean también nacionales o extranjeras.

(iv) Quedan exceptuados de las prohibiciones a que se refiere el párrafo inmediato anterior los trabajadores migratorios, diplomáticos y consulares

de nacionalidad mexicana, regulados en el párrafo 18 que antecede, a condición de que cancelen dichas operaciones e inviertan su producto en México, al retornar a residir en Territorio Nacional.

24. *Sanciones.* Creemos que está demostrada en exceso la enorme influencia que la reciente fuga de divisas y capitales ejerció en el fenómeno devaluatorio cuyos aspectos y efectos fiscales más importantes estamos tratando de analizar. Consecuentemente, el capítulo de Sanciones de la Ley a estudio, tendrá que resultar particularmente severo, máxime cuando como lo veremos más adelante, nuestro país posee una frontera “permeable” de aproximadamente 2,800 kilómetros con la Nación generadora de la divisa más codiciada del mundo.

Hemos venido señalando e insistiendo a lo largo de este capítulo que con el objeto de facilitar el campo de aplicación de nuestra hipotética Ley de Cambios Monetarios y de que su emisión no desencadene una serie de por demás previsibles reacciones negativas, lo más lógico resulta acoplarla al orden jurídico vigente, que en una u otra forma haya demostrado su factibilidad, o que al menos represente la existencia legal de casos o precedentes relativamente similares.

En tales condiciones, y tomando como guía lo que dispone la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, así como el artículo 37 y demás relativos del Código Fiscal de la Federación en vigor, estimamos que en materia de sanciones el camino a seguir deberá normarse por las siguientes reglas:

(i) *Sanciones Pecuniarias.* Se establecerían en términos económicos, un mínimo y un máximo, conforme al cual la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, utilizando facultades discrecionales podría multar a quienes infringieran la Ley en lo relativo a extracción de divisas del Territorio Nacional sin sujetarse a lo que marcara la propia Ley, o en exceso de la cantidad aprobada en las autorizaciones oficiales que les hubieren sido concedidas. (Es decir, en los casos contemplados en los incisos (i) y (ii) del párrafo 23).

Tales multas se fijarían en cuanto a su monto, a discreción de la autoridad hacendaria la que, sin embargo, en todo caso deberá tomar en cuenta la gravedad de la infracción; la condición económica del infractor, el daño causado a la economía nacional, y si se trata o no de un reincidente.

(ii) *Sanciones Corporales.* Como lo dejamos claramente establecido en el inciso (iii) del párrafo 23 que antecede, la apertura de cuentas bancarias, la adquisición de inmuebles y derechos reales, y la inversión en cualquier clase de valores mobiliarios, realizada en el extranjero por mexicanos o inmigrados, ya sea directamente o por conducto de interpósita

persona, y bajo cualquier título o forma legal, se equipararía al delito de fraude, y por ende los responsables de su comisión quedarían sujetos a la penalidad corporal que marca el Código respectivo.

Por consiguiente, al tener conocimiento de cualesquiera de estos hechos la Secretaría de Hacienda y Crédito Público estaría obligada a presentar la denuncia de Ley ante la Procuraduría General de la República, para que ésta procediera de inmediato en contra de los inculpados, en los términos establecidos por las Leyes penales.

(iii) *Acción Pública.* La Ley concedería acción pública a cualquier ciudadano del País, para denunciar ante la Secretaría de Hacienda, o en su caso ante la Procuraduría General de la República, la comisión de cualquier acto, hecho u omisión que puedan llegar a constituir una o varias infracciones a la misma Ley, o bien la comisión del delito de fraude cuyos elementos configurativos esenciales hemos tratado de tipificar a grandes rasgos.

25. *Disposiciones Generales.* Para complementar lo expresado en los restantes 24 temas que integran la presente Sección de nuestro estudio, la Ley Federal de Cambios Monetarios cuya evaluación nos estamos permitiendo y atreviendo a proponer, podría contener las disposiciones generales que a continuación se expresan:

(i) La Ley será de carácter Federal y de cumplimiento forzoso y obligatorio en todo el Territorio de la República Mexicana. Por lo tanto, y en adición a los órganos Federales a cuyo cargo se encuentre la aplicación de la misma, competará de manera exclusiva a los Tribunales de la Federación, dentro del ámbito de sus respectivas competencias jurisdiccionales, la sustanciación y resolución definitiva de todos los Juicios, litigios y controversias, de cualquier índole o naturaleza que su aplicación motive u origine.

(ii) Serán responsables solidarios del cumplimiento de la Ley, y por consiguiente les resultarán aplicables las sanciones y penalidades previstas para los casos de violación a sus disposiciones: las Instituciones de Crédito Públicas o Privadas por cuyo conducto se efectúen compras o traspasos de divisas extranjeras; cualquier persona física o moral, nacional o extranjera, que haga pagos o entregue moneda extranjera a terceros susceptible de ser extraída del País; las Compañías de Transporte Marítimo y Aéreo; el personal oficial encargado de la tramitación y el otorgamiento de órdenes de compra y traspaso de divisas; el personal oficial encargado en los puertos de entrada al país, de recabar declaraciones de divisas y de verificar la extracción de las mismas; y en general los Gerentes, Representantes

legales, Apoderados, Funcionarios y Empleados al servicio de las personas morales que se han mencionado en este párrafo, por cuya intervención o con cuyo conocimiento se haya cometido la infracción o el delito de que se trate.

(iii) Las órdenes de compra de divisas o de traspasos de fondos al extranjero expedidas por la autoridad competente serán personales e intransferibles. Su cesión a terceros o su falsificación o alteración, en cualquier forma o manera en que se haga, se equiparará igualmente al delito de fraude.

iv) En el supuesto de que llegare a presentarse un caso o una situación no contemplada en la Ley, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público quedará facultada para, de oficio o a solicitud de los interesados, establecer el tratamiento particular al que dicha operación específica quedará sujeta, procurando en todo lo posible ajustarse a los principios y lineamientos que la propia Ley contiene.

Otorgado el tratamiento particular de referencia, la autoridad hacendaria deberá dar aviso inmediato al Presidente de la República, a fin de que éste, previo estudio detallado al efecto, promueva ante el Congreso de la Unión las adiciones a la Ley que resulten pertinentes a fin de que los casos no contemplados en el texto original, no se sigan resolviendo en la vía administrativa.

Esto último con el obvio propósito de evitar el continuar incidiendo en lo que ya se ha convertido —en materia fiscal en especial— en grave vicio jurídico, consistente en que un buen número de problemas no se resuelven en la práctica mediante la aplicación de la Ley, sino a través de “oficio-circulares”, “resoluciones generales”, “criterios de interpretación”, etc., que de hecho implican la usurpación por parte de la Administración Pública Federal, de lo que es y debe seguir siendo la función legislativa.

La impresión de conjunto que producen las notas esenciales para el estudio de la implantación futura en México de una Ley Federal de Cambios Monetarios, es la de que no se trata de un esbozo teórico excesivamente utópico, sino que a pesar de que las circunstancias imperantes en este preciso momento hagan desaconsejable en todos sentidos su expedición, las condiciones económicas, aún del todo impredecibles que prevalezcan en los próximos años, pueden forzar un giro imprevisto a favor de métodos y sistemas que por el momento nos parecen inconvenientes y hasta peligrosos. Como atinadamente lo ha señalado don Jorge HERNÁNDEZ CAMPOS: “Las condiciones deficitarias en que se debate nuestra economía nos llevan

a una sombría conclusión: que a un plazo posiblemente menos largo de lo que quisiéramos, nos enfrentaremos a un periodo de conflictos profundos, y, por consiguiente, a la necesidad de una disciplina social insólita".<sup>18</sup>

Es del todo evidente que no podemos ni debemos tolerar que en un futuro próximo debido a enfrentamientos entre los sectores público y privado, o por cuestiones de cualquier otra índole política, gran parte de nuestra riqueza —en trabajo humano y en recursos naturales— vaya a parar a arcas extranjeras, desestabilizando nuevamente nuestra moneda, propiciando el pánico económico y social, y limitando aún más la capacidad adquisitiva de la gran mayoría de la población, como consecuencia de las alzas desenfadadas de precios que en un país que posee las peculiaridades psicológicas y económicas del nuestro, toda devaluación trae aparejadas en forma automática e inevitable.

Es cierto, México requiere de un profundo sentido de disciplina social. La economía nacional no puede encontrarse bajo el control de pequeños grupos o sectores que invariablemente la conduzcan de manera egoísta. Es necesario acentuar la existencia y factibilidad de normas jurídicas protectoras no de un conglomerado social en particular, sino de toda la Nación como un conjunto.

Además, como claramente lo expresamos desde un principio, los objetivos del pequeño estudio que estamos llevando a cabo acerca del control de cambios, jamás han pretendido inscribirse dentro de contextos radicales o totalizadores. Nuestro proyecto —o inquietud si así prefiere llamarse— no está dirigido a restringir las libertades de comercio, industria, profesión, tránsito, arte u oficio o a alterar las bases estructurales de nuestro tradicional régimen de Economía Mixta. Solamente hemos intentado demostrar que es posible, jurídicamente hablando, impedir las fugas indiscriminadas, incesantes y especulativas de capitales y divisas que tanto daño le han causado recientemente al país, sin variar en lo más mínimo los métodos de intercambio de todo tipo y naturaleza que México y sus residentes han mantenido y mantienen hasta la fecha con diversas naciones del orbe.

Es más, este esbozo de Ley, de hecho forma parte, encuadrando perfectamente dentro de los respectivos esquemas, de lo que ha dado en llamarse "la planificación flexible de la economía", y que un estadista colocado —toda proporción guardada— en similares encrucijadas financieras ha definido como: "... el acto por medio del cual, después de profundas discusiones con los

<sup>18</sup> Jorge HERNÁNDEZ CAMPOS. *Presagios de Tormenta*. Artículo publicado en la Revista Proceso, No. 15. 12 de febrero de 1977. Página 42.

demás agentes económicos, el Estado les recomienda objetivos y *se impone a sí mismo normas para el porvenir*".<sup>19</sup>

Con esto estamos queriendo decir que el control *flexible* de cambios no tiene por qué revestir el carácter de una medida revolucionaria, enemiga de buenas conciencias y estómagos satisfechos.

