

4.8. El endeudamiento externo del Sector Privado ¿una laguna?

MICHAEL L. OWEN

Licenciado en Economía, Stanford University, Palo Alto, California; Licenciado en Derecho, Harvard University, Cambridge, Massachusetts. Representante adjunto de Bank of America National Trust and Savings Association en México y asesor legal de dicho Banco en San Francisco, California, E.U.A. Las opiniones del autor son personales y no representan necesariamente las del Bank of America National Trust and Savings Association.

Traducción

FERNANDO ALEJANDRO VÁZQUEZ
PANDO

Profesor Docente de la Universidad Iberoamericana.

SUMARIO: 4.8.1. *Introducción*. 4.8.2. *El impuesto sobre la renta: un "costo fiscal"*. 1. Régimen hasta el 1o. de enero de 1972. 2. Las reformas publicadas en el Diario Oficial del 29 de diciembre de 1971. 3. Las reformas publicadas en el Diario Oficial del 30 de diciembre de 1972. 4. Las reformas publicadas en el Diario Oficial del 19 de noviembre de 1974. 5. Las reformas publicadas en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1975. 6. Las reformas publicadas en los Diarios Oficiales del 31 de diciembre de 1976 y 30 de diciembre de 1977. 4.8.3. *El impuesto local sobre productos de capitales, un problema constitucional*. 4.8.4. *Oficinas representativas e instituciones financieras del exterior: autorización y regulación*. 4.8.5. *El "privilegio bancario"*. 4.8.6. *El artículo 4 del Código Federal de Procedimientos Civiles y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. 4.8.7. *Comentario final. Notas*.

4.8.1. INTRODUCCION

En México, como en la mayoría de los países el aspecto más destacado del régimen jurídico aplicable a los créditos del exterior al sector privado, es la escasez de disposiciones jurídicas aplicables específicamente a tal tipo de transacciones, a lo cual se agrega, en el caso de México, la escasez de normas conflictuales bilaterales y la tendencia al territorialismo que campea en muchos ordenamientos.¹ Sin embargo, las disposiciones jurídicas aplicables a, o en alguna manera relevantes con respecto a los créditos del exterior al sector privado mexicano, merecen ser analizadas dada la magnitud e importancia que tiene para México el crédito externo. Tan sólo para hacer notar tal importancia en perspectiva vale anotar que en 1971 el sector privado recibió créditos por 164.000,000 de dólares americanos, una vez descontadas las amortizaciones de créditos previos; el mismo año recibió como inversión extranjera directa el equivalente a 196.000,000 de dólares americanos.² En 1975 los créditos nuevos se incrementaron en casi un 300% al llegar a 479.000,000 de dólares americanos, en tanto que la inversión directa extranjera no llegó siquiera a duplicarse, pues fue de 295.000,000 de dólares americanos.³

Durante los últimos diez años el Ejecutivo y el Legislativo Federales han

llevado a cabo cuatro iniciativas separadas, pero relacionadas, para ejercer ciertas medidas de control sobre las operaciones de captación de crédito del exterior.

La primera de ellas, afecta directamente a las operaciones en cuestión y está basada en las reformas a los artículos 31, 34, 41, 66, 67 y 75 de la Ley del Impuesto sobre la Renta a través de las cuales se han ido estableciendo tasas impositivas diversas en atención al acreditante, el acreditado, el destino del crédito y el tipo de operación.⁴

Las otras tres iniciativas son relevantes tan sólo en forma indirecta para nuestro tema de estudio, en tanto regulan la actividad de las oficinas representativas en México de entidades de financieras extranjeras,⁵ eliminan la posibilidad de establecer sucursales en México de bancos extranjeros⁶ y, al delimitar lo que debe entenderse por deuda pública acotan, por exclusión, lo considerado como créditos al sector privado.⁷

De las cuatro reformas mencionadas daremos atención especial a la relativa a Impuesto sobre la Renta y oficinas representativas, pues la relevancia de las otras dos es totalmente secundaria;⁸ en compensación habremos de referirnos a otros tres aspectos: los impuestos locales relevantes en primer lugar, en segundo, al llamado "privilegio bancario", que si bien muy anterior a 1968, ha adquirido nueva relevancia y el tercero, el problema derivado del artículo 4 del Código Federal de Procedimientos Civiles, a la luz de la reforma administrativa que tiene como ordenamiento maestro a la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (D.O. 29-XII-1976), que por ser tan reciente, dificulta adoptar aún una solución definitiva.

4.8.2. EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA: UN "COSTO FISCAL"

Como es sabido, es práctica generalizada el que los pagos que deban hacerse conforme a transacciones financieras entre residentes de diversos países, el que la totalidad de los gravámenes fiscales del país del prestario, queden a cargo de éste, bien sea porque asuma tales obligaciones, bien sea porque las tasas de interés y demás prestaciones se determinen en forma tal que, en última instancia, se hace una repercusión de tales cargos fiscales desde el punto de vista económico, por ello tales gravámenes resultan ser un costo del financiamiento obtenido.

Tal práctica, común en todo el mundo, se sigue también en el caso del sector privado mexicano, de ahí la importancia de los impuestos aplicables y, por lo mismo, la posibilidad de que tales impuestos sean estruc-

turados con fines parafiscales, como son los de selección de fuentes de financiamiento, destino de la inversión, etc.

Ha sido precisamente el establecimiento de diversas tasas impositivas, el instrumento preferido por las autoridades federales mexicanas, para seleccionar y canalizar el crédito externo.

A fin de comprender ese sistema selectivo, es necesario partir del estado de cosas existentes en 1968, para después hacer referencia a las modificaciones posteriores.

1. Régimen vigente hasta el 1o. de enero de 1972

Conforme al texto original de la Ley del Impuesto sobre la Renta (D.O. 31-XII-1964; fe de erratas en D.O. 30-I-1965), se gravaban los intereses a favor de "extranjeros residentes en el extranjero y de personas morales extranjeras" no establecidas en el país cuando estuvieren a cargo de residentes en el país (Art. 3-II), considerándose como base el ingreso bruto sin deducción alguna (Art. 31 párrafo inicial), estableciéndose una tasa del 10% si los intereses derivaban "de operaciones hechas por bancos extranjeros domiciliados fuera de la República, o por otras empresas, cuando el importe de los créditos que estas últimas otorguen, se destine a fines de interés general a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Arts. 31-I-c y 41-II). En el caso de créditos que no cumplieran los requisitos mencionados, la tasa del impuesto se determinaba conforme a la tarifa del artículo 75, salvo que conforme al artículo 66 de la misma ley fuere aplicable la tasa del 10%.⁹ La tarifa del artículo 75 entonces en vigor, era progresiva llegando a una tasa máxima del 31.65%.

En todo caso, existía la obligación a cargo del deudor que pagaba los intereses, de retener el impuesto respectivo (Art. 41, párrafo penúltimo, artículo 66, párrafo final).

