

Diagnóstico IMCO: Menos dinero en efectivo Una oportunidad para México

Luis Mauricio Torres Alcocer

Coordinador de Operaciones y Análisis económico | IMCO

luismauricio.torres@imco.org.mx

[@MauAlcocer](#)

Ana Tháis Martínez

Exinvestigadora | IMCO

[@AnnTHMTZ](#)

Diana Zamora

Directora de Política Pública para México y Centro América | Mastercard

diana.zamora@mastercard@mastercard.com

[@DianaBonnet](#)

Fecha: 07-12-2020

Agradecimientos

Este documento es resultado de una colaboración entre el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) y Mastercard México. Agradecemos y reconocemos el trabajo del equipo de análisis económico de EY en la elaboración del reporte *Reducing the shadow economy in Mexico through electronic payments* (Reducción de la economía informal en México a través de pagos electrónicos), estudio comisionado por Mastercard que nutre gran parte de este documento de divulgación.

Menos dinero en efectivo

La transición a una economía menos dependiente del dinero en efectivo ofrece oportunidades para el sector público y la economía mexicana. Por una parte, desincentivar el uso de efectivo reduce sus efectos negativos en la sociedad, al ser este medio de pago anónimo el motor de la economía informal e ilegal, además de su relación con la falta de penetración de servicios financieros o la falta de infraestructura y acceso a tecnología para realizar transacciones. Por otra parte, las políticas públicas para reducir el uso de efectivo podrían ser alternativas atractivas de intervención gubernamental para elevar la recaudación fiscal. En contraste, otros esquemas como la reclasificación de sanciones por delitos fiscales o incrementar impuestos o la base gravable pueden distorsionar a los mercados, frenar la inversión y lastimar una economía deprimida que necesita políticas contracíclicas.

Una agenda de impulso de los medios electrónicos de pago tiene el potencial de impactar positivamente en al menos tres temas importantes para el gobierno y la sociedad mexicana: la recaudación fiscal, el combate a la economía informal e ilegal, así como la inclusión de los más vulnerables a los servicios financieros. Sin embargo, los efectos positivos de incrementar el uso de medios de pago electrónicos pueden extenderse a otras áreas como la lucha contra la corrupción y el crimen. Lo anterior debido a que las actividades ilegales hablan el idioma del dinero en efectivo porque es anónimo y no rastreable.

Con esta visión, el objetivo de este documento es estructurar argumentos a favor de una agenda de política pública para reducir el uso de efectivo en la economía mexicana, así como presentar una estimación de la economía informal y de las pérdidas de recaudación fiscal por la actividad económica no reportada. Este trabajo de investigación compila diversas propuestas de política pública para reducir el tamaño de la economía informal en México incentivando medios de pago electrónicos distintos del dinero en efectivo.

Economía informal en México

¿Por qué reducir el uso de efectivo en México?

Primero, [el dinero en efectivo sigue siendo el rey de los medios de pago en México y esto limita la recaudación fiscal](#). De acuerdo con datos de Mastercard, más del 70% de las transacciones de consumo en México se hacen en efectivo. Más aún, el monto de esas transacciones en efectivo equivale a cerca del 50% del total. Es decir, la economía mexicana funciona en gran medida fuera del sistema financiero y sin recurrir a los medios de pago electrónicos como las tarjetas de crédito, débito, transferencias, pagos en línea, monederos electrónicos, dinero móvil o CoDi. El uso de dinero en efectivo en la economía dificulta el registro y monitoreo de transacciones económicas debido a su naturaleza anónima y virtualmente imposible de rastrear. La presencia de transacciones que no utilizan medios de pago electrónicos integrados al sistema financiero dificulta el cobro de impuestos, facilita la evasión de contribuciones y reduce la base gravable efectiva.