En la forma en la que hemos querido presentarla nos ofrece una perspectiva que no deja de ser del todo sorprendente a saber: que se trata de un mero complemento del orden jurídico en vigor. En otras palabras, que se ubica dentro de la orientación propia de nuestra Legislación Administrativa que tiende a autorizar y a garantizar la actividad económica privada e individual permitiendo la intervención del Estado a través de cada día más complejos mecanismos de participación, control y vigilancia, exclusivamente cuando dicha actividad pugna con el bienestar colectivo y el interés social. Este es precisamente uno de esos casos, pues insistimos en que el Estado no puede tolerar que la estabilidad cambiaria de la moneda que emita quede al arbitrio, entre otros factores, de quienes tengan "la buena voluntad" de conservar su capital e inversiones en el país.

Pero hablábamos de una perspectiva sorprendente en la que no queremos dejar de abundar. Para esbozar los 25 breves temas en los que decidimos dividir este estudio en particular, no fue necesario inventar o copiar absolutamente nada. Bastó con partir de una premisa irrefutable (el imperativo de evitar a toda costa la fuga de divisas) para que a través de una serie de reflexiones y adecuaciones elementalmente lógicas, nuestro derecho positivo —el que nuestras autoridades procuran aplicar cotidianamente— nos diera las pautas a seguir.

Dentro de esta tesitura aparece una conclusión que justifica de manera definitiva el análisis de la problemática que nos ocupa en un trabajo de la especialidad y limitaciones que conforme a las reglas de la investigación jurídica, el presente debe tener: el hecho por demás incontrovertible de que el control flexible de cambios corre aparejado, en sus aspectos más esenciales, con las normas tributarias. En realidad puede afirmarse que se trata de un caso de complementación recíproca.

Lo anterior significa, en última instancia, que dada su importancia creciente —debido fundamentalmente a la crisis financiera mundial— el Derecho Fiscal lejos de continuar constituyendo el medio legal que le permite al Estado allegarse fondos de los ciudadanos para solventar los gastos pú-

<sup>19</sup> Valéry GISCARD D'ESTAING. *Democracia Francesa*. Goyanarte Editor, S. A. Buenos Aires, 1976. Página 122.

blicos, lenta pero firmemente se está transformando en instrumento para la consecución de la justicia, el cambio y el progreso sociales.

Ahora bien, como lo indicábamos en párrafos precedentes, en ningún momento hemos perdido de vista que nuestras notas para el estudio de una futura Ley Federal de Cambios Monetarios, a pesar de su flexibilidad esencial y de constituir un mero complemento de Leyes que ya se encuentran en vigor, implicarían en el hipotético supuesto de que se les pusiera en práctica una serie de graves inconvenientes y desventajas dada nuestra actual economía de mercado y de consumo. De ahí que para también ser objetivos e imparciales en el tratamiento de este delicado tema, nos veamos obligados a estudiar a continuación con el detalle que el tiempo de que disponemos nos lo permite, cuáles pueden ser los alcances y las consecuencias más importantes que de momento y a corto plazo tales inconvenientes y desventajas pueden acarrear en perjuicio del país, ya que estamos plenamente convencidos de que el futuro, y sólo el futuro, nos dirá si al plantear los lineamientos jurídicos más elementales para la implantación de un control cambiario flexible en México, nos anticipamos en cierta medida a los hechos, o si tan sólo efectuamos un curioso esfuerzo retórico, y a fin de cuentas inútil.

#### D. INCONVENIENTES Y DESVENTAJAS

Para nadie constituye un secreto el que las actuales condiciones económicas, financieras, presupuestarias y hasta psicológicas del país, resultan especialmente opuestas y nada propicias para el establecimiento de un control de cambios por flexible que se le conciba.

Nos encontramos en la etapa de despegue de un complejo proceso socio-económico que pugna por la generación de fuentes de trabajo y el incremento de la producción en general y de la productividad de las empresas en particular. Por lo tanto, se trata de un proceso que reclama estímulos y alicientes, y no la imposición de trabas y controles.

Por otra parte, un conglomerado de factores de hecho que configuran y tipifican nuestra conducta nacional, y que van desde la ubicación geográfica del Territorio Nacional hasta tradicionales fenómenos de corrupción, egoísmo y falta absoluta de conciencia y disciplina social, contribuirían notablemente a entorpecer y hasta nulificar quizá los posibles efectos positivos de un control de divisas, creando nuevos métodos de cohecho, engaño y enriquecimiento ilegítimos de toda laya.

Es evidente que México no se encuentra preparado en ninguno de los

órdenes que integran su vida colectiva para afrontar, prudente y mesuradamente, una medida que ya está descalificada de antemano como nociva y anti-económica, y cuya aplicación puede perfectamente llegar a oscilar entre los extremos de la corrupción y la arbitrariedad.

Uno de nuestros más graves defectos históricos radica en el hecho de que por lo menos en los últimos sesenta años, el país no ha padecido ningún tipo de crisis o tragedia verdaderamente colectivas, que hayan obligado al pueblo a entender que integramos un todo unitario y un sistema de vida cuya permanencia y perfeccionamiento depende, esencialmente, del desarrollo de un genuino espíritu de solidaridad, colaboración y disciplina. Por el contrario, integramos un pueblo desunido, excesivamente estratificado en diversas y variantes clases sociales, que ha hecho del lucro, el despojo, el egoísmo y el abuso, normas de vida cotidiana.

Sobre semejantes bases, es punto menos que utópico pedir en un momento dado la realización de esfuerzos colectivos que impliquen sacrificios y privaciones, máxime cuando el ingreso nacional se encuentra tan inequitativamente distribuido que el reparto de la carga tendría por fuerza que resultar desigual.

Además, el principal obstáculo está constituido por la coyuntura económica actual. El presente régimen de Gobierno heredó un problema demasiado complejo en todos sentidos como para pretender resolverlo a través de ensayos e innovaciones revolucionarias o derivadas inclusive de la temática más elemental de la llamada planificación flexible. El nuevo titular del Ejecutivo tuvo que apoyarse en las fuerzas económicas tradicionales para impedir que del caos financiero se pasara al caos político.

De ahí que el programa denominado "Alianza para la Producción" implique ante todo una actitud conciliatoria y prudente frente a los diversos sectores productivos de la población, la ratificación del régimen de Economía Mixta y el acercamiento paulatino y razonable hacia las grandes fuentes internacionales de crédito, a fin de restablecer la confianza en nuestra moneda y en nuestra capacidad de pago y endeudamiento así como para ahuyentar las sombras y los espectros que amenazaban con destruir el régimen institucional de vida política más estable de Latinoamérica, en los últimos cuarenta años.

En principio, pensamos que se trata de una fórmula tranquilizadora de transacción encaminada a obtener un indispensable respiro económico que permita reanudar a mediano plazo, cuando menos, la política de grandes transformaciones sociales que México demanda de cualquier manera.

Pero en las actuales circunstancias coincidimos plenamente con la idea gubernamental de mantener irrestricta la libertad cambiaria con el

fin de garantizar y asegurar el desenvolvimiento autónomo de las fuerzas de mercado y de captación crediticia, que desemboque en un círculo eminentemente productivo de inversión —empleo de mano de obra— ahorro, tributación —amortización de pasivos—, reinversión.

Todo lo anterior nos lleva ineludiblemente a la conclusión de que si bien es cierto que en un futuro, más o menos lejano, un giro imprevisto de las fuerzas económicas actuantes, dentro y fuera del país, puede forzar la adopción de un régimen eminentemente flexible y razonable de control cambiario, en las presentes circunstancias tal medida, dentro del correspondiente rango de probabilidades, sólo operaría en forma negativa y hasta contraproducente.

Ahora bien, hemos efectuado para justificar los argumentos que anteceden, una serie de afirmaciones que atañen principalmente a la coyuntura económica, política y social por la que el país atraviesa, a la necesidad de un prudente acercamiento a las corrientes más importantes de crédito internacional, a la ubicación geográfica del Territorio Nacional y hasta a ciertos vicios de conducta colectiva como la corrupción generalizada y la ausencia de un verdadero espíritu de disciplina social. De tal manera que para explicar un tanto más detalladamente semejantes inconvenientes y desventajas procederemos a continuación a analizar, en lo particular, todos y cada uno de estos factores siguiendo, por cuestiones metodológicas, un índice temático que en nuestro concepto es el más apropiado para tal efecto.

1. *El Impacto Económico y Sicológico.* Las causas y antecedentes de la reciente devaluación de la moneda mexicana nos han permitido comprobar cuán sensibles y temerosos suelen ser los sectores que controlan la inversión y el crédito nacionales ante decisiones gubernamentales que consideran lesivas o perjudiciales para sus intereses; y cuán impulsivas y absurdas suelen ser las reacciones de los pequeños ahorradores frente a una situación de incertidumbre que provoque desconfianza y temor.

Se ha dicho que para que el país progrese se requiere de un clima de calma y tranquilidad propicio a la inversión y al trabajo, y alejado por completo de enfrentamientos sectoriales que la experiencia ha demostrado que, principalmente cuando se realizan de manera verbal sin trascender al campo de los hechos concretos, sólo resultan estériles.

Colocados pues, dentro de los imperativos de una alianza entre las fuerzas productivas de la República y el Gobierno Federal, no nos queda otra alternativa que admitir que el establecimiento a corto plazo de una Ley de Cambios Monetarios, desencadenaría de manera casi automática

las siguientes reacciones que pueden inclusive dividirse en psicológicas y económicas:

a) En primer término un pánico colectivo. La gente, desarrollando su probado y curioso afán por los rumores y predicciones de corte catastrofista —que por cierto ameritaría un detallado estudio sociológico por parte de alguno de nuestros distinguidos especialistas en la materia— hablaría de una inminente super-devaluación, de la instauración de un régimen totalitario, de la represión de las libertades individuales, etc., y empezaría de inmediato a retirar sus depósitos bancarios, a adquirir dólares E.U.A. para almacenarlos bajo un colchón, y en algunos casos a tratar de salir del país lo más rápidamente posible.