Tal fue el estado de cosas hasta el 31 de diciembre de 1971, según el cual la tasa del impuesto era del 10% o a determinar conforme a una tarifa progresiva que llegaba al 31.65%, según la naturaleza del deudor, la del acreedor y el destino del crédito, dándose el tratamiento más favorable (10%) cuando el acreedor era un banco extranjero domiciliado fuera de la República (arts. 31-I-e; 41-II y 66-I), cuando el deudor era una institución de crédito o una organización auxiliar de crédito (Art. 66-I), y cuando el crédito se destinaba a fines de interés general (Arts. 31-I-e, 41-II y 66-II), y aplicándose el tratamiento en principio menos favorable,¹⁰ a todos los demás casos.

2. *Las reformas publicadas en el Diario Oficial del 29 de diciembre de 1971*

El sistema de tasas diferenciales ya existentes en 1968 es afinado aún más mediante las reformas a la Ley del Impuesto sobre la Renta publicadas en el Diario Oficial del 29 de diciembre de 1971, y en vigor a partir del primero de enero de 1972, introduciendo una diferenciación de la tasa aplicable a los pagos de intereses hechos a entidades del exterior, según éstas estén o no registradas ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y, consecuentemente, de los montos que el deudor que cubre los intereses, debe retener. Esta distinción ocasiona que la tasa del Impuesto sobre la Renta, y por ende el monto de la retención que debe hacer el acreditado o prestatario que paga intereses, llegue a duplicarse si se trata de una institución no registrada, en comparación a la tasa aplicable si se trata de una entidad registrada.¹¹ Dado que la carga económica del impuesto es generalmente asumida por el acreditado o prestatario, las consecuencias desventajosas recaen sobre la institución financiera extranjera como una consecuencia de las condiciones de mercado: una institución extranjera no registrada es simplemente no competitiva con respecto a las registradas.

La diversidad de tasas derivadas de la reforma, puede esquematizarse en los siguientes términos:

1. En caso de intereses derivados de créditos cuando son percibidos por residentes en el extranjero, sean personas físicas o morales, la base del impuesto es de la totalidad del ingreso por intereses sin deducción alguna (Art. 31).
2. Si los intereses derivan "de operaciones hechas por instituciones extranjeras domiciliadas fuera de la República y registradas, para estos efectos, en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público", la tasa aplicable es del 10% (Art. 31-I-e), en relación con el artículo 41-II).
3. Si los intereses derivan de operaciones hechas por empresas extranjeras domiciliadas fuera de la República, y el crédito se destina a fines de interés general a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la tasa es del 20% (Art. 31-I-f, en relación con el Art. 41-I).
4. Si los intereses derivan de operaciones con empresas distintas a las mencionadas, y el crédito no se destina a fines de interés general, se aplica la tarifa general del artículo 34 que establece una progresividad que llega al 42% (Art. 31-I-g, en relación con los artículos 41-V y 34.)

5. En caso de operaciones de las cuales deriven intereses a favor de personas físicas residentes en el exterior, el impuesto es del 20% si el crédito se destina a fines de interés general a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Art. 31-I, párrafo final en relación con el artículo 66).
6. En el caso de intereses a favor de personas físicas residentes en el exterior si *no* se tratare de créditos destinados a fines de interés general, el impuesto debe determinarse conforme a la tarifa del artículo 75 que establece una progresividad que llega al 42% (Art. 31, párrafo final, en relación con los Arts. 66 y 75).
7. No obstante lo anterior, en el caso de intereses que derivan de cierto tipo de títulos de rendimiento fijo (tales como obligaciones, bonos, cédulas hipotecarias), o bien están a cargo de instituciones de crédito o de organizaciones auxiliares de crédito, la tasa del impuesto se determina según al artículo 67 conforme al siguiente cuadro:

<u>Tipo de Interés Anual</u>	<u>Tasa</u>
Si no excede del 7% simple del 7.2% capitalizado	Exento
Si excede del 7% simple o del 7.2% capitalizado sin pasar del 8%	6%
Si excede del 8% sin pasar del 9%	12%
Si excede del 9% sin pasar del 10.6%	15%
Si excede del 10.6%	20%

De lo anterior, se desprende con claridad la importancia del registro ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pues de no obtenerse tal registro los intereses se verán sujetos a tasas comparativamente muy elevadas, salvo que los créditos se destinen a fines de interés general, se otorguen a instituciones de crédito u organizaciones auxiliares, o se otorguen a través de la emisión de obligaciones por parte del prestatario, o alguno de los otros títulos de crédito sujetos a tasas bajas.

Es precisamente a través de tal registro, que las autoridades mexicanas obtienen cierto control sobre las transacciones crediticias con entidades del exterior.

Para obtener el registro, la entidad financiera extranjera interesada, debe presentar su solicitud correspondiente ante la Dirección General de Crédito de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.¹² El registro sólo es otorgable a entidades financieras extranjeras “de primera clase”, que acrediten estar autorizadas en su país de origen, para obtener recursos que puedan

ser prestados a prestatarios mexicanos.¹³ En caso de que la institución extranjera tenga una oficina representativa en el país, es necesaria la previa obtención de la autorización correspondiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como el acatamiento de las leyes aplicables.¹⁴

La solicitud de registro tiene dos elementos esenciales. El primero, es la presentación de la información necesaria para determinar si el registro puede otorgarse, incluyendo una descripción de las actividades que la solicitante pretende llevar a cabo en México y el texto de las principales disposiciones jurídicas a que la solicitante está sujeta en su país de origen, para acreditar estar facultada para realizar habitualmente actos para obtener recursos que puedan ser colocados a través de préstamos o créditos en México.¹⁵

El segundo elemento de la solicitud, y el más interesante, es el conjunto de métodos de control impuestos como compromisos aceptados por la solicitante.¹⁶ El primer compromiso que ha de aceptar la solicitante, es el no realizar en México, directa o indirectamente, operación pasiva alguna que implique la obtención de recursos del público.¹⁷ Esta obligación pone a la institución extranjera en la disyuntiva de elegir a favor del mercado mexicano para otorgar créditos con la exclusión del mercado mexicano para obtener depósitos. Sin embargo, no está destinada a interferir el otorgamiento de los servicios habituales en las oficinas fuera del país, incluyendo las operaciones de captación de depósitos, por parte de las instituciones extranjeras; el control de cambios no está entre los propósitos. Más bien parece clara la intención de que las entidades financieras del exterior acepten no solicitar depósitos en México ni propiciar el envío al exterior de fondos de residentes en el país.

El segundo compromiso es el acuerdo de observar las políticas establecidas de tiempo en tiempo por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o el Banco de México, en el otorgamiento de créditos.¹⁸ Hasta la fecha no se ha emitido regla alguna en la materia.

