

Consideraciones sobre la minuta con proyecto de decreto, por el que se reforman los artículos 20 y 34, y se adicionan los artículos 20 Bis, 20 Ter y 20 Quáter de la Ley del Banco de México, en materia de captación de divisas

- El Banco de México agradece la invitación de las Comisiones de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados y del Senado de la República a participar en esta mesa de trabajo y, como en todos los temas relacionados con sus funciones, reitera su mayor disposición para colaborar en el análisis de la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones en la ley que regula a este Banco Central.
- El proyecto de decreto tiene por objeto fortalecer la economía de las familias mexicanas que reciben remesas en efectivo; generar un entorno más adecuado para la administración de los dólares en efectivo, y que estos puedan canjearse de forma legal y segura en términos y condiciones adecuados.
- El Banco de México destaca la conveniencia de que el efectivo en moneda extranjera que ingresa a nuestro país por actividades legítimas y particularmente, la que traen los migrantes mexicanos, fluya de manera sencilla, segura y económica, en apoyo de dichas personas y el fortalecimiento de la economía de sus poblaciones.
- Tomando como punto de partida las coincidencias en los objetivos descritos, analizamos los efectos que las medidas propuestas en el proyecto de decreto pueden ocasionar, tanto con el fin de evitar afectaciones de consideración, como con el objetivo de identificar otras alternativas para alcanzar los beneficios planteados.
- En particular, es útil dimensionar los ingresos en moneda extranjera en efectivo que el público lleva a cabo en el sistema financiero. En particular:
 1. Las remesas que recibe México del exterior son un factor muy importante para la economía y una destacada fuente de ingresos para muchas familias. Dichas remesas crecieron 60% de 2011 a 2019; y de enero a noviembre de 2020, representaron 36,946 millones de dólares (mdd), lo que equivale al 3.9% del PIB.

2. En línea con lo considerado en la exposición de motivos de la iniciativa que dio origen al proyecto de decreto, la mayor parte de las remesas no son recibidas en efectivo, sino a través de transferencias electrónicas. En los últimos 10 años, solo el 1.6% del total de las remesas se ha recibido en efectivo y en especie (de enero a noviembre de 2020, representó 0.6%).
 3. México es un país heterogéneo en lo que respecta al acceso y cobertura de servicios financieros, de modo que el problema del cambio de divisas en efectivo se inscribe en un contexto general de inclusión financiera limitada. Aquellos que tienen acceso a una cuenta bancaria pueden obtener mejores condiciones para realizar el cambio de dólares.
 4. En algunos municipios con presencia de hogares migrantes, se aprecia una menor cobertura del sistema financiero. En particular, existen algunos municipios en Oaxaca, Puebla y el noroeste del país, que reportan elevados niveles de migración, pero tienen una baja disponibilidad de sucursales de instituciones financieras.
 5. Otras fuentes importantes de ingreso de divisas en efectivo a la economía mexicana son el turismo y las remuneraciones que reciben los residentes mexicanos en la franja fronteriza del norte.
- En cuanto a la captación y operaciones con moneda extranjera en efectivo por parte del sistema financiero:
 1. Cabe destacar que el 90% de la captación de dólares en efectivo se realiza en municipios en donde hay, en promedio, más de 11 sucursales. Sin embargo, hay una importante fracción de municipios donde se realizan operaciones con dólares en efectivo que cuentan con una infraestructura limitada.
 2. 91 municipios concentrados en zonas fronterizas y turísticas representaron el 87% de la captación de dólares en efectivo en 2020.
 3. En cuanto al total de la captación de divisas en efectivo por instituciones bancarias, casas de bolsa y casas de cambio mexicanas, esta ha disminuido de 24,675 mdd en 2007 a 7,497 mdd en 2019; y fue de 6,273 mdd en 2020.
 4. Entre 2014 y 2020, en promedio, 16 instituciones financieras realizaron exportaciones de divisas en efectivo a través de 10 bancos corresponsales por un total acumulado de 34,610 mdd (en 2020, 13 instituciones de banca

múltiple mexicanas exportaron dólares a través de 6 instituciones corresponsales y el 70% se realizó con un corresponsal).

