

Consideraciones sobre la minuta con proyecto de decreto de reformas a la Ley del Banco de México para que adquiera moneda extranjera en efectivo, aprobado por el Senado de la República

11 de diciembre de 2020

El proyecto de reformas a la Ley del Banco de México aprobado por el Senado el día 9 de diciembre del presente año, con las modificaciones acordadas durante la discusión del Pleno, tiene como propósito obligar al Banco de México a que compre a las instituciones de crédito todas las cantidades de billetes y monedas extranjeros que estas capten y no puedan repatriar a su país de origen.

Este proyecto generaría un fuerte impacto adverso a las operaciones del Banco de México, así como a la recepción de moneda extranjera que las autoridades y entidades financieras del exterior permitirían al sistema financiero mexicano.

El proyecto propicia múltiples afectaciones graves que expondré.

1. Condiciones actuales de la operación con billetes y monedas extranjeros

El propósito del proyecto aprobado es beneficiar a la población que recibe billetes y monedas extranjeras, principalmente aquellos que reciben remesas en efectivo y quienes se dedican a actividades turísticas.

El proyecto propone lograr esto con la obligación que se imponga al Banco de México de comprar esos billetes y monedas captados por la banca y que no puedan ser repatriados.

- Las cantidades de moneda extranjera en efectivo correspondientes a remesas internacionales representan alrededor del 1% del total de remesas que se envían a México, ya que el 99% de las remesas llegan mediante transferencias electrónicas. De enero a septiembre de 2020, el monto de remesas en efectivo equivale a 200.99 millones de dólares, mientras que, en transferencias electrónicas, se recibieron 29,964.22 millones de dólares.

- De enero a septiembre de 2020, las instituciones financieras captaron en territorio nacional 4,731.9 millones de dólares en efectivo, de los cuales colocaron, mediante operaciones con el público en territorio nacional, 744 millones. Las instituciones exportaron al país de origen 3,886.8 millones de dólares. Esto último se realiza a través de servicios de banca de corresponsalía que las instituciones de crédito participantes en estas operaciones contratan con entidades del exterior. Del monto total captado, lo que las instituciones no pudieron colocar entre usuarios y clientes o exportar a través de corresponsales representa 102 millones de dólares en el periodo mencionado. En este lapso, se realizaron 34.3 millones de operaciones de captación en efectivo, de modo que el monto promedio por operación es de 136 dólares.

De las instituciones que exportaron dólares en efectivo de enero de 2018 y a septiembre de 2020, sobresale una con una tendencia creciente en la acumulación de excedentes, de hecho sólo una institución de crédito ha acumulado más de 10 millones de dólares en sus existencias. Esto demuestra que la acumulación de excedentes que no ha sido posible exportar es un problema particular de una institución y es de un origen relativamente reciente, por lo cual no es un problema generalizado de la banca mexicana. Las demás instituciones han sido capaces de exportar divisas, de modo que no han conservado excedentes en sus arcas.

- Por lo que respecta a los servicios de banca de corresponsalía, durante el tercer trimestre de 2020, 15 instituciones financieras mexicanas exportaron las cantidades de esos billetes y monedas a diferentes jurisdicciones (principalmente EE.UU.A., y en menor medida España y Canadá). En la otra parte de estas operaciones, 10 entidades del exterior recibieron los dólares exportados desde México.

De acuerdo con lo anterior, la acumulación de excedentes de dólares en efectivo en los últimos años ha sido marginal. La gran mayoría de las instituciones ha podido colocar directamente entre sus usuarios y clientes o exportar a los países de origen, a través de corresponsales, las cantidades en efectivo captadas en el país.

Esta actividad se basa en que los procesos de manejo de efectivo en las instituciones de crédito nacionales generen confianza en las entidades del exterior que utilizan

para operaciones de corresponsalía. En tal virtud, de acuerdo con la información observada, la problemática referida está presente en algunas instituciones financieras particulares, quienes deben resolver esa problemática mediante el restablecimiento de operaciones de corresponsalía, y no obligando al Banco Central a comprar lo que ellos no pueden distribuir.