El tercer compromiso que ha de asumir la institución extranjera, es el someterse incondicionalmente a las leyes y autoridades mexicanas respecto de los actos jurídicos con efectos en México.¹⁹ Este compromiso no modifica significativamente la situación que sin él existiría. Un préstamo del cual ha de disponerse y que debe pagarse fuera de México, no podría generalmente considerarse como un acto jurídico celebrado para producir efectos en México; por lo que la determinación de ley aplicable a tal contrato—regido en principio por un derecho extranjero— no sufre afectación alguna a consecuencia de este compromiso. En otros términos, el hecho

de que, en el caso de litigio ante tribunales mexicanos con relación a un contrato de tal índole, el tribunal mexicano aplique el derecho material mexicano, derivaría no de tal compromiso, sino de la propensión de los tribunales mexicanos a aplicar el derecho mexicano y no el extranjero, propensión que se ve reforzada por la radical tendencia territorialista del derecho civil mexicano.²⁰ Por otra parte, la autonomía de la voluntad, claramente reconocida por el Código de Comercio (Art. 78) es base suficiente para admitir la validez de la determinación convencional de la ley aplicable en el Derecho mexicano.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene la facultad para revocar el registro concedido a una institución financiera extranjera, en caso de violación a las leyes, de inobservancia de las prácticas bancarias habituales o de las políticas fijadas por la misma Secretaría o el Banco de México, S. A.²¹ También puede, sin expresión de causa, dentro de los treinta días de cada año, negar la renovación anual automática del registro.²²

Ciertamente el mecanismo selectivo establecido a través de la diversidad de tasas, parece acertado desde el punto de vista económico, pues la selección se lleva a cabo a través del mercado, como consecuencia del mayor o menor costo fiscal del financiamiento externo, en atención a tres criterios que buscan propiciar tal financiamiento en cuatro casos específicos.

- a) Si es otorgado por acreedores deseables (entidades registradas).
- b) Si es destinado a inversiones de interés general.
- c) Si es otorgado a instituciones de crédito u organizaciones auxiliares.
- d) Si se otorga a través de mecanismos crediticios considerados como aceptables (emisión de obligaciones, bonos, cédulas hipotecarias, etc.).

De no caerse en alguno de esos cuatro supuestos, el "costo fiscal" se aumenta considerablemente y las fuerzas del mercado tenderán a excluir el financiamiento externo indeseable, en beneficio de otro con un "costo fiscal" inferior.

Esto parece una medida inteligente, dada la enorme dificultad de establecer una regulación sustantiva específica, cuya rigidez se aviene poco con el dinamismo de las operaciones financieras internacionales, a pesar de lo cual, no deja de haber aspectos dudosos desde el punto de vista constitucional, pues el gravar la misma base con tasas distintas en atención a elementos que no son por sí mismos evidenciantes de una mayor o menor capacidad contributiva, no parece compatible con la generalidad, proporcionalidad y equidad que deben presidir, por mandato constitucional, nuestro sistema tributario. Tampoco el dar la relevancia que tiene al registro ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuyo otorgamiento es discrecional y determinante del régimen impositivo, parece del

todo compatible con el principio de legalidad. Otro tanto habría que decir, en cuanto a la determinación de si el destino de los créditos es o no un fin de interés general.

3. *Las reformas publicadas en el Diario Oficial del 30 de diciembre de 1972*

Conforme a las reformas a la Ley del Impuesto sobre la Renta publicadas en el D. O. del 30 de diciembre de 1972, en vigor a partir del 1.º de enero de 1973, la tasa del impuesto sobre intereses derivados de préstamos con extranjeros —personas físicas o morales— residentes en el exterior, se diferenció aún más, al incluir en el régimen de tasa baja (10%) a los intereses derivados de operaciones realizadas “directamente por entidades financieras pertenecientes a Estados extranjeros domiciliadas fuera de la República”, sin que para ello se requiera del registro ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Art. 31-I-f en relación con el 41-II).

Por otra parte, se elevan las tasas aplicables en el caso de intereses derivados de ciertos títulos de rendimiento fijo, los que estuvieren a cargo de instituciones de crédito u organizaciones auxiliares de crédito, para establecer las siguientes Arts. 31-I, párrafo final y 67):

<u>Tipo de Interés Anual</u>	<u>Tasa</u>
Hasta el 7% simple o el 7.2% capitalizado	Exento
Excede 7% simple o 7.2% capitalizado, pero no pasa el 8%	10%
Excede el 8%, sin pasar el 9%	16%
Excede del 9%	21%

Como se ve, las reformas vienen a matizar aún más el “costo fiscal” del crédito exterior, si bien permanece aún la posibilidad de tasas muy bajas en operaciones muy poco significativas.²³

4. *Las reformas publicadas en el Diario Oficial del 19 de noviembre de 1974*

Estas reformas, en vigor a partir del 1.º de enero de 1975, van a afectar, elevándolo, el “costo fiscal” del financiamiento externo, al modificarse la tarifa del artículo 75, aplicable a los intereses percibidos por personas físicas residentes en el exterior, salvo en los casos regulados por los artículos 66 (créditos destinados a fines de interés general) y 67 (títulos de renta fija y operaciones a cargo de instituciones de crédito u organizaciones auxiliares de crédito), incrementando la progresividad para llegar hasta el 50%.

También se modificaron en forma importante las obligaciones del prestatario que realiza el pago de intereses, debido a la reforma del párrafo penúltimo del artículo 41 de la ley.

A fin de apreciar la trascendencia de la modificación, considero importante comparar el texto de dicha disposición anterior a la reforma con el texto establecido por la reforma.

Artículo 41, párrafo penúltimo, texto anterior a la reforma:

“Las personas que hagan pagos por los conceptos indicados en las fracciones que anteceden, retendrán el impuesto respectivo. En los casos a que se refiere la fracción IV, deberán enterar el impuesto que resulte de aplicar la tarifa correspondiente a los pagos acumulados que se vayan efectuando en el año de calendario, acreditando el impuesto previamente enterado”.

Texto según la reforma:

“Las personas que deban hacer pagos por los conceptos indicados en las fracciones que anteceden, enterarán el impuesto respectivo dentro de los quince días siguientes a la fecha en que el pago sea exigible, aun cuando no realicen la retención. En los casos a que se refieren las fracciones IV y V, deberán retener el impuesto que resulte de aplicar, en su caso, la tarifa correspondiente a los ingresos acumulados a que el causante tenga derecho en el año de calendario, acreditando el impuesto previamente enterado”.

La importancia de la reforma al párrafo penúltimo del artículo 41, es evidente, en tanto parece obligar al acreditado o prestatario a cubrir el impuesto aun en el supuesto de no haberse causado, ya que el plazo para enterarlo se cuenta a partir de la fecha de exigibilidad de los intereses, y no a partir de la fecha de pago de los mismos, a pesar de que el artículo 31 claramente habla de “ingreso bruto que obtenga el causante” (párrafo inicial), por concepto de “intereses pagados” (fracción I, inciso e), lo cual parece aplicable también en los casos de los incisos f) y g), a pesar de la diferencia de redacción, máxime tomando en cuenta que tal es el sistema aplicable a personas físicas y, en virtud del párrafo final de la fracción I del artículo 31 a los extranjeros residentes en el extranjero —personas físicas o morales—, en cuanto a productos de capitales diversos a los especialmente regulados por el artículo 31. Dado que lo anterior llevaría a una situación claramente inconstitucional —obligación de pagar un impuesto no causado conforme a la ley— considero que debe interpretarse que la disposición supone que ya haya habido pago.

5. *Las reformas publicadas en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1975*

Es necesario esperar a las reformas a la Ley del Impuesto sobre la Renta publicadas en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1975, en vigor a partir del 1o. de enero de 1976, para encontrar un nuevo desarrollo de interés en la materia.