Ante un mayor registro de actividades comerciales no reportadas y el aumento de la base gravable es posible esperar un incremento en la recaudación fiscal. El dinero en efectivo, por ejemplo, ofrece la oportunidad a las empresas de no reportar o subreportar sus ventas reales y ocultar pagos a

trabajadores. En adición a esto los consumidores, sobre todo los trabajadores informales y sin acceso a servicios financieros, no tienen un incentivo a solicitar nota de compra o factura ya que estos no reclaman créditos tributarios y prefieren no reportar ni sus gastos ni sus ingresos. En este caso, es muy difícil para las autoridades detectar y frenar las transacciones en efectivo, ya que ni los vendedores ni los compradores en la informalidad tienen incentivos para adoptar medios de pago electrónicos. Es posible que las empresas y personas tengan una parte de su actividad registrada en los mecanismos formales de fiscalización y otra parte ocurra afuera de la supervisión de la autoridad. Esta confusión entre los ingresos formales e informales de personas y empresas dificulta la fiscalización de operaciones. La fiscalización sería mucho menos costosa para la autoridad si estas operaciones dejaran una huella digital.

Por otra parte, la facilidad, conveniencia y privacidad que ofrecen los medios de pago electrónicos serán decisivos para impulsar su adopción. Los consumidores valoran la rapidez, el fácil acceso y uso de medios de pago tradicionales como el efectivo. El dinero en efectivo ofrece también una alternativa que evita el monitoreo constante de sus transacciones, trámites y pasos adicionales para realizar pagos electrónicos o con herramientas digitales. La confianza de los usuarios en los sistemas electrónicos de pago es un elemento central en el desarrollo de una política de reducción de uso de efectivo. Una estrategia para transitar a una economía con mayor uso de medios de pago electrónicos tiene el potencial de ser una herramienta para reducir la brecha fiscal sin incrementar impuestos, deuda, ni aumentar los castigos para posibles evasores, lo cual puede generar distorsiones económicas y desincentivar el registro de empresas y actividades económicas formales.

Segundo, [la informalidad habla el idioma del dinero en efectivo](#). La economía informal comprende varios tipos de actividades no reportadas u ocultas del escrutinio de las autoridades oficiales, razón por la cual esta parte de la economía evita el pago de impuestos y todas las contribuciones a la seguridad social. La economía informal genera ingresos y empleo, por lo que las oficinas de estadística de los países intentan medir su tamaño e impacto en la economía agregada, normalmente a través de su aportación al producto interno bruto (PIB). Según la definición del Sistema Europeo de Cuentas (ESA 2010, por sus siglas en inglés) la economía informal comprende la actividad económica no reportada tanto de entidades registradas como informales:

- **Actividades ocultas:** las transacciones de estas actividades no son contra la ley, pero están ocultas para evadir la revisión de autoridades oficiales, por ejemplo, no reportar las ganancias totales de una compañía para evadir pago de impuestos.
- **Actividades informales:** no existe registro de las transacciones, por ejemplo, vendedores ambulantes o pagos a nóminas no registradas ante autoridades fiscales y de seguridad social.
- **Actividades ilegales:** las partes consienten las transacciones fuera del marco legal, por ejemplo, operaciones del crimen organizado.

De acuerdo con estimaciones de EY, [en México la economía informal representa el 19.2% del producto interno bruto \(PIB\)](#).¹ Es decir, el tamaño de las actividades económicas ocultas del escrutinio de las autoridades, comercio informal que no tiene registro, transacciones basadas en el uso de efectivo y la producción no monetaria es de cerca de 4.6 billones de pesos anuales. Las transacciones y actividades ocultas incluyen prácticas como el subreporte de ingresos por parte de empresas legales y formales para reducir carga fiscal, actividades informales sin registro como el comercio ambulante, transacciones ilegales y la producción de autoconsumo de los hogares. Las estimaciones de EY dejan fuera el ingreso laboral no reportado (informal).

