



México, D. F., 19 de marzo de 2009

## **IMPLICACIONES DE LOS PROGRAMAS DE APOYO IMPLEMENTADOS POR GOBIERNOS EXTRANJEROS CON MOTIVO DE LA CRISIS GLOBAL SOBRE EL SISTEMA FINANCIERO NACIONAL**

### **CONTEXTO ACTUAL**

- La profunda crisis financiera y económica internacional ha afectado a intermediarios financieros de diversos países del mundo. Para hacer frente a esta difícil situación, los gobiernos de las naciones afectadas han trabajado, en conjunto con sus órganos legislativos, en el diseño e implementación de programas de apoyo dirigidos a mantener la estabilidad de sus sistemas financieros y proteger a sus ahorradores e inversionistas.
- De los intercambios realizados con autoridades financieras extranjeras se concluye que, por la propia naturaleza de los programas de apoyo, es previsible que éstos se retiren conforme vaya mejorando el entorno económico.
- La intervención de los gobiernos no ha tenido por objeto convertirlos en prestadores de servicios financieros; las medidas responden exclusivamente a la necesidad de salvaguardar sus sistemas financieros y los depósitos de sus ahorradores. Por tanto, tales medidas no responden a una intención deliberada de participar en la banca y menos aún de intervenir en el sistema financiero mexicano.
- A cambio del apoyo otorgado, las dependencias gubernamentales involucradas han obtenido diversos instrumentos representativos de capital.
- Es innegable que los beneficios de los apoyos otorgados en el extranjero se extienden a sus filiales en México, contribuyendo a conservar su valor, preservar su nivel de capitalización y mantener su capacidad operativa en México.

### **PROBLEMÁTICA**

El artículo 13 de la Ley de Instituciones de Crédito a la letra dice lo siguiente:

No podrán participar en forma alguna en el capital social de las instituciones de banca múltiple, personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad.

Este artículo ha generado diferentes opiniones respecto a las implicaciones, sobre las filiales mexicanas, de los apoyos y rescates implementados por gobiernos extranjeros en beneficio de las matrices. Sin embargo, existen otras disposiciones legales sobre la materia, las cuales deben ser tomadas en cuenta para establecer el criterio legal aplicable al caso concreto.

Corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la interpretación sobre la aplicación de estas leyes.

## **LOS PROGRAMAS DE APOYO DE GOBIERNOS EXTRANJEROS NO VIOLAN LA LEGISLACIÓN MEXICANA**

### **a. La norma no abarca casos de emergencia derivados de crisis globales, ni la participación mayoritaria de inversión extranjera**

La prohibición establecida en el artículo 13 de la Ley de Instituciones de Crédito data de hace más de 20 años, en un contexto en que la inversión extranjera sólo se permitía de manera minoritaria y no consideraba los escenarios generados por una profunda crisis económica mundial. En consecuencia, los preceptos vigentes, dada su generalidad y antigüedad, no alcanzan a regular la situación actual del sistema financiero mexicano, en donde ya se permite la participación extranjera al cien por ciento, ni los escenarios de emergencia que enfrenta el sistema financiero internacional.

### **b. Los tratados de los que México es parte, reconocen la posibilidad del otorgamiento de apoyos y rescates por sus contrapartes extranjeras**

La experiencia internacional reconoce como necesaria, por causa de interés general, la intervención de los gobiernos para restablecer la viabilidad de los sistemas financieros ante una crisis generalizada. México ha formado parte fundamental en esta experiencia.

Los diferentes tratados de libre comercio suscritos por México, reconocen específicamente el derecho de las partes de adoptar o mantener medidas razonables por motivos prudenciales tales como proteger a ahorradores e inversionistas, asegurar el funcionamiento del sistema nacional de pagos, y en suma, mantener la seguridad, solidez e integridad del sistema financiero en su conjunto.

Los países que han otorgado apoyos a sus entidades financieras lo han hecho con apego a dichos tratados, los cuales tienen supremacía sobre las leyes generales, conforme a los criterios sostenidos por el Poder Judicial.