Las reformas van a incrementar el "costo fiscal" de las operaciones con entidades extranjeras registradas del 10% al 21% (Art. 31-I-e-3, en relación con el 41-I), manteniendo la tasa del 10% en el caso de entidades de financiamiento pertenecientes a Estados extranjeros, domiciliadas fuera de la República (Art. 31-I-f en relación con el 41-II).

Además, se va a elevar considerablemente el "costo fiscal" en el caso de intereses cubiertos a empresas domiciliadas en el exterior no registradas ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al establecer una tasa fija del 42%, en lugar de sujetarlos a la tarifa progresiva del artículo 34 (Art. 31-I-g en relación con el 41-IV).

También se va a modificar el "costo fiscal" en los casos registrados por el artículo 67, al establecerse una tasa única del 21%, aplicable a todos los casos en que el interés exceda del 7% anual simple o del 7.2% anual capitalizado, cuando los intereses se cubren a residentes en el extranjero.

Las reformas que comentamos introdujeron otra modificación de importancia, con respecto al régimen aplicable a los intereses percibidos por instituciones registradas. Para comprender la importancia de tales modificaciones es conveniente comparar el texto del inciso f) de la fracción I del artículo 31 de la ley, según su redacción anterior, con el texto de los incisos e)-3 y f) de la misma disposición ya reformada.

Transcribámoslos:

"Artículo 31. La base del impuesto será el ingreso bruto que obtenga el causante, sin deducción alguna, en los siguientes casos:

I. Tratándose de sujetos señalados en el artículo 3o. fracción II de esta ley que obtengan los ingresos mencionados en dicho precepto por concepto de:

Texto vigente antes de la reforma:

f) Intereses derivados de operaciones realizadas directamente por entidades de financiamiento pertenecientes a Estados extranjeros domiciliadas fuera de la República, con empresas residentes en territorio nacional, así como los derivados de operaciones realizadas directamente por instituciones de crédito domiciliadas fuera

de la República con personas residentes en territorio nacional, siempre y cuando tales instituciones se registren para estos efectos en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público conforme a las reglas que la misma establece en forma general.

Texto según la reforma

- e) Intereses pagados por personas residentes en el país, si conforme a las reglas generales que al efecto expida la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el pago se hace:
- 3. A instituciones de crédito domiciliadas fuera de la República y registradas en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para realizar directamente operaciones de las que se deriven intereses.
- f) Intereses derivados de operaciones realizadas directamente por entidades de financiamiento pertenecientes a Estados extranjeros domiciliadas fuera de la República, con empresas residentes en territorio nacional.

De lo anterior resulta, en cuanto al artículo 31, que la tasa aplicable a entidades registradas, es no sólo a ingresos derivados de "operaciones realizadas directamente" a partir de la reforma que se comenta, sino también a los ingresos derivados de operaciones no realizadas directamente, por ejemplo si deviene acreedora por cesión, participación o endoso.

De paso, la nueva redacción del inciso e) viene a confirmar que el impuesto es causado por el acreedor extranjero en el momento de recibir el pago, por lo que resulta incomprensible el que se haya mantenido en el párrafo penúltimo del artículo 41, la obligación de que el deudor obligado al pago de intereses, entere el impuesto "dentro de los quince días siguientes a la fecha en que el pago sea exigible".

6. Las reformas publicadas en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1976 y en el 30 de diciembre de 1977

En cuanto a nuestro tema, las reformas en vigor a partir del 1o. de enero de 1977, afectaron al párrafo penúltimo del artículo 41 y a la tarifa del 75.

El texto del párrafo penúltimo del artículo 41 ha quedado desde entonces, del tenor siguiente:

"Las personas que deban hacer pagos por los conceptos indicados en las fracciones que anteceden, enterarán el impuesto respectivo a más tardar el día 15 o al siguiente día hábil si aquel no lo fuere, del mes inmediato posterior a la fecha en que el pago sea exigible, aun cuando no realicen la retención. En los casos a que se refieren

las fracciones V y VI, deberán retener el impuesto que resulte de aplicar en su caso, la tarifa correspondiente a los ingresos acumulables a que el causante tenga derecho en el año de calendario, acreditando el impuesto previamente enterado”.

Con lo cual se continúa cometiendo el error técnico de tomar como punto de partida la fecha de exigibilidad de intereses, y no la de su pago, momento éste en el cual se causa el impuesto.

La reforma al artículo 75, en cuanto a nuestro tema, vino a modificar la progresividad de tasas.

Dado que las reformas publicadas en el Diario Oficial del 30 de diciembre de 1977, por lo que a nuestro tema se refiere, tan sólo viene a modificar la progresividad de la tarifa establecida en el artículo 75, no creemos necesario referirnos más detenidamente a ella.

Tan sólo para dar una panorámica completa —ya que ello deriva de tratados anteriores a 1968—, señalamos que en el caso de organizaciones financieras internacionales en que México es parte, que otorgan créditos a residentes en el país, los ingresos de la organización no están sujetos a impuesto mexicano alguno, conforme a los tratados constitutivos respectivos.

4.8.3. EL IMPUESTO LOCAL SOBRE PRODUCTOS DE CAPITALES, UN PROBLEMA CONSTITUCIONAL

La regulación del impuesto sobre productos de capitales en vigor en la mayoría de los Estados, obliga a hacer referencia al tema, siquiera sea brevemente.

Como es sabido, la mayoría de las leyes hacendarias locales, establecen que el impuesto sobre productos locales se causa por quienes obtengan en la entidad respectiva o de fuentes de riqueza ubicadas en ella, ingresos consistentes —entre otros— en intereses derivados de préstamos o adeudos reconocidos.²⁴

En cuanto a los criterios para determinar si la fuente del ingreso se encuentra dentro de una entidad específica, éstos varían en las diversas leyes locales, pero puede decirse que las mismas se dividen en tres grupos:

1. Aquellas que, siguiendo a la legislación del Distrito Federal, establecen varias alternativas, en forma tal que, de darse cualquiera de ellas, se considera a la fuente de riqueza ubicada en la entidad. Esas alternativas suelen ser:
 - a) que el deudor esté domiciliado a resida en la entidad;
 - b) que los fondos obtenidos del crédito, se inviertan en la entidad;

- c) que el crédito o adeudo esté garantizado con inmuebles ubicados en la entidad.
2. Aquellas que, siguiendo a la legislación neolonesa,²⁵ consideran que la fuente de riqueza se encuentra en la entidad, tan sólo en los casos en que el crédito o adeudo se encuentra garantizado con hipoteca sobre inmuebles ubicados en la misma.
3. Aquellas que, como la Ley General de Hacienda del Estado de Sinaloa, no establecen criterios explícitos al respecto.

Las tasas aplicables varían considerablemente en las diversas entidades, así, por ejemplo, en el Distrito Federal es del 5.75%,²⁶ en tanto que en Sinaloa puede llegar hasta el 25.2%.²⁷

Dada la existencia de este impuesto local, es necesario determinar si el mismo se causa en el supuesto de intereses cubiertos a residentes en el exterior.

El problema ha sido ya debatido ante los tribunales, cuando menos en dos ocasiones. Una de ellas, un juicio de garantías interpuesto ante el Juez Primero de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal —expediente 93/74— la segunda, en un juicio de garantías interpuesto ante el Juez Primero de Distrito en el Estado de México, expediente 123/975-9.