2. Afectaciones que ocasionaría el proyecto del dictamen

Inutilidad de los billetes y monedas extranjeros para los propósitos de la reserva de activos internacionales. El objeto de la reserva internacional, como se reafirma en ley, consiste en coadyuvar a la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional mediante la compensación de desequilibrios entre los ingresos y egresos de divisas del país.

Esto solo se logra en la medida en que los activos que integren dicha reserva puedan ser liquidados de manera inmediata. A pesar de que el proyecto aprobado por el Senado prevé dar al Banco de México la opción de incluir o no a la reserva de activos internacionales los billetes y monedas extranjeros que esté obligado a adquirir, ello generaría serias afectaciones al balance general del Banco Central.

- 1) La moneda extranjera en efectivo que el Banco de México quede obligado a adquirir no cumpliría con las condiciones económicas para formar parte de la reserva de activos internacionales (no sirven de reserva internacional). Tales activos no contarían con la disponibilidad inmediata que se requiere para que sean utilizados en los fines económicos y legales de la propia reserva.

De hecho, su sola custodia en bóvedas anularía la utilidad de estos activos para los fines de la reserva, y sería un activo ilíquido y ocioso.

- 2) Adicionalmente, al mantenerse en efectivo, tales monedas no podrían ser invertidas, obligando al banco central a acumular un activo improductivo y que no sirve como reserva internacional.

Debilitamiento de estándares en manejo de moneda extranjera en efectivo. La moneda extranjera en efectivo, principalmente dólares de los EEUU, que se introduce al territorio nacional conlleva el riesgo de estar asociada con actividades

ilícitas. Tal determinación ha sido consistentemente sostenida por las autoridades de ese país, las cuales imponen severas restricciones a las entidades financieras que acepten abrir operaciones de corresponsalía a las instituciones mexicanas.

Las instituciones de crédito que captan moneda extranjera en efectivo deben cumplir con estándares robustos que les exigen las entidades del exterior con las que guardan relaciones de corresponsalía para repatriar esa moneda que capten. En este contexto, si las instituciones de crédito cuentan con el derecho a venderle al Banco de México todo el efectivo en moneda extranjera que capten, como se fomentaría con el proyecto del dictamen, estas podrían relajar sus controles, ya que no sería necesario tener a un corresponsal extranjero, toda vez que el Banco de México sería el comprador final de última instancia de toda la moneda extranjera en efectivo.

Traslado de riesgo al Banco de México. Los billetes y monedas extranjeros que el Banco de México adquiera de las instituciones de crédito del país conservarán su carácter de alto riesgo asignado por las jurisdicciones extranjeras. Además, el Banco de México absorbería los riesgos de todas las instituciones con quienes opere, haciéndolos propios. Esto pondría en riesgo la disponibilidad de las reserva internacional aun cuando no se incluyan a esta dichos billetes y monedas, así como las operaciones del propio Banco Central, que estarían sujetas a las disposiciones cautelares administrativas o judiciales de autoridades extranjeras. Además, el Banco de México enfrentaría las mismas restricciones que dichas instituciones de crédito enfrentan para repatriar al país de origen las divisas que captan, y con mayor dificultad aún, ya que se percibiría que esos recursos en efectivo provienen de instituciones que fueron incapaces de poder exportarlas a su país de origen a través de contratos de corresponsalía con instituciones externas. En este caso el Banco de México corre el riesgo de que ninguna contraparte quiera aceptar los billetes y monedas que este adquiera de dichas instituciones.

De acuerdo con lo anterior, la adquisición de los billetes y monedas extranjeros haría que el Banco de México pase de ser una entidad pública que, por sus operaciones, actualmente no representa un riesgo de lavado de dinero, a que sea clasificada de alto riesgo.

Es claro que a pesar de que el sistema financiero cuente con las medidas aplicables para evitar la inclusión de recursos de procedencia ilícita, dichas medidas mitigan el riesgo, no lo eliminan, y en este caso se trasladaría al Banco de México.