Es más, esta medida jamás podría adoptarse mientras prevalezca el régimen de flotación. Prueba de lo anterior lo constituye el hecho, apuntado en páginas precedentes, de que cuando con fecha 22 de noviembre de 1976, el Banco de México, S. A., ordenó *durante 24 horas*, la suspensión de la venta de divisas, la cotización del dólar E.U.A. se disparó hacia niveles insospechados.

b) Paralelamente vendría una retracción de la inversión privada. Está demostrado hasta la saciedad que el inversionista privado en México condiciona continuamente su participación en el proceso económico al otorgamiento por parte del Gobierno de una serie de garantías y seguridades, sin las cuales no está dispuesto a correr el riesgo que el desarrollo de cualquier actividad industrial o comercial implica.

En consecuencia, es evidente que en el momento actual la sola tentativa de establecer un control cambiario por sencillo, prudente y flexible que éste sea, se tomaría de inmediato como una actitud definida en contra del inversionista, que en alguna medida se vería impedido de disponer libremente de sus ganancias y rendimientos.

c) En tercer lugar, la inversión extranjera se sentiría desalentada. Es cierto que nuestras Leyes y la orientación de la Administración Pública en este renglón, se muestran cada día —con justa razón— más severos con el inversionista foráneo. Pero se trata de una severidad meditada y razonable. México no acepta en forma alguna el llamado “colonialismo económico”, pero no puede dejar de reconocer que como complemento de la nacional y bajo ciertas condiciones y limitaciones, la inversión de capitales provenientes del exterior resulta casi imprescindible.

Ahora bien, uno de los mayores atractivos y ventajas que en comparación con otras naciones México ofrece a dichos capitales, es el de su irrestricta libertad cambiaria. De tal manera que aún aceptando la tesis oficial del llamado “papel complementario”, por el momento y mientras

perdure la crisis financiera que el país padece, no sería aconsejable eliminar, inclusive dentro de la relatividad que contiene el breve proyecto de Ley que esbozamos en la Sección anterior, este innegable atractivo.

d) En cuarto término, como también cercanas y amargas experiencias lo demuestran, la introducción de una medida psicológicamente tan temida como el control de cambios, serviría de pretexto ideal para nuevas elevaciones en los precios de todo tipo de artículos de consumo, ocultamiento de mercancías y especulaciones de toda índole, pues a manera de rumor —arma de probada eficiencia— podría aducirse que nos encontraríamos ante “un cierre inminente de la frontera”.

e) Finalmente, no está por demás señalar que existe también el riesgo de que nacionales asociados con capitalistas extranjeros, empiecen a realizar cuantiosas transacciones en el exterior —las que obviamente no surtirán efectos en México— con el fin de mantener permanentemente fuera del país elevados recursos económicos. Así, determinados pagos por concepto de comisiones, ventas de exportación, gastos financieros, etc., se empezarían a realizar a favor de mexicanos en el extranjero con el doble fin de eludir el control cambiario y de conservar los propios recursos en lugares que no formen parte del Territorio Nacional.

2. *Los Requerimientos Financieros.* Uno de los aspectos fundamentales del programa que está llevando a cabo el Gobierno Federal, para atenuar y combatir los efectos de la devaluación, está constituido por la reconstrucción y el replanteamiento de la deuda externa y de nuestra capacidad de pago, sobre las bases de un plan trienal que se ejecutará con la intervención y concurso de uno de los organismos financieros más poderosos del mundo: el Fondo Monetario Internacional; y que no se limitará a problemas de renegociación o de moratorias como podría fácilmente suponerse —antes bien los excluirá— sino que abarcará de manera integral a todo el aparato económico nacional.

La noticia que a continuación se transcribe resulta especialmente reveladora al respecto:

“México y el Fondo Monetario Internacional convinieron en la ejecución de un programa trienal que desarrollará el Presidente José López Portillo, y será apoyado por 966 millones de dólares, de los que se ha dispuesto ya de 366 millones. Dicho programa implica una severa disciplina económica y financiera que tiende a reconquistar el prestigio y solidez que durante 22 años tuvo el peso mexicano y vuelva a la paridad fija, actuar contra las presiones inflacionarias, obtener una tasa de crecimiento alta que permita al país desarrollar su producción, crear más empleos y tener

mayor prosperidad económica y en su momento fijar una paridad estable de la moneda a nivel justo y real.

“El apoyo del Fondo Monetario Internacional al plan de reajuste de la economía y finanzas nacionales, también comprende una disciplina presupuestaria, evitar el disparo de los precios de los artículos de consumo del pueblo, salvo que los casos lo justifiquen especialmente en los de producción agropecuaria, aumentar los ingresos fiscales del sector público, para que el presupuesto se financie al máximo con recursos propios y no con empréstitos del exterior, tareas que permitirán a México salir de los problemas actuales, cuya tensión ya es menor, según los expertos del máximo organismo financiero mundial...”<sup>20</sup>

Del texto transcrito pueden desprenderse varias interesantes conclusiones a saber:

a) En vez de renegociar la deuda externa, México optó por recibir un apoyo financiero inmediato, sujeto al cumplimiento de un programa trienal cuidadosamente planeado.

b) El objetivo primordial de dicho programa puede resumirse en la forma siguiente: utilizar el apoyo financiero recibido para sanear la economía nacional, generar recursos propios, evitar el endeudamiento progresivo, y colocarse finalmente en condiciones de amortizar la deuda exterior. Es decir, se trata en última instancia, de un crédito que se pretende hacer autofinanciable.

c) Para lograr lo anterior, será indispensable seguir un riguroso plan de disciplina en el ejercicio del gasto público, incrementar la producción y la captación tributaria, frenar las alzas de precios de artículos de consumo necesario y aminorar las presiones inflacionarias, así como crear empleos dentro de un ritmo sostenido que tienda a aumentar la tasa de crecimiento del país y el ingreso per-cápita.

d) El programa será ejecutado conjuntamente por el Gobierno Federal y los representantes del Fondo Monetario Internacional. Esto último no debe tomarse como una intromisión en asuntos que sólo a nuestra soberanía competen, sino como la simple recepción de una asistencia técnica invaluable por múltiples conceptos.

Evaluando objetivamente todos y cada uno de estos elementos y aun cuando el plan trienal que acabamos de analizar no lo indica expresamente, pensamos que un control cambiario, por flexible y conservador que resulte, interferiría en muchos sentidos con el sano desarrollo del proceso de recuperación que se ha puesto en marcha, pues al implicar por fuerza

<sup>20</sup> Periódico Excélsior. 13 de febrero de 1977. Páginas 1-A y 11-A.

el cumplimiento de un conjunto de requisitos administrativos y la realización de trámites burocráticos diversos, automáticamente restaría liquidez y eficiencia a las transacciones monetarias, afectaría el necesario ámbito de autonomía del mercado cambiario, podría eventualmente retraer la inversión, disminuyendo con ello la percepción fiscal y las posibilidades de trabajo, ahorro y reinversión, y en general complicaría la situación en vez de facilitar su rápida solución.

De ahí que tengamos que reiterar, una vez más, nuestro comentario en el sentido de que la presente coyuntura económica en nada favorece la introducción del control de divisas. Por el contrario, le opone un buen número de obstáculos e inconvenientes.

3. *La Estructura Burocrática.* Las notas para el estudio de una futura Ley Federal de Cambios Monetarios que expusimos brevemente en la Sección inmediata anterior, permiten visualizar palpablemente que la implementación de un Ordenamiento jurídico de semejantes alcances y consecuencias, se traduciría necesariamente en la estructuración de nuevos órganos administrativos dentro de las Dependencias encargadas de la aplicación de la Ley, y en la contratación de funcionarios y empleados de alto nivel y jerarquía cuya preparación y adecuadas retribuciones garantizaran un eficaz y honesto cumplimiento de sus disposiciones.

Ahora bien, el costo de tales estructuras orgánicas y humanas repercutiría directamente en un considerable incremento en el Presupuesto de Egresos de la Federación, que en épocas recientes se vio afectado por el crecimiento y proliferación, que algunos calificaron como "selváticos", de toda clase de organismos y unidades administrativas.

En esas condiciones, no podemos dejar de advertir que nuestro proyecto desentrajaría por completo dentro de un presupuesto, que al menos durante los tres próximos años, tendrá que caracterizarse por su austeridad y mesura, puesto que una cosa es la reorganización administrativa que actualmente se está llevando a cabo, y otra muy distinta el sobrecargar a la Administración Pública con nuevos órganos, presupuestos de operación, instalaciones, equipo, funcionarios y empleados.

Por otra parte, no es posible garantizar que la realización de todos los trámites y gestiones que se desprenden de nuestro breve enunciado de la Ley a estudio, se llevarán a cabo con la diligencia y prontitud que en la gran mayoría de los casos demandarían las transacciones sujetas a la previa aprobación gubernamental. Es imposible desentendernos del hecho de que en la práctica los mecanismos burocráticos poseen una innegable tendencia hacia la complejidad y la lentitud, que en un momento dado

puede actuar como freno de una serie de operaciones que es necesario ejecutar con prontitud y liquidez.

Resumiendo pues nuestras ideas sobre este particular, estimamos pertinente resaltar que la implantación del control cambiario a corto plazo rompería con la unidad de acción y decisión de un programa económico —absolutamente indispensable para la oportuna recuperación del país— cuyos puntales más significativos están representados por la disciplina en el ejercicio del gasto público, por el incremento y fomento a la producción en general y a la productividad específica de cada centro de trabajo en particular, y por la consecuente generación de fuentes de empleo, de recaudación impositiva, de ahorro y de reinversión.

4. *La Frontera Permeable.* El inconveniente práctico que con más frecuencia suelen citar los opositores de cualquier forma de control de divisas, está representado por lo que el distinguido jurista mexicano, don César SEPÚLVEDA denomina “la Frontera Permeable”,<sup>21</sup> que se extiende aproximadamente a lo largo de 2,800 kilómetros entre México y los Estados Unidos de América.