Son sin duda las sentencias recaídas en estos dos juicios —de 5 de abril de 1974 y 17 de junio de 1975 respectivamente— los desarrollos de mayor interés en este problema, durante el decenio.

En ambos casos se concedió el amparo y protección de la justicia federal en contra de los actos de las autoridades respectivas, en atención a dos fundamentos:

1. La inconstitucionalidad del impuesto, por ser un impuesto al comercio exterior, la cual es materia reservada al Congreso de la Unión y en la cual, por ende, no pueden —constitucionalmente hablando— establecerse impuestos locales.
2. La inconstitucionalidad del impuesto local, por ser competencia exclusiva del Congreso de la Unión establecer impuestos sobre instituciones de crédito.

Que el establecer impuestos sobre comercio exterior y sobre instituciones de crédito, sean ambas materias reservadas al Congreso de la Unión, resulta claro de la fracción XXIX del artículo 73 Constitucional (incisos 1o. y 3o. respectivamente); lo que no es claro es si el impuesto local sobre productos de capitales es un impuesto sobre comercio exterior o sobre instituciones de crédito, a pesar de que en ambos casos el acreditante era un banco extranjero.

Entendido el concepto "comercio exterior" en su acepción amplia de intercambio de bienes y servicios que rebasan las fronteras, se hace claro que las transacciones financieras que nos ocupan, caen dentro del concepto; en realidad son el renglón más importante del comercio internacional de invisibles. Por tanto, un impuesto local no puede ser aplicado a tales transacciones, ni a los ingresos que de ellas deriven, desde el punto de vista constitucional.

El segundo de los argumentos hechos valer por los quejosos, y aceptado por los jueces respectivos, no es sin embargo procedente, desde nuestro punto de vista, ya que la calidad de instituciones de crédito sólo es predicable de las personas morales que gozan de la concesión respectiva en los términos de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares (artículo 2), por lo que nunca califican como tales los extranjeros —personas físicas o morales— residentes en el exterior, ni aun en el supuesto —como fueron los casos resueltos— de tener tal carácter en el país de origen.

No tenemos conocimiento de resolución alguna ni de los tribunales colegiados de circuito ni de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la materia.

Un segundo argumento válido en nuestro concepto, no hecho valer en los casos mencionados, deriva de la fracción IV del artículo 31 constitucional, de cuya redacción se sigue que la residencia del causante es un elemento indispensable para la constitucionalidad de los impuestos locales. Expliquémoslo.

Como es sabido, dada la estructura federal de nuestro país, en el mismo subsisten varias potestades tributarias: por una parte la central entre nosotros generalmente llamada federal y, por la otra, las locales.

Lo anterior obliga a delimitar la competencia tributaria, tanto del poder central frente a los locales, cuanto de éstos entre sí, a fin de evitar situaciones indeseables.

Dado el tema que nos ocupa, debe aclararse si la Constitución establece algún criterio para delimitar la competencia tributaria de las potestades locales entre sí.

Pues bien, ese criterio de delimitación se encuentra —a nuestro juicio— en la fracción IV del artículo 31 constitucional, según el cual los impuestos locales que se está obligando a cubrir, son aquellos destinados a cubrir los gastos públicos del estado y municipios en que resida el causante.

Es, por tanto, la residencia del causante, el criterio constitucional para delimitar, para acotar, la competencia tributaria de los Estados.

Lo anterior debe considerarse una garantía individual en materia tri-

butaria, como se ha llegado a aceptar a la de legalidad, la de proporcionalidad y la de equidad.

De aceptarse lo anterior, ha de concluirse necesariamente la inconstitucionalidad de los impuestos locales a cargo de sujetos no residentes en la entidad que pretenda recaudarlos.

Quedaría por aclarar lo que ha de entenderse por residencia del causante, término frecuentemente utilizado en la legislación impositiva tanto federal cuanto local, pero carente de definición legislativa.

Sin embargo, no cabría en este estudio intentar tal definición; baste anotar que el concepto es bien conocido en las finanzas públicas y que, en cuanto a las transacciones que nos interesan, consideramos aplicable el concepto tal como se le utiliza para efectos de balanza de pagos.²⁸

4.8.4. OFICINAS REPRESENTATIVAS DE ENTIDADES FINANCIERAS DEL EXTERIOR: AUTORIZACION Y REGULACION

Antes de la emisión de las Reglas sobre Representación de Entidades Financieras del Exterior (D.O. 11-IV-1972), no existían disposiciones específicas sobre tal tipo de oficinas ni sobre su situación jurídica. Aunque las reglas no regulan directamente el otorgamiento de créditos por parte de entidades financieras extranjeras al sector privado mexicano, sí tienen un efecto indirecto, en tanto el objetivo fundamental de tales oficinas es el crear y desarrollar los contactos con prestatarios potenciales y negociar los términos de los contratos respectivos.

Para establecer oficinas representativas, las entidades financieras del exterior requieren de la previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual, oyendo la opinión de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros y del Banco de México, S. A., goza de facultades discrecionales para otorgar o negar la autorización.

La solicitud que deben presentar las interesadas, tiene elementos similares a la solicitud de registro para efectos de la Ley del Impuesto sobre la Renta, ya analizada, aunque varía en tanto a la documentación que debe acompañar.²⁹

Las entidades que obtienen la autorización correspondiente, quedan obligadas a informar periódicamente sobre su situación financiera y jurídica,³⁰ así como sobre las actividades realizadas por la oficina respectiva.³¹

Evidentemente, las oficinas representativas no pueden llevar a cabo operaciones para cuya realización se requiera de concesión para el ejercicio de la banca y el crédito,³² y aunque pueden informar y negociar sobre

operaciones activas, sólo tienen facultades de gestión pero no para obligar a la institución.³³

Quizá el aspecto más importante, desde el punto de vista del control, sea el que las oficinas están sujetas a la vigilancia de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros,³⁴ y la obligación de realizar sus operaciones conforme “con las orientaciones que de acuerdo con la política financiera, señalen la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o el Banco de México, S. A.”³⁵

Debe anotarse que la obtención de la autorización de oficinas representativas, es requisito necesario —en caso de ya tenerlas la institución del exterior—, para obtener el registro para los efectos del artículo 31 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, así como el que tales reglas no son aplicables a instituciones financieras internacionales en que México sea parte.³⁶

Un aspecto técnico que, al parecer a nadie ha llamado la atención, es que tanto estas reglas, cuanto las de registro antes comentadas, han sido emitidas por el Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, lo cual no deja de sorprender —a pesar de que las leyes respectivas hablen de reglas que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público³⁷— pues parecen reunir las características de un reglamento, cuya expedición es facultad exclusiva del Presidente de la República.

4.8.5. EL “PRIVILEGIO BANCARIO”

Los autores del texto vigente del artículo 109 de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, seguramente no pensaron en el crédito externo al redactar la disposición que, paradójicamente, resulta la más afectante en el caso de crédito externo de tipo bancario, sin duda el renglón más importante en la materia. La disposición establece, como es sabido, que:

“ART. 109. La interdicción o muerte del deudor no suspenderá la exigibilidad de los créditos procedentes de operaciones concertadas por instituciones de crédito y organizaciones auxiliares.