### **c. Las sanciones previstas en las leyes mexicanas son aplicables a las participaciones directas**

Al igual que la Ley de Instituciones de Crédito, la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras prohíbe la participación de personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad en el capital social de grupos financieros mexicanos. El incumplimiento de esta norma se sanciona con la venta forzosa de las acciones del grupo financiero transmitidas en contravención a la ley.

Para que esta sanción sea aplicable, se requiere que la compra sea directa, es decir, que haya una adquisición de acciones de los grupos financieros en México. En los casos que nos ocupan, esto no ha sucedido, puesto que los apoyos se dieron adquiriendo participaciones sociales de las entidades en el extranjero.

Por otra parte, es importante señalar que la participación de gobiernos extranjeros en el capital social de entidades financieras mexicanas no está sancionada en la ley con la revocación de la autorización para operar como entidad financiera.

#### **d. La ley mexicana prevé un régimen específico para las filiales**

Conforme al régimen general, la legislación mexicana establece que las acciones representativas del capital social de las instituciones financieras serán de libre suscripción, es decir susceptibles de ser adquiridas por personas nacionales como extranjeras.

Sin embargo, en 1993, al amparo de los tratados de libre comercio, fueron aprobadas reformas a la legislación financiera que establecieron un régimen particular para la inversión extranjera proveniente de nuestros socios comerciales. Este régimen dio lugar al establecimiento de “filiales” que son sociedades establecidas en México y cuya serie mayoritaria de acciones es la denominada “F”.

Dicho régimen aplicable a las filiales exige: i) que sus matrices estén constituidas en un país con el que México haya suscrito un tratado que admita el establecimiento de instituciones financieras filiales y ii) que sus acciones sean suscritas mayoritariamente por una institución que realice en el país de origen el mismo tipo de operaciones que pretende realizar en México a través de la filial.

Dado que en el caso de las filiales existe un régimen específico de tenencia accionaria acorde con los tratados internacionales, para éstas no se estableció la prohibición a la inversión de personas extranjeras que ejerzan actos de autoridad que aplica al régimen accionario general.

En tal virtud y conforme al principio de legalidad, la autoridad no tiene facultades para aplicar una regla no prevista expresamente para el caso concreto.

#### **PROPUESTA**

No obstante todo lo anteriormente expuesto, el Gobierno Federal estima necesario presentar al Congreso de la Unión, una iniciativa de reforma con el objeto de reafirmar la rectoría del Estado sobre el sistema financiero nacional. En este sentido, se confirmará la prohibición de la participación de gobiernos extranjeros en dicho sistema, al tiempo que se establecerán con toda claridad los supuestos de excepción estrictamente necesarios para afrontar situaciones de crisis como las que se presentan hoy día.

En todo caso, para los supuestos de excepción, las leyes mexicanas habrán de prever con toda claridad: i) la facultad de las autoridades financieras para evitar que se distribuyan dividendos al exterior, cuando pudiera afectarse la solvencia y solidez de las instituciones establecidas en México y; ii) la obligación, una vez transcurrido tres años, sin que la institución haya salido del supuesto de excepción, de colocar al menos el 25% del capital social entre el gran público inversionista, a través de la Bolsa Mexicana de Valores. De persistir esta situación por un periodo adicional de tres años, se exigirá que dicha colocación supere el 50% del capital social. Asimismo la legislación contemplará un régimen efectivo de sanciones en caso de incumplimiento.

Este nuevo régimen permitirá inhibir la participación accionaria de gobiernos extranjeros en el sistema financiero mexicano cuando ésta obedezca a la intención de influir en él. Al mismo tiempo, brindará seguridad a las inversiones de capital que se realicen en entidades financieras mexicanas en este entorno de crisis financiera internacional y relativa escasez de capital en los sistemas bancarios alrededor del mundo.

Las autoridades financieras mexicanas reiteran su firme compromiso de proteger la estabilidad del sistema financiero nacional, siempre con el objetivo primordial de velar por los recursos de los ahorradores, el sano desarrollo de los mercados financieros, la disponibilidad de recursos para las fuerzas productivas del país, así como el óptimo funcionamiento del sistema nacional de pagos.