La informalidad no es estrictamente actividad ilegal, de acuerdo con Medina y Schneider.² En la gran mayoría de los casos, las empresas informales venden bienes y servicios de la economía lícita pero omiten el pago de los impuestos y contribuciones a los que están obligados por ley. Sin embargo, estas empresas ilegales usan el mismo tipo de herramientas de la economía informal para ocultar sus operaciones. El dinero en efectivo es para ambos tipos de actividades el medio por el cual realizan transacciones anónimas y no registradas. Tanto la actividad ilegal como la informal serían imposibles sin la existencia de un medio de pago anónimo y no fácilmente rastreable como el papel moneda.

De acuerdo con otras mediciones, como la realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la economía informal en 2018 representó 22.5% del PIB.³ Sin embargo el enfoque de estimación es ligeramente distinto ya que para el INEGI una parte de la economía informal se compone de negocios no registrados, de hogares dedicados a la producción de bienes o servicios, así como de toda actividad laboral informal en negocios registrados y no registrados. Otros estudios sobre la economía informal en México sugieren que el valor agregado de las empresas clasificadas como informales pero legales representa alrededor del 20% del total de las empresas contabilizadas por los censos económicos.⁴

Una política de reducción de uso de efectivo no solamente permitiría al gobierno recaudar más, sino que dificultaría las operaciones y actividades criminales y los esquemas de pago no monitoreados de la economía informal. El efectivo es un facilitador de la economía informal debido a que no deja rastro auditable, además de su conveniencia y bajo costo de acceso y uso. Las transacciones hechas en efectivo facilitan el ocultamiento de actividades, la evasión fiscal y de contribuciones sociales para trabajadores, así como las actividades ilegales. El uso de dinero en efectivo en la economía informal es un factor que permite a una o varias partes interesadas en dicha transacción mantener el anonimato y evitar el registro de sus actividades.

¹ EY. Reducing the Shadow Economy in Mexico through Electronic Payments, 2019.

² Medina, Leandro and Schneider, Friedrich G., Shedding Light on the Shadow Economy: A Global Database and the Interaction with the Official One (2019). CESifo Working Paper No. 7981, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3502028>

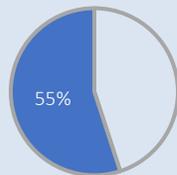
³ INEGI. Medición de la informalidad. 2018. URL: <https://www.inegi.org.mx/temas/pibmed/>

⁴ Busso, Matías, María Fazio, and Santiago Algazi. "(In) formal and (un) productive: the productivity costs of excessive informality in Mexico." (2012).

Anatomía de la economía informal

Para el diseño de políticas públicas con el objetivo de reducir la economía informal es necesario conocer sus componentes y características. No todas las transacciones en la economía informal tienen las mismas causas, efectos ni responden al mismo tipo de intervenciones regulatorias. Para ello EY ha dividido a la economía informal en dos grandes componentes: la economía informal pasiva y comprometida.

Economía informal comprometida



Concentra a la totalidad de transacciones de entidades informales (actividad económica sin registro pero legal), la totalidad de las actividades ilícitas y comprende también una parte de las transacciones hechas por entidades formales y registradas pero que tratan de ocultar una transacción.

Comúnmente ambas partes involucradas en la transacción se benefician del anonimato del dinero en efectivo.

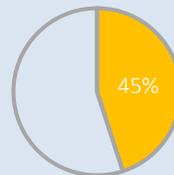
El uso de dinero en efectivo responde a la necesidad de anonimato de las transacciones entre ambas partes. Por esta razón mejorar el acceso a infraestructura de pagos electrónicos no tendría un efecto significativo sobre la economía informal comprometida.

Las medidas necesarias para reducir este tipo de economía informal involucran inspecciones, monitoreo y combate a la informalidad laboral, controles tributarios, reducción de cargas fiscal y regulatoria, así como estrategias de detección de operaciones ilícitas.