Al emplear el término “permeable”, el maestro SEPÚLVEDA ha querido significar con ello, que una frontera de tal magnitud con la Nación que emite la divisa más codiciada y mejor cotizada del mundo, implica un sin fin de posibilidades de cruzamientos en uno u otro sentido de personas y mercancías, sin ajustarse a los controles aduanales y migratorios que ambas naciones tienen en vigor. Ha sido así como cotidianamente se experimentan múltiples casos de corrientes migratorias ilegales hacia los Estados Unidos, y de contrabando a las más diversas escalas hacia Territorio Mexicano.

De tal suerte que esta contingencia geográfica —que en ciertas ocasiones nos acarrea grandes beneficios, pero que en otras constituye una verdadera desgracia— crearía, en el hipotético supuesto de que la multialudida legislación cambiaria fuese convertida a derecho positivo, un campo propicio y magnífico para el contrabando de divisas, ya que así, como no obstante la gran cantidad de medidas que se han adoptado al respecto jamás ha sido posible frenar y disminuir el incesante contrabando de toda clase de mercancías, igualmente resultaría ardua tarea el cerrar nuestra frontera, esencialmente “permeable”, al tráfico de divisas. Es más, se correría el riesgo de que las personas que con tanto éxito lucrativo se encuentran dedicadas a la introducción ilegal al país de cuanto

<sup>21</sup> César SEPÚLVEDA. *Entrevista concedida a la Revista Proceso.* Número 15, 12 de febrero de 1977. Página 8.

artículo de consumo se manufactura en la Nación vecina, decidieran “ampliar su giro” a este nuevo renglón que seguramente les reportaría pingües ganancias.

Consideramos ocioso extendernos en mayores reflexiones sobre este terrible y difícilmente nulificable inconveniente. Se trata de un hecho notorio; y tal y como nos lo dice un viejo principio de nuestro Derecho Procesal, los hechos notorios no están sujetos a prueba.

5. *El Mercado Negro.* Un corolario lógico del tema que antecede, sería la organización, en cuanto la Ley de Cambios Monetarios entrara en vigor, de un vasto y complejo “Mercado Negro” de monedas extranjeras. Este ha sido, es y será un fenómeno inevitable en cualquier país que opte por controlar la fuga de capitales.

Además tenemos la obligación de ser sinceros con nosotros mismos. En México la corrupción a todos los niveles —públicos y privados— es un mal y una costumbre nacionales. Forma parte ya inherente de nuestros patrones de conducta individuales y colectivos; y se necesitaría ser un notab'le iluso para pensar que existen posibilidades reales de erradicarla en un plazo razonable.

Estamos del todo conscientes de que el mecanismo que a grandes rasgos hemos elaborado en la Sección anterior del presente trabajo, en lo tocante a autorizaciones previas, órdenes de compra y traspaso de divisas, reporte de transacciones, declaraciones en los puertos de entrada al país, colaboración intersecretarial, etc., corre el peligro —dentro de un rango objetivo de probabilidades— de generar nuevos focos de corrupción burocrática y de contubernios inconfesables entre funcionarios públicos y bancarios, con particulares.

Es cierto que si el Gobierno Federal se decidiera a dar un paso de esta magnitud, procuraría, por todos los medios a su alcance, establecer rígidos sistemas de vigilancia y encomendar el desempeño de tan delicadas funciones a personas de probada honorabilidad y capacidad. Pero siempre estaría latente la posibilidad de que se gestaran cuantiosos negocios particularmente a la sombra del trámite y otorgamiento de órdenes de compra de divisas; inflando artificialmente costos de maquinaria, gastos de operación, honorarios y retribuciones a profesionistas y consejeros extranjeros, etc.

En síntesis, los elementos para la creación del siempre temido y nefasto “Mercado Negro” estarían perfectamente dados, y lejos de lograrse el propósito de detener la fuga especulativa de divisas, se provocaría la existencia de nuevas formas de corrupción, soborno y chantaje que afec-

tarian aún más, los ya de por sí deteriorados cauces por los que nuestra vida económica suele transitar.

Por otra parte, la experiencia demuestra que en especial los países que han implantado rígidos controles cambiarios, desestabilizan automáticamente la paridad de su moneda, pues el “Mercado Negro” crea incertidumbre acerca de la cotización real de la misma. Esto último restaría seriedad a nuestras futuras transacciones internacionales y a nuestra capacidad financiera en el exterior, contrariándose de esa manera los planes de recuperación económica a corto y mediano plazos que las circunstancias por las que México atraviesa en todos los órdenes de su vida nacional demandan inexorablemente.

Lo expresado en las páginas precedentes nos permite concluir que el conjunto de inconvenientes y desventajas que someramente analizamos, inclina en definitiva el fiel de la balanza en contra de la factibilidad de una si no próxima al menos futura Ley Federal de Cambios Monetarios.

Sin embargo, es prudente hacer una clara distinción entre los inconvenientes de tipo económico, y los que derivan de lo que hemos dado en llamar patrones negativos de conducta en la vida nacional.

Los primeros resultan francamente superables. Concluido el proceso trienal o sexenal de recuperación financiera, México, colocado en circunstancias por completo diferentes de las actuales, como pueden ser un ritmo de crecimiento sostenido y de creación de empleos, una mayor captación fiscal que autofinancie en elevada medida el Presupuesto de Egresos del Gobierno Federal y una sensible disminución en el monto de la deuda exterior que vaya acompañada de un cierto equilibrio en la balanza comercial, puede muy bien estar en condiciones de dictar las medidas tendientes a proteger la riqueza nacional, y a prevenir una nueva desestabilización de su moneda causada por la fuga indiscriminada y egoísta de divisas. No perdamos de vista que toda crisis —por grave y amenazadora que se presente— es por fortuna pasajera y transitoria, y que no merecen el nombre de tales los Gobiernos que no saben aprovechar, convirtiéndolas en frutos positivos, las lecciones recibidas antes y durante las crisis. En este caso, dicha lección se encuentra admirablemente condensada en uno de los rubros del Informe Oficial rendido por el Banco de México, S. A., en relación con sus operaciones durante el ejercicio de 1976, el que a la letra nos dice lo siguiente: “En torno a los hechos que llevaron a la devaluación del peso debe mencionarse que el déficit en cuenta corriente fue de 3,024 millones de dólares, y que *la salida neta de capital a corto*

plazo se elevó a 2,199 millones de dólares. Por tal motivo, se precisa, las necesidades totales de divisas por esos rubros no cubiertas por ingresos en cuenta corriente llegaron a 5,223 millones de pesos en 1976. A pesar de haber obtenido 4,890 millones de dólares en cuentas de capital a largo plazo en buena parte determinados por endeudamientos del sector público, no se alcanzó a cubrir los requerimientos, por lo cual se dispuso de 333 millones de dólares de la reserva monetaria".<sup>22</sup>

Creemos que cualquier comentario adicional acerca de estas frías cifras y crudas realidades, sale sobrando. Explican por sí solas y demasiado bien el contenido de la lección de referencia.

En cuanto al segundo tipo de inconvenientes, al contemplar, a veces con cierto desencanto, nuestros ancestrales problemas de corrupción, soborno, ilegalidad, ausencia de conciencia social y de espíritu de solidaridad y de sacrificio colectivos, no podemos dejar de pensar que nos encontramos frente a una barrera casi infranqueable. Nos dan ganas de repetir aplicándola a México, una certera, por destructiva, frase del notable escritor uruguayo Mario BENEDETTI: "Lo que en un ambiente es simplemente honrado, en otro puede ser simplemente imbécil".<sup>23</sup>

Sin embargo, no queremos ser totalmente negativos. A pesar de todo, existen ejemplos de lo que nuestra Administración Pública puede lograr cuando decide enfrentar con seriedad y atingencia determinadas áreas de Gobierno. Durante el primer semestre de 1973, fueron creadas la Dirección General del Registro Nacional de Transferencia de Tecnología y la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, para aplicar por vez primera algo que llegó a considerarse de imposible implementación en México: una serie de limitaciones y cuestionamientos a la inversión extranjera directa y al suministro de asistencia técnica y de licencias para el uso y explotación de patentes y derechos marcarios. A la vuelta de tres años los resultados más positivos y alentadores no pueden ser. Los jóvenes funcionarios y empleados a cargo de estas dependencias no solamente han actuado dentro de un marco de honestidad estricta y ejemplar, sino que además han venido resolviendo los asuntos de su competencia con agilidad, tino y comprensión, dentro de los límites que marcan las Leyes respectivas, para todo aquel que ha llegado a plantearles algún problema con características especiales.

Entonces, ¿por qué no pensar en que si esto se ha logrado en áreas

<sup>22</sup> Periódico Excélsior, 24 de febrero de 1977. Página 18-A.

<sup>23</sup> Mario BENEDETTI. *La Tregua*. Páginas 51 y 52. Segunda Edición. Editorial Diógenes, S. A. México, 1974.

de suyo difíciles, delicadas y susceptibles, no existan en un momento dado, perspectivas de obtener el mismo éxito en una materia que por sus vericuetos y derivaciones es todavía de mayor importancia para el destino futuro del país?

Claro está, que en el caso del control cambiario, por todas las razones apuntadas con anterioridad, las implicaciones serían mucho mayores e involucrarían de hecho a todos los sectores económicamente activos, lo cual daría lugar a la gestación de fenómenos negativos que estarían, inclusive, fuera de la esfera de acción del Gobierno Federal. En apoyo de lo anterior, bastaría con citar que el único día en el que el Instituto Central ordenó la suspensión de la compra-venta de divisas (22 de noviembre de 1976), se improvisó de inmediato, un "Mercado Negro" de dólares E.U.A. en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México.<sup>24</sup>

El contexto resulta así desalentador en términos generales. Pero no es lícito perder la esperanza. Las culturas, civilizaciones y formas de vida colectiva no se construyen en un solo día. Son el producto de un complejo y elaborado proceso de educación y disciplina. Nuestro país a lo largo de su trayectoria histórica en una u otra forma, siempre ha encontrado el camino para salir adelante de las múltiples vicisitudes en las que se ha visto envuelto. Por eso estamos ciertos de que también en esta discutida materia se arribará, tarde o temprano, a una fórmula de solución práctica que responda adecuadamente a los imperativos económicos que el futuro nos depare.