No serán acumulables a los juicios de concurso, quiebra o suspensión de pagos, las acciones que se deriven de los créditos a favor de instituciones de crédito u organizaciones auxiliares, que provengan tanto de operaciones directas o de descuento.

Las acciones derivadas de dichos créditos podrán ejercitarse antes o después del concurso, quiebra o suspensión de pago; los juicios

relativos no se suspenderán con motivo de dichos procedimientos ni serán acumulables, y en dichos juicios podrá hacerse trance y remate de los bienes embargados, y con su producto, pago de los créditos respectivos”.

Para poder ser considerado como institución de crédito es necesario, al tenor del artículo 2 de la misma ley, gozar de concesión para llevar a cabo alguna de las actividades enumeradas por la disposición mencionada. Las instituciones extranjeras no pueden, conforme al artículo 6 del mismo ordenamiento, obtener tales concesiones,³⁸ e incluso se prohíbe expresamente a las oficinas representativas de entidades financieras del exterior, el realizar actividad alguna “que constituya materia de concesión por parte del Gobierno Federal para el ejercicio de la banca y del crédito” (Art. 6).

El efecto del artículo 109 mencionado, es dar una situación preferente a las instituciones de crédito mexicanas, vis-a-vis la totalidad de los demás acreedores tanto mexicanos cuanto extranjeros.

Para fundar tal situación preferente, se han dado dos argumentos principales: el primero, que fue establecida a fin de dar una especial protección al sistema bancario mexicano en su etapa inicial de desarrollo.³⁹ Dado que la disposición apareció originalmente en el Código de Comercio de 1884, tal argumento es comprensible. Pero el sólido y rápido desarrollo del sistema bancario mexicano en los últimos años, hace pensar que tal protección —por demás desusual— ya no es necesaria,⁴⁰ ello resulta aún más evidente dado el impulso recientemente dado a la banca múltiple.

El segundo argumento, es el de la Suprema Corte de Justicia en la conocida resolución del Pleno, del año de 1963, con motivo de la discusión sobre la constitucionalidad del artículo 109. La Corte argumentó que, dado que la ley exige a las instituciones de crédito mantener su liquidez, debe ayudarles a recuperar sus créditos malos a través del mecanismo del artículo 109.⁴¹ El hecho de que la resolución haya sido aprobada por el Pleno por la diferencia de tan sólo un voto —diez a favor, nueve en contra— delata la precaria fuerza del argumento.

Como es frecuente con las disposiciones legales controvertidas, el artículo 109 es una espada de dos filos. En tanto diseñado para fortalecer la liquidez de las instituciones de crédito mexicanas e incrementar su liquidez, gracias a la posición secundaria de todos los demás acreedores no garantizados, ocasiona una retracción del crédito por parte de todos esos acreedores postergados, lo cual hace recaer en las instituciones de crédito mexicanas gran parte del peso de satisfacer las necesidades crediticias, peso excesivo que parece ser lo opuesto al efecto perseguido.

En las épocas de dificultad económica es cuando ese efecto negativo, indeseable, de restricción del crédito por parte de sujetos distintos al sistema bancario mexicanos, se hace más evidente, y es precisamente en tales períodos cuando ese sistema tiene menos capacidad para otorgar crédito. Ha sido precisamente en los años recientes en los que el país pasó por dificultades económicas, cuando las instituciones financieras del exterior cayeron en la cuenta, o recordaron con preocupación, de los peligros a que están sujetos los acreedores no beneficiados por el artículo 109, y, considerándolos demasiado severos analizaron el problema detenidamente en sus más altas esferas, para considerar la conveniencia o inconveniencia de otorgar financiamiento al sector privado mexicano. Es difícil saber si a consecuencia del artículo 109 se limitaron las disponibilidades crediticias del exterior, pero lo que sí es claro es que las instituciones de crédito mexicanas se hicieron conscientes del doble filo de la espada, y buscaron soluciones para mantener la confianza y cooperación de la banca extranjera y evitar la restricción del crédito externo al sector privado mexicano.

La necesidad de encontrar una solución satisfactoria, a fin de evitar el flujo necesario de crédito externo, o que éste impusiera a los tomadores restricciones en cuanto a la obtención del crédito interno, se hizo patente especialmente en los créditos sindicados que, conforme a la práctica bancaria internacional, se basan en la situación paritaria de los acreditantes entre sí y ante el acreditado.

En el momento en que las instituciones mexicanas se interesaron en participar como acreditantes en tal tipo de transacciones, el artículo 109 resultó ser el principal obstáculo para llegar a esa situación paritaria, obstáculo que, por ser de orden público, resultaba difícilmente superable.

La situación ha resultado aún más delicada en los múltiples casos de reestructuración financiera, que ha sido necesario resolver en los últimos años, y que exigen un alto grado de colaboración, cooperación e igualdad de beneficios y sacrificios.

La solución se tomó de las prácticas bancarias en las transacciones sindicadas, adoptadas desde hace años: establecer la obligación a cargo de cada acreditante que reciba algún pago, de adquirir proporcionalmente créditos de los demás, a fin de que todos mantengan una situación paritaria.

El mecanismo y efecto de tal tipo de cláusulas es el siguiente:

Cualquier acreedor en un crédito sindicado que reciba algún pago, debe aplicarlo a su crédito; posteriormente, debe determinarse si los demás acreedores han recibido pagos en la misma proporción y, de no ser así, él o los que hubieren recibido pagos en proporción superior, deben adquirir de cada uno de los restantes —mediante cesión onerosa o alguna

figura similar— créditos por montos tales que, una vez realizadas las transacciones, cada uno de los acreedores haya recibido pago por montos proporcionales iguales. En consecuencia, al acreedor que recibió el pago en exceso —y que aplicó a la extinción de su adeudo—, obtendrá nuevamente créditos a través de la adquisición proporcional de los créditos de los demás acreedores.

Esta fórmula, tomada de las prácticas bancarias internacionales, parece haber evitado los efectos negativos del artículo 109, al permitir una situación paritaria entre la totalidad de los acreedores bancarios y ha sido la piedra de toque para lograr convenios de moratoria o de reestructuración financiera.

Aunque hemos centrado nuestra atención en los problemas que plantea el artículo 109 a la vista de instituciones financieras del exterior, incluso si se trata de organizaciones internacionales, los efectos de la disposición se dan no sólo en tales casos, sino también con respecto a cualquier otro acreedor, incluso mexicano.

Un proveedor importante, se siente también preocupado por la disposición que le plantea la disyuntiva de verse postergado o de no operar a crédito.

Ciertamente, puede alegarse que el “privilegio bancario” —como ha dado en llamársele— se justifica en tanto la institución de crédito es un intermediario, y que tal privilegio tiene por finalidad proteger al público —protección que en otros países se ha logrado satisfactoriamente a través del seguro, sin la necesidad de postergar a otros acreedores—, pero tal argumento, si bien parece atendible en el caso de un sistema bancario incipiente, no lo es ante una banca sólida, profesional y bien desarrollada, que hace aparecer a ese privilegio como una protección, justificada en 1884, de un paternalismo ya poco comprensible.