Ejemplos: pago por servicios o productos sin factura; contrato o transacciones en comercio ambulante; pago de empleo informal.

Fuente: EY, 2019.

Economía informal pasiva



Comprenden únicamente actividades no registradas (ingresos no reportados) pero legales de empresas y entidades formales y registradas.

Usualmente solo una de las dos partes en la transacción se encuentra interesada en esconder la operación.

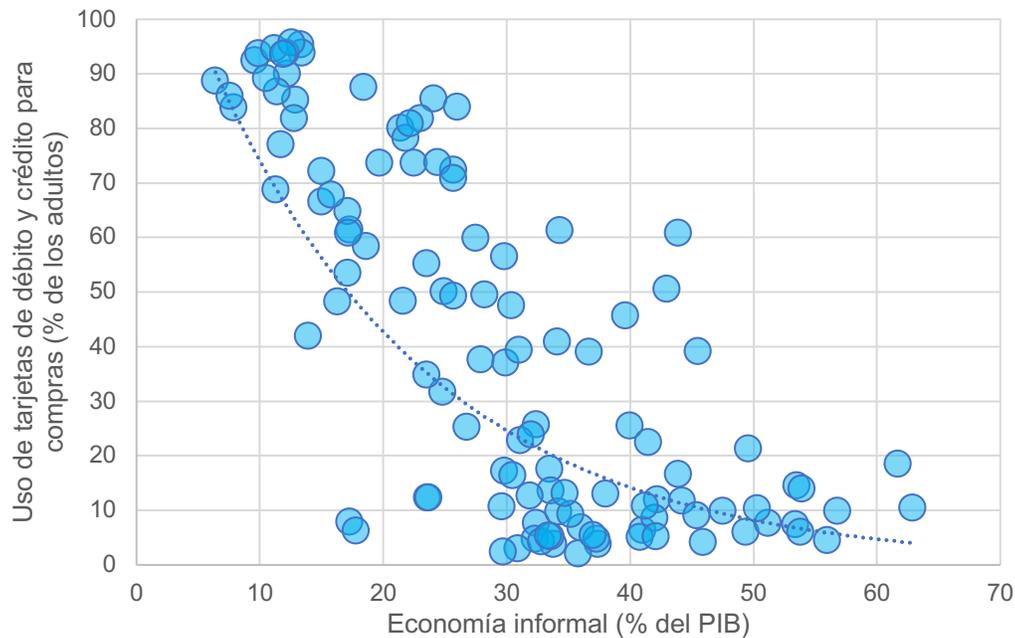
El dinero en efectivo se utiliza para evitar el registro de una operación en un pago electrónico. Es por ello que incentivar el uso de medios electrónicos de pago y elevar el costo de uso de dinero en efectivo podría reducir la economía informal pasiva.

Otras medidas efectivas para reducir este tipo de economía informal son el incremento de infraestructura financiera, campañas activas de inclusión financiera, elevar costos de retiros y uso de billetes y monedas, así como incentivos fiscales para transacciones electrónicas.

Ejemplos: pago en efectivo en restaurante registrado y que ya es contribuyente, y que el comercio no registra en su contabilidad.

De acuerdo con Schneider, Buehn y Montenegro, en promedio, un tercio de la economía mundial se encuentra dentro de la informalidad, sin embargo, en países altamente dependientes del efectivo la economía informal es mucho más grande, en promedio, respecto de aquellas economías con un uso intensivo de medios de pago electrónicos.⁵

Gráfica 1. Relación entre tamaño de la economía informal y penetración de medios de pago electrónico



Fuente: IMCO con datos del Global Financial Inclusion Database de Banco Mundial y estimaciones de Medina y Schneider (2019).