Por el momento el control de cambios aparece, objetivamente considerado, como una medida prematura, antieconómica, y por ende, desaconsejable. No obstante no queremos dar por concluido este capítulo sin una reflexión ulterior:

La toma de posesión del señor licenciado José López Portillo, como Presidente de la República, ha sacudido la conciencia nacional con una dosis de inesperada confianza y optimismo. Todos los grupos y sectores del país han reaccionado hasta la fecha, positiva y entusiastamente ante sus primeras directrices de gobierno, y se tiene la impresión de que la gran mayoría de los mexicanos confían en que en breve término podrá restaurar nuestros sistemas institucionales que por una u otra causa se encuentran dañados o alterados, y devolvernos la perdida seguridad en nuestros gobernantes y métodos de administración pública. Sin embargo, una tarea de semejante magnitud no puede llevarla a cabo un hombre solo, por entusiasta, bien intencionado y capaz que se le suponga. Re-

<sup>24</sup> Periódico *Excélsior*. 22 de noviembre de 1976. Página 4-A.

quiere de la colaboración cotidiana de todos y cada uno de sus conciudadanos, por grande o pequeña que sea su respectiva esfera de actividad. De ahí que no esté por demás reproducir a continuación un interesante párrafo de su discurso inaugural, que puede interpretarse como un llamado a la comprensión y ayuda individuales, o bien como una advertencia singular:

“Démonos cuenta que la fuga de capitales y la dolarización son consecuencia de un sistema de libertades bien meditadas, pero constituyen serio peligro para nuestra soberanía. El Gobierno hará todos los esfuerzos que sean necesarios para combatir la idea de que el tipo de cambio es razón y patrón de nuestro desarrollo, dentro del cual le daremos el valor que realmente tiene, y nada más. *No debemos perjudicar a nadie pero también debemos evitar, con medidas legítimas y sensatas, que nadie nos perjudique a todos. Y a eso conduce la falta de solidaridad con el país al sacar recursos que son necesarios y al regir nuestras transacciones con monedas extranjeras. Habrá libertad para hacerlo. Espero entendimiento y convicción para que no se haga*”.<sup>25</sup>

## CONCLUSIONES

“Ningún hombre es una isla. Enteramente él mismo. Cada hombre es una parte de un continente, un pedazo de tierra firme. Si el mar arrastra un pequeño terrón, Europa se disminuye. Tanto como si hubiera perdido un promontorio... como si se hubiere llevado la casa solariega de tus mejores amigos o la tuya propia. La muerte de cualquier hombre me disminuye, porque soy una parte integrante de la humanidad. Por eso no mandes preguntar por quién doblan las campanas. Ellas doblan por ti”.

JOHN DONNE.

Al llegar al final del camino se impone, de manera ineludible, el tener que efectuar algunas someras reflexiones, acerca de los temas más importantes que hemos pretendido analizar a lo largo del presente estudio. No se trata, desde luego, de desarrollar un conjunto sistemático de conclusiones

<sup>25</sup> José LÓPEZ PORTILLO. *Discurso de Toma de Posesión*. Reproducido por la Revista Siempre, No. 1224. 8 de Diciembre de 1976. Página 9.

sobre todos y cada uno de los aspectos sobresalientes del contenido de los diversos capítulos y secciones que anteceden, puesto que por una parte pensamos que han sido expuestos con el suficiente detalle que las circunstancias de tiempo y espacio lo han permitido, y por la otra no queremos caer en obvias repeticiones y reiteraciones.

Solamente deseamos incidir, en cierto sentido de nueva cuenta, en aquellas cuestiones que por su relevancia permiten explicar objetivamente el proceso devaluatorio y sus consecuencias, y el papel que han desempeñado y que por fuerza tendrán que desempeñar nuestras Instituciones jurídico-fiscales, en tal proceso y consecuencias.

No vamos pues a efectuar un resumen esquemático de problemas, ideas e interpretaciones que, a nuestro juicio, ya quedaron debidamente explicadas en su oportunidad, sino a proyectar brevemente algunas inquietudes cuyo contexto nos coloque en situación de ofrecer un panorama final, concluyente y objetivo, del tema que hemos abordado y de sus futuras perspectivas.

Como dijimos en un principio, los efectos y consecuencias, tanto fiscales como extra-fiscales, de la reciente devaluación de nuestra moneda, sólo se encuentran parcialmente a la vista y dentro de semejante limitación hemos tenido que estudiarlos. Sin embargo, y a pesar de la imposibilidad real de poder predecir la evolución, próxima o lejana, de un proceso de suyo impredecible, creemos contar ya, así sea precariamente, con ciertos elementos que imparcialmente utilizados pueden servirnos de base para tratar de efectuar un esbozo personal de las causas y perspectivas.

Partiendo de semejantes premisas consideramos que el Capítulo de Conclusiones que nos ocupa puede dividirse en tres grandes Secciones, a saber: las causas de la devaluación y la influencia de nuestras instituciones jurídico-tributarias en la misma; la problemática del Impuesto Sobre Utilidades Excedentes; y las perspectivas futuras.

En lo que toca a los restantes temas que integran nuestro respectivo Sumario (juridicidad del procedimiento seguido para la adopción del sistema de libre convertibilidad; los Certificados de Devolución de Impuestos; la interpretación del artículo 2o. de la Ley del Impuesto Sobre la Renta y sus adiciones; el tipo de cambio oficial para efectos fiscales; la compensación de Impuestos por adquisición de maquinaria para fines industriales; la deducción de pérdidas provenientes de operaciones en moneda extranjera; y las bases y posibilidades para la existencia de una futura Ley Federal de Cambios Monetarios) repetimos que creemos haberlos agotado dentro de lo posible, por lo que no haremos referencia específica alguna a los interesantes aspectos que encierran, sino quizá comentarios inciden-

tales y tangenciales en función de las relaciones que puedan tener con los tres temas principales en los que dividiremos este Capítulo final.

Establecido lo anterior, procederemos a continuación a ocuparnos de lo que estimamos como las conclusiones más importantes del presente ensayo:

1. *Las Causas de la Devaluación y la Influencia de los Factores Jurídico-Fiscales.* En el capítulo introductorio apuntamos que la devaluación del peso mexicano obedeció a múltiples y variadas causas, entre las que figuró la ausencia de una correcta y adecuada planeación y reforma tributarias. Dijimos también que la responsabilidad de este suceso debe ser compartida, por igual, entre el Gobierno Federal, la Iniciativa Privada y la ciudadanía en general.

De tal manera que es hora de efectuar un juicio, sereno y objetivo, del proceso que nos llevó a la devaluación con el fin de entender que un fenómeno de esta naturaleza y trascendencia responde a los requerimientos, presiones y actitudes de toda una colectividad y no de un sector en particular.

Esto último viene a colación porque hacia finales del año anterior, circuló —oportunistamente basado en la bendita ignorancia popular— un folleto, que pronto se convirtió en un notable éxito de librería consumista, intitulado “Devaluación en México”, en el cual su autor Luis PAZOS —que ostenta los respetables cargos de Profesor de Teoría Económica en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, y en la Escuela Libre de Derecho— con una mentalidad desarrollista que permite suponer que sus conocimientos en materia de Economía Política no han rebasado aún los obsoletos lineamientos del liberalismo del Siglo XVIII, optó por el fácil expediente de atribuir todos los males y las culpas del fenómeno devaluatorio a la anterior Administración Pública, centrando toda su escasa, indocumentada y precipitadamente desarrollada temática en la contestación de dos sofistas y mal intencionadas preguntas: “¿Quién dispuso de la mitad del valor de mi dinero?” “¿Seguirán perdiendo valor mis ahorros?”

Parece inconcebible que todo un Profesor de Teoría Económica pueda reducir un problema de dimensiones y ramificaciones tan complejas a dos simples preguntas carentes de todo sentido objetivo. Si lo que este obvio señor pretendió fue ganar dinero o servir de instrumento a determinadas corrientes político-económicas, contribuyendo a alarmar infundada y dolosamente a la opinión pública en graves momentos de inestabilidad, en los que la Nación demandaba cordura y serenidad, pase. Esos son los riesgos en los que incurren los regímenes institucionales que se empeñan en mantener intactas las libertades de expresión y de difusión del pensamiento.

Pero que no pretenda ocultarse tras la máscara de profesor universitario, porque los dos primeros deberes que la docencia y la investigación imponen, son la objetividad y la imparcialidad; y ese folleto es exactamente todo lo contrario: subjetivo y parcial.

Ahora bien, si hemos descendido a comentar el folleto de marras no ha sido, desde luego, con el afán estéril de polemizar, ya que resulta imposible entrar en polémicas con un momificado discípulo de QUESNAY —una especie de Ramsés fisiócrata— que a fines de la séptima década del Siglo XX se muestra ferviente partidario de la recepción indiscriminada de la inversión extranjera y de la no intervención del Estado en la vida económica de las Naciones, sino para utilizarlo académicamente —así como él utilizó lucrativa y políticamente nuestra grave crisis económica— como ejemplo contrastante de lo que vamos a expresar a continuación y como prueba fehaciente y palpable de que no es lógicamente posible atribuir a una sola causa y a una sola entidad un proceso financiero de la magnitud del que estamos analizando.

La devaluación del peso mexicano fue el producto de un conglomerado de factores negativos, tanto internos como externos, que incidieron en un momento desafortunado de nuestra vida social, pero cuya gestación y desarrollo se iniciaron varios años atrás, como resultado de la implantación de un modelo económico que desde un principio no respondía a las necesidades específicas de un país pobre e incipientemente industrializado y acosado por seculares problemas de marginación, ignorancia, insalubridad e inequitativa distribución del ingreso. De tal forma que a la postre fue evidente la profunda contradicción que llegó a existir entre una aparente “estabilidad económica” y las deplorables condiciones de toda índole en las que se debatía cotidianamente la gran mayoría de nuestro pueblo. Ahí está el origen del problema. Localizado éste, preciso es conjuntar los hechos para arribar a una explicación lógica, objetiva e imparcial.