Exposición a bloqueos y medidas restrictivas por autoridades y entidades del exterior. Los dos riesgos anteriormente apuntados podrían dar lugar a que las autoridades y entidades financieras del exterior eleven el nivel de riesgo, actualmente alto, que perciben en el sistema financiero mexicano en materia de lavado de dinero. En reacción a esto, y claramente en sentido contrario a lo que la propia iniciativa pretende, tales autoridades y entidades financieras del exterior podrían limitar más o inclusive cerrar la recepción de su moneda en efectivo que provenga del sistema financiero mexicano, incluido el Banco de México.

Adicionalmente, las operaciones que el Banco Central estaría obligado a realizar podrían impactar de manera adversa a las funciones que este lleva a cabo con entidades financieras del exterior, entre las que se cuenta actuar como el agente financiero del Gobierno Federal. Ello debido a que una autoridad o entidad financiera extranjera podría considerar que podría recibir del Banco de México recursos de procedencia ilícita o simplemente por operar con el Banco como una institución de alto riesgo.

Además, se podrían poner en riesgo los acuerdos celebrados con autoridades monetarias y financieras del exterior en los que participa el Banco de México, lo cual podría llegar a vulnerar, en última instancia, las relaciones bilaterales del Estado Mexicano con los estados respectivos, en especial, en el caso de los EE.UU.A. Al respecto, destaca la línea swap que, en marzo de este año, otorgó la Reserva Federal al Banco de México por 60 mil millones de dólares y fue clave para generar confianza en el mercado cambiario nacional.

Para ejemplificar lo anterior, conviene resaltar la situación en que el Banco de México se hubiera visto involucrado si hubiera comprado los billetes y monedas en el episodio de 2012 que terminó con la imposición de fuertes sanciones a un grupo financiero mexicano por parte de autoridades financieras extranjeras y mexicanas, en atención a la negligencia que detectaron sobre los procesos que se debían seguir para prevenir operaciones vinculadas a lavado de dinero. De haber estado involucrado el Banco de México en la adquisición del efectivo en moneda extranjera

objeto de la sanción, también el Banco Central hubiera resultado afectado considerablemente.

Por lo anterior, es previsible que las autoridades y entidades financieras del exterior impondrían restricciones severas a las operaciones que realizan con el Banco de México, como resultado del aumento de riesgo considerable que hubiera asumido al tomar billetes y monedas vinculados con los actos sancionados por las autoridades financieras.

Violación de la autonomía constitucional del Banco de México. Conforme a la Constitución Política de los EE.UU.MM. (Art. 28, párrafo sexto), el Banco de México es autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. A este respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido criterios que confirman el alcance de la autonomía otorgada por la Constitución General a órganos del Estado Mexicano separados de los Poderes de la Unión tradicionales.

La garantía de autonomía que la Constitución General le confiere al Banco de México implica que ninguna otra autoridad puede invadir las funciones que le corresponde a este. Por esta razón el Banco de México tiene autonomía en el ejercicio de sus facultades para cumplir con su mandato.

Es claro que la autonomía aplica tanto a operaciones activas como pasivas, que son el elemento fundamental de las operaciones del Banco Central para conseguir sus objetivos. En este sentido, una norma emanada del Congreso de la Unión que le imponga al Banco Central la realización obligada de operaciones específicas, en este caso la compra de activos improductivos y de alto riesgo, sin su intervención y autorización en la toma de dicha decisión, limitaría su autonomía en sus funciones. Esto equivale a definir y decidir en qué activos específicos debe invertir el Banco Central y en qué proporción. Tal supuesto sería equivalente a dar un mandato al Banco Central de adquirir activos particulares que no son útiles para las operaciones que este puede llevar a cabo con el fin de cumplir con su mandato constitucional de preservar el poder adquisitivo de la moneda nacional.

Afectaciones en el extranjero. A partir de la presentación de la iniciativa que dio origen el proyecto de decreto aprobado por el Senado de la República, algunas autoridades de EE.UU.A., que tienen a su cargo funciones en materia de prevención

de financiamiento de operaciones ilícitas y participan en grupos de trabajo con funcionarios del Banco de México y otras autoridades mexicanas, han tenido acercamientos para expresar sus consideraciones en cuanto al riesgo que ello pudiera tener en la operaciones internacionales que celebren las entidades financieras de ese país con las instituciones de crédito mexicanas y el Banco de México.