Tercero, una política que incentive el uso de medios electrónicos de pago tendría un impacto directo sobre la inclusión financiera. En México solo 37% de los adultos reporta tener acceso a una cuenta en alguna institución financiera y solo 48% de los beneficiarios de transferencias de gobierno lo hicieron a través de una cuenta de instituciones financieras.⁶ Existe una oportunidad enorme de mejorar las condiciones de acceso al sistema financiero para el sector más vulnerable de la sociedad. El costo de acceso y falta de infraestructura financiera explica en buena medida la exclusión a productos de ahorro y crédito en México. Una estrategia encaminada a incentivar el uso de medios electrónicos de pago pasa forzosamente por la bancarización de personas excluidas. Esta política ayudaría a cerrar brechas entre aquellos con acceso y la población excluida de servicios financieros formales. La adopción de

⁵ Schneider, F., A. Buehn, and C. Montenegro. 2010. "New Estimates for the Shadow Economies All Over the World." International Economic Journal; IMCO, Reducción de uso de efectivo e inclusión financiera, 2016, https://imco.org.mx/banner_es/reduccion-de-uso-de-efectivo-e-inclusion-financiera/#_ftn1; Shadow economies around the world: what did we learn over the last 20 years? Leandro Medina and Friedrich Schneider. IMF Working paper 2018 y Banco Mundial

⁶ Datos del Global Financial Inclusion (Global Findex) Database

medios de pago electrónicos ofrece una ventana de entrada para personas no bancarizadas a diversos productos financieros derivado del registro de un historial de ingreso o crediticio.

Cuarto, **existen eficiencias económicas para empresas y consumidores**. A nivel agregado, las ganancias en eficiencia por uso de medios electrónicos de pago tienen impacto en el crecimiento. De acuerdo con estimaciones del IMCO, a nivel agregado los países que implementen esfuerzos adicionales por reducir el uso de efectivo podrían sumar entre 0.4 y 0.5 puntos porcentuales al crecimiento anual de sus economías.⁷ Esto se debe principalmente a:

- Menores costos de transacción para consumidores y establecimientos relacionados con la administración, resguardo y transporte de efectivo.
- El incremento del público objetivo de distintos giros de negocio, lo cual genera competencia.
- El aumento del ahorro privado mediante la penetración de instrumentos bancarios en un segmento más amplio de la población.
- A nivel macroeconómico la reducción del uso de efectivo podría eliminar las limitaciones a ciertas políticas monetarias que tienen los bancos centrales para llevar las tasas de interés a niveles muy bajos, incluso por debajo de cero.⁸

Quinto, **es posible reducir el uso de mecanismos tradicionales de corrupción**. Es frecuente que los escándalos de corrupción estén relacionados con recursos públicos que son desviados de su objetivo final utilizando mecanismos difíciles de rastrear como el dinero en efectivo. Por ejemplo, Banco de México ha reportado que en periodos electorales existe un incremento en la demanda de dinero, misma que da indicios del volumen de dinero que se usa para financiar campañas de forma ilegal.⁹ Además, en países donde los habitantes usan más frecuentemente pagos electrónicos existe, en promedio, una menor percepción de corrupción.¹⁰

En resumen, si la mayoría de las transacciones en la economía mexicana se llevara a cabo a través de medios electrónicos en vez de efectivo, los mecanismos para ocultarlas se volverían complicados. Por lo anterior, el uso de medios electrónicos de pago dificulta las actividades informales, ilegales y la evasión fiscal.¹¹ Para México, la reducción del uso del efectivo impactaría positivamente en rubros como: la reducción de la informalidad y la reducción de actividades ilegales. La reducción de la informalidad no solo genera mayores ingresos fiscales que pueden ser invertidos en servicios y bienes

⁷ IMCO (2016)

⁸ Rogoff, K., Costs and benefits to phasing out paper currency, 2014.