4.8.6. EL ARTICULO 4 DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, Y LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL (L.O.A.P.F.).

Dados los términos de la Ley General de Deuda Pública, especialmente el artículo 1, debe considerarse que los créditos otorgados a las empresas de participación estatal minoritaria, tal como son definidas por el artículo 48 de la L.O.A.P.F., no caen dentro del concepto de deuda pública, sino que deben considerarse como créditos al sector privado.

No obstante lo anterior, de los artículos 1, 3 y 48 de la L.O.A.P.F. claramente se desprende que tales empresas forman parte de la adminis-

tración pública federal y, dentro de ésta, específicamente de la paraestatal, lo cual plantea la necesidad de aclarar si tales empresas caen dentro de los conceptos institución o dependencia “de la administración pública de la Federación”.

La trascendencia del tema es clara, si se toma en consideración lo dispuesto por el Artículo 4 del Código Federal de Procedimientos Civiles, según el cual:

“ARTICULO 4o.—Las instituciones, servicios y dependencias de la administración pública de la Federación y de las entidades federativas tendrán, dentro del procedimiento judicial, en cualquier forma en que intervengan, la misma situación que otra parte cualquiera; pero nunca podrá dictarse, en su contra, mandamiento de ejecución ni providencia de embargo, y estarán exentos de prestar las garantías que este Código exija de las partes.

Las resoluciones dictadas en su contra serán cumplimentadas por las autoridades correspondientes dentro de los límites de sus atribuciones.

La intervención que en diversos casos ordena la ley que se dé al Ministerio Público, no tendrá lugar cuando en el procedimiento intervenga ya el Procurador General de la República o uno de sus agentes, con cualquier carácter o representación”.

De aceptarse que, dados los términos de los artículos 1, 3 y 48 de la L.O.A.P.F., las empresas de participación estatal minoritaria deben considerarse comprendidas en el concepto “institución” del artículo 4 del Código Federal de Procedimientos Civiles, resultaría que contra tales empresas no podría despacharse mandamiento de ejecución ni providencia de embargo, sin que exista, por otra parte, base legal que permita responsabilizar al Estado de los actos de tales empresas, y a pesar de que los adeudos de las mismas no han de considerarse como deuda pública dados los términos de la Ley General de Deuda Pública.

Si a ello agregamos que tales empresas son entidades jurídicas con personalidad y patrimonio propios, creadas acudiendo a las técnicas del derecho privado, específicamente del mercantil, que carecen de funciones propias de la administración pública —y por lo mismo carentes de competencia administrativa—, y ni siquiera explotan, generalmente, recursos nacionales ni prestan servicios públicos, ni pueden considerárseles como autoridad ni, para terminar, su administración corresponde a autoridad alguna, se impone como necesaria una interpretación a fin de no ampliar

el beneficio del artículo 4 del Código Federal de Procedimientos Civiles a estas entidades.

El problema no ha sido, que sepamos, planteado aún ante nuestros tribunales.

4.8.7. COMENTARIO FINAL

De lo anterior, se ve que durante la década las autoridades mexicanas han ido desarrollando un sistema selectivo del crédito externo al sector privado, mediante tasas impositivas diferenciales propiciatorias del crédito cuando éste cumple con alguno de los siguientes requisitos:

1. Provenir de una fuente deseable,
2. Destinarse a fines de interés general,
3. Otorgarse a instituciones de crédito u organizaciones auxiliares, y
4. Otorgarse a través de mecanismos específicos (colocación de obligaciones, bonos, etc).

De no caerse en alguno de tales supuestos, el "costo fiscal" del financiamiento externo se incrementa considerablemente, haciéndolo poco competitivo en el mercado.

Por otra parte, se ha procurado obtener cierta posibilidad de control, a través de mecanismos tales como el registro ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la autorización de oficinas representativas que obligan a las instituciones financieras del exterior —la fuente sin duda de mayor importancia—, a ajustarse a las políticas gubernamentales y, en cierta medida, las someten a vigilancia en el caso de oficinas representativas. Simultáneamente, se pone a tales instituciones en la disyuntiva de no propiciar ni fomentar la captación de recursos internos.

Tales medidas no incluyen, como es lógico, a las organizaciones internacionales en que México es parte.

Este sistema, que parece bastante acertado desde el punto de vista económico y que zanja el problema de una regulación sustantiva de muy difícil elaboración dado el dinamismo del mercado financiero internacional, tiene la ventaja de crear un mercado seleccionado en virtud del "costo fiscal" del financiamiento, lo cual parece más eficaz que una regulación sustantiva rígida.

Sin embargo, existen algunos problemas sin resolver, como los derivados de la existencia de impuestos locales —de dudosa constitucionalidad—, del "privilegio bancario" de las deudas que plantea el artículo 4 del Código Federal de Procedimientos Civiles a la luz de la L.O.A.P.F., cuya solución resulta conveniente.

NOTAS

¹ Salvo en materia de títulos de crédito, con respecto a los cuales se prevé la posible aplicación del derecho extranjero (Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, Arts. 252 ss.) y con respecto a la forma de los jurídicos, tema en el cual se sigue el viejo principio *locus regit actum*, los demás temas relevantes en este tipo de transacciones carecen de normas de conflicto, no existiendo siquiera disposición expresa sobre la validez de la determinación de la ley aplicable en cuanto a contratos mercantiles (sobre el tema puede verse el estudio de Leonel Péreznieto, "Las Obligaciones convencionales en el Derecho Internacional Privado Mexicano", en: El Foro, Organo de la Barra Mexicana, Colegio de Abogados, sexta época, No. 6 (julio-septiembre, 1976), págs. 43-57 especialmente págs. 47 y 49-50; en el cual sostiene la validez de tal determinación, con fundamento en la autonomía de la voluntad, claramente aceptada por el Código de Comercio).

Por su parte, el Código Civil para el Distrito Federal es una tendencia claramente territorialista (Arts. 12, 13 y 14), con la sola excepción de la forma de los actos jurídicos, materia en la cual sigue el viejo principio *locus regit actum* (Art. 15). Tal vez ello explique el poco desarrollo que ha tenido el Derecho Internacional Privado en México, según Leonel Péreznieto (véase la reseña de la obra de Carlos ARELLANO GARCÍA, publicada en *El Foro*, Organo de la Barra Mexicana, Colegio de Abogados, sexta época No. 8 (enero-marzo 1977), págs. 99-105, especialmente el primer párrafo en la pág. 99).

² Indicadores Económicos, Octubre, 1976, vol. IV, No. 11, cuadro IV-1; citado por Redvers Opie, Written Statement de enero 7, 1977 ante el Subcomité sobre Relaciones Económicas Internacionales del Comité Económico Conjunto del Congreso de los Estados Unidos de América.

³ Indicadores Económicos, Diciembre, 1977, vol. VI, No. 1, cuadro IV-1; pág. 64. Los montos para 1976 presentan un descenso del monto del crédito externo al sector privado a 222,000,000 de dólares (Indicadores Económicos, Enero, 1978, vol. VI; No. 2, cuadro IV-1, pág. 64).