5. En general, las instituciones han colocado directamente entre sus usuarios y clientes, o bien han exportado a los países de origen, a través de corresponsales, prácticamente la totalidad de los dólares que han captado.
 6. Los bancos mantienen un saldo de dólares en efectivo para su operación cambiaria. Al cierre de 2019 y 2020, los saldos de los inventarios operativos de toda la banca fueron de 443 y 538 mdd, respectivamente (en 2020, el saldo de las tres instituciones que registraron el mayor monto de divisas en efectivo fue de 191, 52 y 46 mdd, equivalente al 54% de los dólares en efectivo en bóveda del total de la banca).
- De lo antes expuesto, es clara la necesidad de:
 1. Mejorar la cobertura de servicios financieros en los puntos de entrada o de primer contacto de migrantes y extranjeros, así como en las localidades receptoras de remesas.
 2. Ampliar la gama de servicios financieros y adecuarlos a las necesidades de los migrantes y población que recibe moneda extranjera.
 3. Robustecer y ampliar las relaciones de corresponsalía de la banca mexicana con entidades del exterior para fortalecer la exportación de moneda extranjera en efectivo.
 - En cuanto al proyecto de decreto, este establece una obligación al Banco de México y, a su vez, le otorga un derecho a las instituciones de crédito, por el cual el Banco Central se obliga a comprar a dichas instituciones los billetes y monedas extranjeros que estas no puedan repatriar.
 - El proyecto de decreto conlleva importantes efectos adversos y riesgos que apuntan hacia la conveniencia de perseguir sus objetivos por otros caminos.
 - Con la adquisición de divisas en efectivo por parte del Banco de México, se debilita significativamente la disciplina con la que deben operar las instituciones financieras para acreditar, ante sus corresponsales del exterior, la trazabilidad de los recursos que reciben.
 - Ello eleva el riesgo para el sistema financiero mexicano en general, incluso afectando la propia percepción de las instituciones de crédito nacionales en

el exterior respecto de otras operaciones que realizan en moneda extranjera por medios electrónicos y que constituye actualmente el canal de recepción de remesas más importante del país (99% de los ingresos por remesas).

- Cuando el Banco de México adquiere dólares en efectivo, que son catalogados internacionalmente como recursos de alto riesgo, las entidades bancarias le transfieren los riesgos de lavado de dinero al Banco Central.
- Esto debido a que las operaciones con dólares en efectivo elevan el riesgo de lavado de dinero para las instituciones que las realizan, con independencia de los controles y medidas que implementen para mitigar dicho riesgo.
- Cualquier institución financiera que opere con moneda extranjera en efectivo, incluyendo cualquier banco central, por ese solo hecho, es catalogada por sus contrapartes en el exterior como institución de alto riesgo de lavado de dinero.

Por ello, darle el derecho a la banca de tercerizar sus exportaciones de moneda extranjera a través del Banco de México tiene importantes desventajas:

1. Involucra al Banco Central como el operador concentrador de moneda extranjera en efectivo, incorporando a su balance todo el riesgo de operar con recursos de procedencia ilícita que, si bien se puede mitigar, nunca se puede eliminar.
 2. El desvincular a la banca que opera y recibe los dólares en efectivo con los corresponsales externos debilitaría significativamente la disciplina en el manejo de dólares en efectivo del sistema financiero mexicano.
 3. Las operaciones en moneda extranjera de bancos del exterior con bancos mexicanos, tanto en efectivo como en transferencias electrónicas, se verían afectadas.
- Por otra parte, la incorporación del efectivo en divisas extranjeras a la reserva de activos internacionales del Banco de México, que sugiere el proyecto de decreto, no resulta viable, debido a que no cumple con las condiciones de disponibilidad que se requiere para absorber choques externos y coadyuvar a la estabilidad de precios, así como proporcionar confianza a los mercados, todo ello en beneficio de los mexicanos.

- Dicha reserva está compuesta de activos financieros denominados en moneda extranjera, que el Banco Central invierte en el exterior. Su característica principal es la liquidez, o la facilidad de uso para saldar ágilmente obligaciones de pago fuera de nuestro país.
- Mientras el Banco de México mantenga moneda extranjera en efectivo, esos recursos no se pueden utilizar en operaciones cambiarias con entidades participantes en los mercados internacionales, por lo que no cumplirían con las condiciones económicas ni legales que se requieren para que formen parte de la reserva de activos internacionales.
- Además, las implicaciones de la iniciativa podrían afectar el cumplimiento de los objetivos del Banco de México, y su capacidad para hacer o recibir pagos en nombre del Gobierno Federal, así como generar y mantener acuerdos internacionales que son centrales para la liquidez en divisas, aumentando el riesgo de depreciación de nuestra moneda nacional y limitando la actuación de las autoridades para mitigar los potenciales episodios de inestabilidad en el mercado mexicano.
- La autonomía del Banco de México en el ejercicio de sus funciones tiene la finalidad de evitar obstáculos en el cumplimiento de su mandato constitucional, esto es, procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, es decir, mantener una inflación baja y estable, en beneficio de la población mexicana.