Comencemos por citar un interesante comentario extraído de “The Washington Post”, el que indudablemente mejor informado y documentado que el señor PAZOS, expone las siguientes ideas: “México ha caído en un problema financiero severo, lo cual es un ejemplo más del daño infringido por la recesión mundial en los tres años pasados. Es el mismo patrón infeliz que puede ser advertido, por ejemplo, en Europa Occidental. *En un esfuerzo desesperado para mantener la prosperidad y el empleo, México pidió mucho dinero prestado en el exterior.* Esa estrategia fue decididamente inflacionaria y, ahora, la inflación ha erosionado la tasa de cambio del peso. Desafortunadamente los efectos (del problema) en el nivel de vida de los mexicanos, serán dramáticos. El factor que hace que el caso de México

sea diferente para la mayoría de los países con problemas monetarios, es su fenomenal elevado crecimiento demográfico".<sup>26</sup>

De modo que los hechos económicos empiezan a entrelazarse con nuestra dramática situación social. Pero continuemos exponiéndolos a fin de contar con los elementos adecuados para precisar las conclusiones respectivas.

El punto de partida y el origen del problema se localiza, como acabamos de apuntar, en la inequitativa distribución del ingreso nacional que se agrava día con día, merced a lo que atinadamente "The Washington Post" califica como el "Fenomenal (y) elevado crecimiento demográfico". Frente a esta situación el Gobierno Federal no tiene otra opción que la de mantener irrestricto un ambicioso programa de inversiones, tendiente a la generación de empleo y a la realización de importantes obras de infraestructura y de satisfacción de necesidades colectivas de interés general, con el objeto de absorber la mano de obra desempleada y de proporcionar condiciones de vida, más o menos dignas, a una población en constante crecimiento.

Ahora bien, para lograr lo anterior sólo cuenta con dos alternativas: elevar considerablemente la captación de recursos internos a través de una reforma de fondo al sistema fiscal, o bien a falta de esta última posibilidad, recurrir en abundante medida al crédito externo.

La Administración Pública anterior intentó, sin éxito, descartar la tradicional dependencia de las fuentes foráneas de crédito, sustituyéndolas mediante una considerable elevación de los ingresos tributarios. Desafortunadamente no se planeó ni mucho menos se ejecutó una reforma fiscal integral, sino que basándose en concepciones definitivamente simplistas se pensó que a través de una continua alza de las tasas impositivas se lograría incrementar la obtención de recursos internos a un grado tal que México podría llegar a tener, en un momento dado, un Presupuesto de Egresos esencialmente autofinanciable. Sin embargo, por una parte las autoridades hacendarias, no evaluaron correctamente la capacidad económica real de los sectores productivos del país, y por la otra, éstos, presionados por una serie de actitudes políticas —y queremos recalcarlo, actitudes, no hechos concretos— que estimaron como lesivas para sus intereses, retrajeron y redujeron la inversión privada a niveles sensiblemente inferiores a los de épocas precedentes, ocasionando una disminución general —y no el incremento esperado— en la recaudación fiscal.

En esas condiciones, el Gobierno, debido a su falta de previsión y a la precipitación con la que adoptó algunas de sus medidas tributarias, y fuertemente presionado por la retracción negativa de la inversión particular, se

<sup>26</sup> *The Washington Post*. Edición del 27 de noviembre de 1976. Sección Financiera.

encontró de improviso y contra todas sus intenciones y propósitos, ante una positiva encrucijada: o implantaba un régimen de austeridad tendiente a ajustar el producto nacional bruto a dimensiones ínfimas que implicaran una completa desatención a la problemática del desempleo, del ritmo de crecimiento y de la satisfacción de apremiantes necesidades colectivas, o en su lugar y en sustitución de la inversión privada recurría masivamente al endeudamiento externo “en un esfuerzo desesperado para mantener la prosperidad y el empleo”. Al escoger esta última perspectiva, a nuestro juicio con toda razón, puesto que debe gobernarse para las mayorías, máxime en una Nación plétórica de grupos marginados, el Ejecutivo Federal incurrió, creemos que deliberadamente y a pesar de las circunstancias, en Presupuestos de Egresos francamente inflacionarios, que acabaron por erosionar la capacidad adquisitiva real de nuestra moneda. De esa manera se pasó de un intento de elevación de la capacidad contributiva con fines de autofinanciamiento a la recesión, que algunos llamaron “atonía”, y de ahí a la espiral inflacionaria.

Así, el Informe del Banco de México, S. A., para 1976, corrobora con toda precisión, los impactos específicos que esta situación ocasionó en la Economía Nacional:

“...se contrajo la inversión privada, se redujo el consumo de la población por el deterioro en el poder adquisitivo, bajó la inversión extranjera directa, se debilitó la captación de recursos del sistema bancario mexicano, aumentó el pago de intereses de la deuda y las remesas de empresas por utilidades, dividendos, regalías y asistencia técnica, y se dispararon los precios.

“Ante el déficit financiero del sector público —124 mil millones de pesos— hubo de hacerse frente a la rigidez del mercado financiero interno, a la incertidumbre para inversión en el sector privado, así como al debilitamiento de la inversión pública, sobre todo en la última parte de 1976, al terminarse importantes proyectos industriales y de obras públicas.

“Se informó que la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca, bajaron en 2.1 por ciento de 1975 a 1976; la industria de la construcción se mantuvo estancada, las manufacturas crecieron 1.8 por ciento y en petroquímica y minería el aumento anual fue de 3.5 por ciento en ambos casos, en tanto que en petróleo y sus derivados el crecimiento fue de 9 por ciento y en energía eléctrica de 8 por ciento...

“...La inversión extranjera llegó a 319 millones de dólares, 5.3 por ciento menos de un año a otro; el pago de intereses sobre deudas oficiales de largo plazo llegó a 1,058 millones de dólares 24.3 por ciento más, por

el aumento en el endeudamiento externo; 302 millones de dólares de servicio de deuda contratada a plazo menor de un año; 782 millones de dólares en remesas de empresas, 11.8 por ciento más, y 423 millones de dólares, 3.6 por ciento más en viviendas, regalías, asistencia técnica...

“...el público ahorrador empezó a demostrar preferencia por instrumentos bancarios de gran liquidez y se inició un proceso de conversión de activos financieros en moneda nacional por activos en moneda extranjera, así como a enviar ahorros al extranjero. Tendencia que se acentuó a fines del año (1976) al conjuntarse con retiros masivos de fondos del sistema bancario, lo que motivó el apoyo de las autoridades para no poner en peligro la liquidez de la banca”.<sup>27</sup>

Paralelamente el país, en su calidad de Nación altamente importadora de toda clase de manufacturas e insumos de origen extranjero, tuvo que enfrentar el severo daño infringido a su balanza comercial por la recesión mundial en los tres años pasados, que propició lo que los especialistas financieros de “The Washington Post” no vacilaron en calificar de “patrón infeliz” internacional, cuyos efectos repercutieron por supuesto, en última instancia en las economías deficitarias de los Estados en vías de desarrollo; así como la ya multialudida y comentada fuga de divisas, generadas en México, hacia Bancos e inversiones en propiedades inmobiliarias, en el exterior.

De ahí que el Banco de México, S. A., establezca de manera irrefutable, la siguiente conclusión:

“Se explica que ante las crecientes fugas de capital y los desequilibrios fundamentales en nuestras finanzas, las autoridades financieras consideraron que el endeudamiento externo a que se tenía que recurrir para seguir apoyando el tipo de cambio era excesivo, por lo que se produjo la devaluación el 31 de agosto, para luego establecer paridad fija y finalmente volver a la flotación, misma en que aún se halla nuestra moneda”.<sup>28</sup>

Con base en lo expuesto, estimamos que queda corroborada —con datos estrictamente imparciales y provenientes inclusive de fuentes oficiales— nuestra idea en el sentido de que la devaluación del peso mexicano fue producto de un conjunto de factores históricos y colectivos, que no es lícito atribuir arbitrariamente a una sola entidad.

Resumiendo nuestros conceptos al respecto, podemos afirmar que al Sector Público le cabe la responsabilidad de haber llevado a cabo en forma

<sup>27</sup> Informe Oficial del Banco de México, S. A., por el ejercicio de 1976, publicado en el Periódico Excelsior de fecha 24 de Febrero de 1977.

<sup>28</sup> *Ibidem* cita número 27.

precipitada y sin sujetarse a planeación definida alguna, un deficiente intento de reforma fiscal; el haber provocado un clima de incertidumbre política, fundamentalmente a base del equivocado y estéril camino de los enfrentamientos verbales; el haber desorientado a la opinión pública, ganándose con ello su inveterada desconfianza, con informaciones inexactas acerca de la estabilidad de nuestra moneda; el haber ejercido irreflexiva y dispendiosamente *algunas* partidas del gasto público; y el haber frenado la importante afluencia de divisas turísticas por cuestiones de política internacional que ningún beneficio podían depararle al país. Definitivamente no consideramos un error y por eso queremos volver a repetirlo, el que se haya llevado el Presupuesto de Egresos a niveles inflacionarios, ya que ante la disminución de las inversiones particular y extranjera, esa era la única opción válida para atender los requerimientos sociales de una población mayoritariamente marginada y en incesante crecimiento.

Por su parte el Sector Privado es culpable de haber retraído su inversión a niveles alarmantemente bajos, escudándose en discutibles motivos de índole política, que también es necesario repetirlo una vez más, jamás se vieron confirmados por los hechos; de haber disparado los precios de todo tipo de artículos de consumo, en muchas ocasiones sin justificación real alguna, y aprovechando las inevitables coyunturas inflacionarias y de haber contribuido a la escandalosa e irreflexiva fuga de capitales y divisas que tuvo lugar antes de la devaluación.