⁴ Reformas a la Ley del Impuesto sobre la Renta publicadas en el D.O. de 29-XI-1971, 30-XII-1972, 31-XII-1975, 31-XII-1976 y 30-XII-1977; así como las reglas para el registro de entidades financieras del exterior, D.O. 10-IV-1972.

⁵ Reforma al Art. 6 de la L.G.I.C.O.A. publicada en el D.O. 3-I-1974 y Reglas sobre representación de entidades financieras del exterior, D.O. 11-IV-1972.

⁶ La reforma a los artículos 6 y 7 de la L.G.I.C.O.A. (D.O. 3-I-1974) eliminó la posibilidad de otorgar concesión a bancos e instituciones de crédito del extranjero para establecer agencias o sucursales en el país, si bien el artículo 5o. transitorio del decreto modificatorio, permite a las agencias y sucursales que habían obtenido concesión con anterioridad a la reforma "seguir operando en los términos de su respectiva concesión y en los términos del texto anterior de los artículos 6o. y 7o. de la... ley".

⁷ La Ley General de Deuda Pública (31-XII-1976) define los sujetos cuyos adeudos han de considerarse "deuda pública" (art. 1 de la ley) y, por exclusión permite determinar cuáles son deuda del sector privado. El ordenamiento mencionado aclara algunos casos antes dudosos, pues crédito a algunas entidades en que la

participación era indirecta aunque mayoritaria, se venían considerando como al sector privado.

⁸ Sobre la Ley General de Deuda Pública, pueden verse en el número 9 de este anuario (1977) el artículo de Vázquez Pando (págs. 533-617) y el de Michael Owen (págs. 467-473). En cuanto a la imposibilidad de establecer sucursales o agencias de bancos o instituciones de crédito del exterior a partir de la reforma publicada en el D.O. 3-I-1974, parece que la reforma ha sido inoportuna, pues se llevó a cabo en el momento en que las instituciones de crédito mexicanas empezaban a interesarse en expandirse mediante agencias y sucursales en el extranjero, y la falta de reciprocidad derivada de la reforma —reciprocidad en parte teórica, pues hacía años no se otorgaba concesión alguna de tal tipo; pero reciprocidad al fin— puede plantear serios problemas para ese intento de salida al exterior, pues en varios países la legislación interna exige la reciprocidad.

⁹ El artículo 66 entonces en vigor rezaba:

ARTICULO 66. Se gravarán con tasa del 10%:

I. Los intereses percibidos con motivo de aceptaciones, préstamos u otros créditos a cargo de instituciones de crédito, de organizaciones auxiliares, o de empresas bancarias del extranjero;

II. Los intereses derivados de operaciones hechas por personas domiciliadas fuera de la República, cuando el importe de los créditos se destine a fines de intereses deberán retener el impuesto respectivo.

En los casos a que este artículo se refiere, las personas que hagan el pago de interes deberán retener el impuesto respectivo.

¹⁰ Digo en principio, porque dada la progresividad de la tarifa del artículo 75 entonces en vigor, la tasa aplicable podía ser inferior al 10% si el monto de los intereses no sobrepasaba los \$28,800.00.

¹¹ En virtud de las reformas, las entidades no registradas quedan en principio sujetas a la tarifa progresiva del artículo 34, cuya progresividad llega al 42%; se exceptúan los casos en que el acreedor es una persona física residente en el extranjero, pues en tal supuesto las tasas se determinan conforme a los artículos 66 y 75 (Art. 41-V), así como los casos de valores de renta fija, pues en tal supuesto la tasa se determina conforme al artículo 67. Evidentemente en los casos en que resultaba aplicable la tarifa del artículo 34, la tasa podía ser inferior al 10% si los ingresos no excedían de \$11,000.00; e inferior al 20% si no excedían de \$62,000.00.

¹² Artículo 5 de las Reglas para el registro de entidades financieras del exterior (D.O. 10-IV-1972) (en adelante Reglas para registro).

¹³ Artículo 1 de las Reglas para registro.

¹⁴ Artículo 2 de las Reglas para registro.

¹⁵ Artículo 4 de las Reglas para registro.

¹⁶ Artículo 3 de las Reglas para registro.

¹⁷ Artículo 3-1 de las Reglas para registro.

¹⁸ Artículo 3-2 de las Reglas para registro.

¹⁹ Artículo 3-3 de las Reglas para registro.

²⁰ V. supra, nota 1. La mayoría de los Códigos Civiles de los Estados siguen como modelo, como es bien sabido, al del Distrito Federal.

²¹ Artículo octavo de las Reglas para registro.

²² Artículo séptimo de las Reglas para registro.

²³ Dada la progresividad de las tarifas, en el caso de personas físicas residentes en el extranjero o entidades no registradas, la tasa aplicable es inferior al 10% si el monto anual de intereses es inferior a \$28,800.00 en el primer caso (Art. 75) o de \$14,000.00 en el segundo (Art. 34).

²⁴ Véanse, por ejemplo:

Ley de Hacienda del Distrito Federal, Art. 316-I.

Ley de Hacienda del Estado de México, Art. 257.

Ley General de Hacienda del Estado de Sinaloa, Art. 87-I.

Ley de Hacienda del Estado de Veracruz, Art. 334-I.

Ley General de Hacienda del Estado de Durango, Art. 208-I-a) y XI.

Ley de Impuestos Especiales, del Estado de Tamaulipas, art. 23-I.

Ley de Hacienda del Estado de Querétaro, art. 126-I.

Código Fiscal del Estado de Puebla, Art. 205-I.

²⁵ Ya la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal de 1965 del Estado de Nuevo León, establecía este sistema en su artículo 19.

²⁶ Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, Art. 318 y 913 a 936 ("impuesto adicional").

²⁷ Ley General de Hacienda del Estado de Sinaloa, Arts. 89 y 209 (impuesto adicional).

²⁸ El interesado puede acudir al folleto publicado por el Fondo Monetario Internacional, "Conceptos y Definiciones de Balanza de Pagos", 2a. edición, Washington, D.C., serie folletos (No. 10-s), especialmente págs. 5-7.

²⁹ Regla 3a.

³⁰ Regla 6a.

³¹ Regla 7a.

³² Regla 5a.

³³ Regla 6a.

³⁴ Regla 9a.

³⁵ Regla 2a.-3.

³⁶ Regla 11a.

³⁷ Ley general de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, Art. 6 (según reforma en D.O. 3-I-1974); Ley del Impuesto sobre la Renta, Art. 31-I-e (según la reforma en D.O. 29-XII-1971 y reformas sucesivas, comentadas en la sección 4.10.2. de este trabajo.

³⁸ Como ya se comentó (v. supra nota 6), el artículo 5 transitorio del decreto reformativo del Art. 6 de la ley, ha permitido la subsistencia de las sucursales que obtuvieron concesión con anterioridad, lo cual ha permitido a Citibank, N.A., continuar operando su sucursal en el país (única autorizada a tal fecha).

³⁹ Rodríguez Rodríguez, Joaquín, Derecho Mercantil, 12a. edición, México, Editorial Porrúa, S. A., 1976, tomo II, pág. 338.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ La resolución puede verse, en extracto, en el Informe de la Suprema Corte de Justicia de 1963, Pleno, págs. 120-122.