Como parte de dichas discusiones, las autoridades de ese país han apuntado a afectaciones y riesgos similares a los descritos en la presente nota. Es importante destacar que si las autoridades en los mercados del exterior advierten un incremento en el riesgo de las instituciones financieras mexicanas, el cual ya es alto por lo explicado anteriormente, ello podría propiciar la imposición de mayores restricciones a las instituciones financieras mexicanas que guardan relación con las entidades financieras de esas jurisdicciones. Todo es claramente contrario a los objetivos que la iniciativa pretende atender.

Alternativas de solución

En lugar de las medidas contempladas en el proyecto del dictamen, el Banco de México ha propuesto otras medidas que resolverían la problemática planteada de una manera más eficiente sin generar los riesgos apuntados.

1. Se podría establecer en ley la utilización de algunas herramientas que el Banco de México ha desarrollado, para apoyar a las instituciones en la realización de sus operaciones con instrumentos considerados de mayor riesgo. En particular, el Banco de México puede poner a disposición de las instituciones de crédito una plataforma tecnológica que permita verificar la información para manejar de manera más eficaz los riesgos de lavado de dinero inherentes a sus operaciones con moneda extranjera en efectivo. Esta herramienta fortalecería los controles que las instituciones del país, con lo cual el sistema financiero en su conjunto contaría con una posición de mayor fortaleza para mantener y expandir sus relaciones de banca de corresponsalía con entidades del exterior.

2. Ante la complejidad del fenómeno que el proyecto del dictamen busca resolver, se requiere la coordinación de todas las autoridades competentes y no solo del

Banco Central. Por ello, se propone crear una instancia especial de coordinación junto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que atienda este problema, un Consejo para Reforzar la Operaciones con Moneda Extranjera, el cual tendría obligaciones claras para reforzar el dialogo con autoridades externas en beneficio de un flujo adecuado de exportación del efectivo en moneda extranjera a su país de origen. Además, estaría obligado a realizar reportes periódicos sobre el estado que guardan las operaciones en efectivo en moneda extranjera en nuestro país.

3. Se podría establecer en la Ley del Banco de México la facultad de que este pueda llevar a cabo operaciones de financiamiento con las instituciones de banca múltiple que, ante las condiciones referidas, estén imposibilitadas colocar en el país de origen la moneda extranjera que capten, derivado de los servicios que hayan estado ofreciendo de manera cotidiana. Esto, a fin de evitar poner en riesgo la aceptación de esa moneda por parte de tales instituciones, evitando con ello afectaciones al público en el acceso a operaciones con efectivo en moneda extranjera.

A su vez, estas operaciones permitirían mitigar el impacto ocasionado en las operaciones con divisas de las instituciones por las condiciones antes descritas y, por otra parte, evitarían que Banco de México asuma los riesgos adquiridos por tales instituciones que hayan dado lugar a la imposibilidad para colocar en su país de origen la moneda extranjera captada por ellas.

En caso de que dichas operaciones impliquen moneda extranjera, el Banco de México quedará sujeto a las directrices que, a este respecto, determine la Comisión de Cambios a que se refiere la Ley del Banco de México.

El Banco de México reitera su disposición para continuar colaborando con el Congreso de la Unión y las demás instancias competentes, a efecto de identificar las alternativas de solución más adecuadas para atender los objetivos del referido proyecto, sin poner en riesgo el funcionamiento del sistema financiero, la operación del Banco Central y la disponibilidad de la reserva de activos internacionales. Como el Banco Central del Estado Mexicano es nuestra obligación, alertar sobre estas afectaciones graves y significativos riesgos, y en ello contamos con el apoyo de toda la Junta de Gobierno del Banco de México.

Al respecto, el día de hoy entregaremos a la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados alternativas para su consideración a fin de avanzar para fortalecer y mejorar las operaciones con efectivo en moneda extranjera, conservando la autonomía e integridad del Banco de México, todo ello en beneficio de todos los mexicanos.

Por la oportunidad y su atención muchas gracias.