A la ciudadanía en general, en especial a los pequeños ahorradores, le compete la responsabilidad de haberse hecho eco de rumores alarmistas e infundados, además de ilógicos, que se tradujeron en la compra desenfrenada de dólares E.U.A., ocurrida con posterioridad al 31 de agosto de 1976, que condujo al agravamiento de la "banda de flotación" del peso, y de hecho a una segunda devaluación; sin ponerse a pensar que el importe de las cantidades adquiridas individualmente, en la gran mayoría de los casos no les habría alcanzado ni siquiera para subsistir un mes en el extranjero, y de nada habrían servido en el hipotético caso de que efectivamente hubiera sobrevenido una aguda crisis política e institucional.

Si lo anterior lo enmarcamos en el contexto de las terribles presiones experimentadas por nuestra Balanza Comercial como consecuencia de la ya aludida recesión sufrida por las naciones altamente desarrolladas durante los tres años precedentes, y en el marco histórico de nuestro célebre, y ahora caduco, "desarrollo estabilizador", que como lo señalamos en páginas precedentes, constituyó una mera apariencia de progreso —que no podía durar indefinidamente— y que trató de ocultar, infructuosamente a la larga, realidades tan evidentes como la inequitativa distribución de la riqueza y

el ingreso nacionales y nuestra aguda dependencia del crédito, de las manufacturas, de la tecnología y de la inversión directa extranjeras; tendremos el cuadro completo de las causas que, después de 23 años de sostenida estabilidad cambiaria, dieron lugar a la devaluación y deterioro de la moneda nacional.

Finalmente cabe consignar que la influencia del Derecho Fiscal en este triste proceso ha sido enorme. Ya dijimos que el inicio del mismo se debió, entre otras razones, a una continua y precipitada elevación de las tasas y tarifas impositivas que no obedeció, en momento alguno, a un plan sistemático y definido. Pero, ¿por qué no pensar en la posibilidad de que una genuina Reforma Tributaria, debidamente meditada y oportunamente implantada, en una época de confianza y estabilidad, no habría influido si no en la postergación, al menos en el aminoramiento de la exagerada magnitud del impacto devaluatorio?

2. *La Problemática del Impuesto Sobre Utilidades Excedentes.* Las Adecuaciones Fiscales para 1977, introdujeron importantes modificaciones a nuestro sistema jurídico-tributario que sólo pueden considerarse como efecto inmediato y directo de la devaluación de la moneda. Tal es el caso de la compensación contra el Impuesto al Ingreso Global de las Empresas del 10% de las inversiones que se efectúen con motivo de la adquisición de maquinaria nueva para fines industriales, y el de la deducción optativa, en un solo ejercicio o diferida en cuatro, de las pérdidas provenientes de operaciones concertadas en moneda extranjera. Sin embargo, y no obstante la especial trascendencia que estas medidas revisten, el debate principal se ha centrado en torno a la introducción de la llamada "tasa complementaria sobre utilidades brutas extraordinarias".

Prácticamente a partir del 1o. de Enero del año en curso, los representantes de diversos grupos del Sector Privado y las autoridades hacendarias se han enfrascado en numerosos alegatos acerca de la conveniencia, constitucionalidad y justificación de este nuevo gravamen, que de acuerdo con las últimas informaciones oficiales de que disponemos, darán origen a la expedición de una serie de disposiciones reglamentarias que tiendan a disipar dudas y temores.

Ahora bien, en modo alguno queremos abundar en los aspectos de este tema que ya expusimos con anterioridad, sino expresar tan sólo algunas inquietudes que permitan reforzar nuestra idea central en torno al mismo, en el sentido de que el Impuesto Sobre Utilidades Excedentes lejos de constituir un instrumento adecuado para desalentar los incrementos desmedidos en los precios, contribuyendo de esa manera al control de la inflación,

como pretende la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, puede convertirse en cambio, en un valioso elemento de la participación activa que el Derecho Fiscal debe tener en el campo de las reformas sociales, si se le planea y se le implanta como un medio de redistribución del ingreso y de prevención de la fuga de capitales.

En ningún momento nos hemos opuesto a la existencia de este tributo, como tal. Es más, lo consideramos como uno de los factores básicos para llevar a cabo con éxito la reforma integral que demanda, cada vez con mayor urgencia, nuestro sistema impositivo.

Lo que nos parece inadecuada es su estructuración actual, en virtud de que no responde a la verdadera naturaleza y finalidades de un genuino impuesto sobre utilidades excedentes. En efecto, como ya lo habíamos apuntado, este gravamen debe incidir *fuertemente* sobre cualquier cantidad que sobrepase lo que, previa realización de los necesarios estudios económicos y estadísticos, se estime como la utilidad promedio anual de una empresa, siempre y cuando dicha cantidad excedente no se reinvierta en el ejercicio inmediato posterior, en las actividades productivas que el Estado considere industrial y socialmente prioritarias.

Determinado sobre semejantes bases, el Impuesto le ofrece al Fisco las siguientes ventajas:

a) Evita el descontento, y las posibles impugnaciones por parte de los Causantes, al tener como objeto o base gravable aquellas cantidades que sobrepasen un nivel promedio de utilidades reales, y no, como sucede en la actualidad, la simple generación de utilidades brutas.

b) Al incidir en forma enérgica sobre las verdaderas utilidades excedentes, disminuye a su mínima expresión, los beneficios derivados de la obtención de ganancias superfluas, impidiendo así el enriquecimiento desmedido de minorías privilegiadas.

c) La reinversión constituye un admirable incentivo, pues el empresario colocado dentro de esta hipótesis preferirá en la gran mayoría de los casos, reinvertir sus utilidades excedentes en las áreas que al Estado le interese promover, antes que verse fiscalmente castigado por haber sobrepasado la rentabilidad normal de su negocio.

d) Tal reinversión traerá como resultados directos la creación de nuevas fuentes de trabajo que propicien tanto la ocupación de mano de obra desempleada, como la que se vaya presentando periódicamente en busca de trabajo, como consecuencia de la evolución de nuestra elevada tasa de crecimiento demográfico; el desarrollo de nuevas áreas de producción; el consecuente incremento de la captación fiscal; y en general la adecuación de la inver-

sión privada a los lineamientos y orientaciones que establezca el Ejecutivo Federal en materia de Fomento Industrial.

e) Al forzar la Legislación Tributaria la reinversión de ganancias excesivas, automáticamente se impide la concentración exagerada e inequitativa del ingreso en unas cuantas manos, obteniéndose a la larga una mejor y más racional distribución del mismo, entre los diversos sectores de la población.

f) Finalmente no debe olvidarse el hecho, palpable y evidente —sobre el que hemos venido insistiendo hasta la saciedad—, de que quienes acaparan grandes capitales, al no verse legalmente inducidos a reinvertirlos, suelen enviarlos masivamente al extranjero en cuanto advierten síntomas políticos que no concuerdan, así sea ligeramente, con sus intereses o idiosincrasia personales, ocasionando los consabidos fenómenos de descapitalización y de desestabilización de la moneda.

A mayor abundamiento de lo anterior, pensamos que la estructura y orientación que se ha dado a la tasa complementaria sobre utilidades brutas extraordinarias, ni siquiera responde —antes bien en cierto sentido los contradice— a los planteamientos expresados sobre el particular por el Titular del Ejecutivo, en su mensaje de toma de posesión:

“Debe estimularse la reinversión de empresas productivas, restringiendo la distribución de dividendos para el consumo, a través de Impuestos cuyo objetivo no sea el recaudar sino abrir la opción a los empresarios de que sean ellos o el Estado quienes inviertan”.<sup>29</sup>

Comentando este párrafo, don Javier MÁRQUEZ nos proporciona el interesante punto de vista, que reproducimos a continuación:

“El mejor sistema sería aquél que liberara a las empresas de todo Impuesto Sobre Utilidades distribuidas y gravara a los receptores de esas utilidades con Impuestos progresivos (y globales) sobre la renta, en la medida en que no las reinvirtieran en las actividades preferidas por las autoridades. Pero, aunque no deseche la idea de que se puedan ir dando pasos en esa dirección y en el de la difusión simultánea de la propiedad de las empresas, acepto que es un proceso, que no sería posible implantar tal cambio de la noche a la mañana, pues exige refinar mucho las técnicas de control fiscal”.<sup>30</sup>

No queremos fatigar al lector con demasiadas variaciones sobre un mismo tema. Creemos que la intención manifestada por el señor Presidente

<sup>29</sup> José LÓPEZ PORTILLO. *Discurso de Toma de Posesión*. Citado por la Revista Proceso Número 10. 8 de enero de 1977, Pág. 34.

<sup>30</sup> Javier MÁRQUEZ. *Ibidem* cita 29.

de la República y los atinados comentarios de don Javier MÁRQUEZ al respecto, ratifican nuestra posición en el sentido de que el Impuesto Sobre Utilidades Excedentes es absolutamente necesario y deseable como medio para promover la inversión, redistribuir el ingreso nacional y prevenir, o en su caso castigar severamente a través del mecanismo impositivo, la concentración exagerada de riqueza y la fuga de capitales, pero que resulta inadecuado y hasta contraproducente como instrumento de control de precios.

Para concluir nos permitiremos citar, como un último apoyo de lo anterior, la autorizada e imparcial opinión de un distinguido tratadista de la talla de Harold M. SOMMERS, que ofrece además la ventaja de haber sido escrita en 1949:

“En particular el Impuesto es de una utilidad muy dudosa a fin de combatir los monopolios (y consecuentemente las alzas especulativas de precios. Nota del Autor), puesto que recae en forma similar sobre ‘santos y pecadores’ y puede castigar al negocio nuevo en proceso de crecimiento en una forma más fuerte que al negocio viejo y bien establecido.”<sup>31</sup>

3. *Las perspectivas futuras.* Iniciamos este trabajo con la idea de que la devaluación del peso mexicano ocurrida el 10. de septiembre de 1976, y el establecimiento paralelo de un sistema de libre convertibilidad o “de flotación”, forman parte de un proceso sumamente complejo y sujeto a múltiples presiones y variantes, cuyas consecuencias y efectos finales son prácticamente imposibles de predecir.