Entre sus funciones, el Banco de México tiene la facultad constitucional de determinar la política monetaria y participar en la conducción e implementación de la política cambiaria.

Contrario a lo anterior, la norma del proyecto de decreto vulneraría tanto la autonomía del Banco Central, al imponerle la realización de operaciones activas (compra de moneda extranjera en efectivo), así como la conducción de la política cambiaria, al excluir tanto al Banco de México como a la SHCP de sus facultades como autoridades competentes en esta materia.

Ello debido a que las operaciones cambiarias que se derivan del proyecto de decreto implican que el monto y la composición de los activos internacionales en el Banco de México serían determinados, tanto por la banca mexicana, como por las entidades financieras y autoridades extranjeras, de quienes dependería recibir o no el flujo de efectivo en moneda extranjera en poder del Banco Central.

Como consecuencia de esto, los aspectos de política cambiaria referidos a estas operaciones quedarían definidos por razones ajenas a las autoridades facultadas para ello, la SHCP y el Banco de México. La afectación referida sería considerable, dado que un elemento de gran importancia para poder cumplir con el objetivo de preservar el poder adquisitivo de la moneda nacional también depende de la política cambiaria y el comportamiento adecuado del tipo de cambio.

Por lo anterior, los inconvenientes y riesgos que el proyecto de decreto plantea podrían afectar la percepción de riesgo soberano, en detrimento de la calificación crediticia del país, lo cual ocasionaría un aumento en los costos de financiamiento para toda la economía en su conjunto.

- Lo apuntado anteriormente resulta de gran relevancia para el diseño de medidas que puedan atender de la mejor manera el propósito del proyecto de decreto. En este sentido, advertimos diversas líneas de acción para mejorar el funcionamiento del circuito de moneda extranjera en efectivo:
 - Acciones directas para personas migrantes y receptores de flujos en moneda extranjera (actividades de apoyo, mejoramiento en la infraestructura y acercamiento e información realizadas por diferentes autoridades e instituciones en beneficio de los migrantes y receptores de moneda extranjera en operaciones lícitas).
 - Acciones operativas para mejorar la atención a las personas migrantes y un mejor cumplimiento de mejores prácticas anti lavado (actividades realizadas por diversas instituciones para fortalecer el proceso de conocimiento de clientes, y perfilar mejor los servicios y umbrales que necesitan. Con esto, se mejoran las prácticas en contra del lavado de dinero en todo el sistema financiero y se facilita el establecimiento de más relaciones de corresponsalía para procurar mayores y mejores alternativas para la población).
 - Adicionalmente, se requieren acciones para agilizar el uso de moneda extranjera producto de decomisos en favor de Estado.

Atender y solucionar la problemática que plantea el proyecto de decreto, con la cual coincide el Banco de México, requiere de diversas soluciones operativas y una acción coordinada entre las distintas autoridades en la materia y las entidades financieras, incluso con el marco legal vigente.

Para ello, con el acompañamiento de este Honorable Congreso, las autoridades financieras podemos implementar alternativas para reforzar la economía de las familias mexicanas que reciben divisas en efectivo, ya sea por remesas u otras actividades, mediante la oferta de mayores y mejores servicios financieros y más opciones para que puedan realizar el canje de sus dólares en condiciones competitivas en territorio nacional de manera eficiente, segura y oportuna.

La determinación de las alternativas de solución más convenientes implica un esfuerzo y trabajo en conjunto, por lo que, de parte del Banco de México, queremos reafirmar nuestro compromiso a aportar, en la mayor medida posible, todo nuestro esfuerzo y experiencia para el análisis y la definición de esas alternativas.

Finalmente, quedamos a su entera disposición de continuar con estos trabajos para implementar, a la mayor brevedad, las medidas que se requieran con el fin de brindar a la población los servicios y productos financieros que se necesitan.