Ahora al concluirlo, y tomando en cuenta el breve tiempo en el que fue redactado, nos vemos en la tesitura de tener que reiterarla. No podemos en modo alguno y bajo ninguna circunstancia, señalar con precisión cuáles serán esos efectos y consecuencias finales. Tan sólo estamos en aptitud de esbozar algunos elementos indicativos.

Por lo que ha podido advertirse hasta la fecha el Gobierno Federal pretende utilizar todos los recursos a su alcance (incluyendo el crédito otorgado por el Fondo Monetario Internacional) para conjuntar a las fuerzas productivas del país en la realización de un programa común tendiente a incrementar los índices de producción, productividad, empleo, ahorro y reinversión, a fin de que la Economía Nacional se establezca y reinicie su marcha ascendente.

Dentro de ese programa, el incremento en la captación fiscal —que necesariamente debe sobrevenir en el supuesto de que se le implemente con

<sup>31</sup> Harold M. SOMMERS. *Finanzas Públicas e Ingreso Nacional*, pág. 320. Fondo de Cultura Económica. México 1970.

éxito— jugará un papel importantísimo, pues debe insistirse en que en la medida en que el Presupuesto Federal se cubra con recursos internos, en esa misma medida podrá irse amortizando paulatinamente la deuda exterior, sin incurrir en nuevos y nefastos financiamientos, hasta que el peso se encuentre en condiciones de volver a alcanzar una nueva paridad cambiaria fija, estable, realista y duradera.

Manifestamos en páginas precedentes que la adopción del sistema de libre convertibilidad de la moneda, constituyó una decisión sumamente acertada e inteligente de parte de nuestras máximas autoridades hacendarias, pues la flotación por la forma en la que ha venido siendo manejada y por su propia naturaleza, es un procedimiento ideal para desalentar las transacciones especulativas y para aminorar los efectos de la fuga de divisas.

Sin embargo, es recomendable ponerle fin en un plazo razonablemente corto, pues se trata de una fórmula monetaria que por regla general, a la larga sólo suele rendir dividendos favorables a países esencialmente exportadores, los que valiéndose de ella pueden, en un momento dado, ajustar los precios de sus productos de exportación a las fuerzas y corrientes económicas que prevalezcan en los mercados internacionales. Pero en el caso de naciones esencialmente importadoras y dependientes del exterior como México, que concretamente está soportando un elevado déficit en su Balanza Comercial, la inestabilidad cambiaria puede resultar a la postre sumamente desfavorable, ya que al carecer la moneda del casi indispensable soporte del Banco Central, está permanentemente expuesta a las siempre peligrosas consecuencias del libre juego de un mercado cambiario en el que por las mencionadas razones de la dependencia externa, la demanda de divisas extranjeras está normalmente en situación de superar a la oferta, encareciéndose con ello el costo de las importaciones y agravándose como corolario inevitable el nivel deficitario de la Balanza Comercial. De ahí que resulte imperiosa la intervención del Estado apoyando con las reservas disponibles, la estabilidad de la moneda, con el objeto de que al lograrse una paridad fija, la posición de México en el ámbito financiero internacional se fortalezca y se ubique en condiciones competitivas, máxime cuando las reservas petroleras probadas y en exploración permiten, con las debidas salvedades, augurar un sustancial aumento en nuestra capacidad exportadora.

En caso de que no lleguen a presentarse a corto plazo condiciones favorables para la adopción de un nuevo sistema de paridad cambiaria fija, estimamos que el Gobierno Federal deberá tomar, en el ámbito tributario y

financiero, cuando menos dos medidas que tiendan a amortiguar los inciertos efectos que se derivan del régimen de libre convertibilidad:

a) Autorizar una revaluación de activos, aprovechable para fines fiscales, con el objeto de adecuar el haber social de las empresas en general a las nuevas realidades económicas imperantes, y de prevenir fenómenos de descapitalización, puesto que si no nos olvidamos de que el capital de las sociedades suele estar representado por el valor de los activos que posean, es bastante injusto que se les obligue a conservar fiscalmente los valores que tenían registrados con anterioridad a la devaluación. Inclusive, en nuestro concepto, las Adecuaciones Fiscales para 1977, debieron haber contemplado este importante rubro.

b) Implantar un mecanismo de factores de corrección monetaria que ajusten automáticamente el importe de todo tipo de transacciones y operaciones (aumentos salariales, pago de intereses, créditos hipotecarios, compras de inmuebles, bienes de capital e insumos concertadas a plazos, arrendamientos de todo tipo, cotizaciones y pedidos de cualquier clase de mercancías, etc.), a las variantes del tipo de cambio que se vayan presentando.

Esto último es lo que comúnmente se conoce como “acostumbrarse a vivir con la flotación”. No obstante, de ninguna manera es deseable. Sería tanto como reconocer, utilizando las palabras del Presidente López Portillo, que la dolarización es “patrón de nuestro desarrollo”.

Pero a fin de cuentas todo dependerá de la forma en que pueda ejecutarse el mencionado programa trienal de recuperación de nuestra economía, cuyas miras esenciales deben ser la austeridad, no solamente en el ejercicio del gasto público, sino en los incrementos salariales y de precios, el ahorro, la reinversión y la captación tributaria ascendente.

Comentando el Informe del Banco de México, S. A., por el ejercicio de 1976, don Juan José HINOJOSA expresa los siguientes conceptos cuya profundidad debe obligarnos a reflexionar seriamente sobre el futuro económico inmediato del país:

“Todos estos números no son fría estadística para nutrir la erudición de economistas; detrás de ellos —hombres en el centro de gravitación del drama— está el desempleo, la miseria, el destino frustrado, los caminos cerrados a la ilusión legítima, el modesto patrimonio reducido a cenizas, el gasto que no alcanza, la oportunidad que no llega, la desconfianza en el futuro inmediato.”<sup>32</sup>

Las demandas salariales del sector obrero para el presente año han sido

<sup>32</sup> Juan José HINOJOSA. *Detrás del Informe del Banco de México*. Revista Proceso, Núm. 18. 5 de Marzo de 1977, pág. 37.

reducidas a su mínima expresión. A ello deberá corresponder una actitud equivalente de parte de los hombres de empresa, al menos en lo tocante al nivel de los precios de artículos de consumo indispensable. De otra suerte retornará con mayor énfasis la espiral inflacionaria y, entre todos, acabaremos hundiendo al país. Aún estamos a tiempo. Es hora de que comprendamos que no podemos seguir viviendo indefinidamente dentro de un esquema consumista que propicie la obtención de ganancias altas y rápidas, y que derive en un ambiente materialista por excelencia, especulativo, corrupto y egoísta, y socialmente injusto por consecuencia.

Si cada sector, si cada ciudadano, no aporta el enorme o pequeño grano de arena que respectiva y necesariamente le corresponde, en el proceso de reconstrucción de la Economía Nacional, con espíritu de sacrificio y de disciplina social, el Gobierno Federal se verá obligado a actuar en una forma que estamos seguros que no desea ni pretende, pero a la cual pueden orillarlos nuestros ancestrales vicios de falta de conciencia ciudadana y de solidaridad social. Y entonces los temidos y satanizados fantasmas del control de cambios y de la creciente intervención del Estado en los medios e instrumentos de producción, pueden convertirse en una cruda realidad.

Se trata de un reto. Si queremos que los efectos y consecuencias finales del fenómeno devaluatorio, cuyos aspectos fiscales más sobresalientes hemos analizado, resulten a la postre benéficos y positivos para el desenvolvimiento futuro de nuestra vida colectiva como nación, será preciso emprender, enérgica e imperiosamente, algo a lo que normalmente los mexicanos no solemos estar acostumbrados: una tarea común.

Ciudad de México. 16 de noviembre de 1976.

5 de marzo de 1977.

#### NOTAS FINALES

1. El presente trabajo fue desarrollado entre las fechas arriba anotadas, por lo que hubo necesidad de limitarlo a los aspectos y efectos tributario-financieros que hasta ese entonces tuvimos a nuestra disposición. Sin embargo, tomando en consideración el desarrollo, a veces verdaderamente explosivo del Derecho Fiscal, existe la posibilidad de que en la fecha en que se publique lleguen a presentarse nuevos efectos y consecuencias, particularmente en lo relativo a la reglamentación de las adquisiciones de maquinaria para usos industriales, y de la tasa complementaria sobre utilidades

brutas extraordinarias. En tal evento, pedimos al lector disculpas de antemano por no estar en condiciones de dar a la publicidad un estudio totalmente actualizado. Pero positivamente tanto los gentiles y pacientes editores de la Revista Jurídica como el autor hemos trabajado contra el tiempo.

2. Quiero dejar constancia de mi gratitud y reconocimiento por su inapreciable ayuda y valiosos consejos, tanto en la redacción como en la transcripción de este ensayo, hacia Susana mi esposa, al señor licenciado Jesús Martínez García, y a la señorita Silvia Verde Cortés, mi invaluable secretaria.

*Nota adicional.* Con fecha 14 de abril de 1977, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Reglamento de la Tasa Complementaria sobre Utilidades Brutas Extraordinarias, el cual en términos generales elimina la mayoría de las objeciones que a dicha tasa complementaria formulamos en el cuerpo del presente artículo. Sin embargo, no podemos dejar de mencionar que por una parte este Reglamento excede los límites que el artículo 89 Constitucional, establece para el ejercicio de la llamada facultad reglamentaria del Ejecutivo, puesto que en un afán no disimulado por neutralizar los radicales efectos de esta controvertida tasa, se modificaron múltiples hipótesis normativas contenidas en la Ley supuestamente reglamentada y se introdujeron situaciones jurídicas no previstas en dicha Ley; y que por la otra al disminuir sensiblemente el impacto psicológico que el establecimiento de este nuevo gravamen provocó, se confirma, desafortunadamente por cierto, nuestro temor en el sentido de que una rectificación ineludiblemente contribuirá al cierre, por lo menos temporal, de las posibilidades de introducir en México un verdadero impuesto que frene las utilidades excesivas que benefician sistemáticamente a un sector privilegiado de la población, y la fuga indiscriminada de divisas que también sistemáticamente dicho sector lleva a cabo sin escrúpulos de ninguna especie.