⁹ María Amparo Casar y Luis Carlos Ugalde. Dinero bajo la mesa: financiamiento y gasto ilegal de las campañas en México. Integralia Consulores y Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad. Ciudad de México, 2018. Disponible en: <https://integralia.com.mx/web/index.php/2018/05/01/dinero-bajo-la-mesa/>

¹⁰ Elaborado por IMCO con datos del Índice de Percepción de la Corrupción 2018 elaborado por Transparencia Mexicana

¹¹ EY, Reducing the Shadow Economy in Mexico through Electronic Payments, 2019.

públicos de calidad para todos los ciudadanos, también conlleva a incrementar la afiliación de un gran número de trabajadores mexicanos al sistema de seguridad social.

Por esto, una agenda de política pública con el objetivo de reducir la economía informal y su principal medio de pago --el dinero en efectivo-- tendría efectos positivos para las finanzas públicas. En un contexto fiscal marcado por la ausencia de una base gravable amplia, un sector laboral informal de cerca del 56% de la población adulta, así como la necesidad de obtener recursos respetando la prudencia fiscal es necesario instrumentar nuevas estrategias que permitan elevar la recaudación sin aumentar tasas recaudatorias o crear nuevos impuestos.

¿Qué ha pasado con la reducción de uso de efectivo en México y el mundo?

En años recientes, tanto economías avanzadas como en vías de desarrollo han emprendido políticas públicas que tienen como objetivo incrementar la inclusión financiera, definir estrategias fiscales para incentivar el uso de medios de pago electrónicos y promover el uso de dinero móvil y monederos electrónicos. Dichos esfuerzos encaminados a la adopción de medios electrónicos de pago distintos al efectivo, la profundización de servicios financieros, así como de la reducción de la brecha fiscal generada por la menor actividad económica no registrada son fundamentales para incrementar la competitividad de los países.

La proporción de transacciones mundiales hechas con efectivo ha caído del 88% al 77% en los últimos cinco años y la proporción de uso de tarjetas de crédito y débito se ha casi duplicado pasando del 5% al 9% a nivel mundial. Se espera que esta tendencia se acelere dentro de los siguientes cinco años, en parte, por el continuo incremento de las opciones de pago, el empuje hacia los pagos en tiempo real, el crecimiento de la economía digital y el enfoque regulatorio en las nuevas tecnologías financieras.¹²

México ha dado algunos pasos para la implementación de políticas públicas que logren la reducción del uso de efectivo en la economía. Entre estos esfuerzos se encuentra CoDi (Cobro Digital), plataforma impulsada por Banco de México y a través de la cual se busca promover el uso de pagos electrónicos por medio de códigos QR y teléfonos inteligentes con el beneficio de transferencias rápidas y seguras, sin cargos, disposición inmediata de los recursos y sin cobro de comisiones adicionales (a diferencia del sistema de pagos vía SPEI o con tarjetas bancarias, por ejemplo).

La penetración y adopción de CoDi como un instrumento masivo de pago ha sido limitado. De acuerdo con datos del Banco de México, en septiembre de 2020 el sistema registró 18 millones de usuarios y 28 millones de transferencias, es decir 1.5 transferencias realizadas por usuario.¹³ En contraste el número de operaciones con tarjetas durante el mismo mes fue de 227 millones. Es necesario aun mejorar las condiciones de acceso y uso de nuevas tecnologías para estimular su demanda.

¹² McKinsey&Company. (2018). McKinsey Global Payments Map. McKinsey&Company. <https://www.mckinsey.com/industries/financial-services/our-insights/global-payments-expansive-growth-targeted-opportunities>

¹³ Banco de México. Información sobre CoDi Cobro Digital. Disponible en: <https://www.banxico.org.mx/sistemas-de-pago/codi-cobro-digital-banco-me.html>

Asimismo, otro esfuerzo relevante para incrementar la adopción de servicios financieros ha sido el de regular el desarrollo de tecnologías financieras impulsado por la digitalización de servicios financieros minoristas a través de la aprobación de la Ley para la Regular a las Instituciones de Tecnología Financiera (ley Fintech). La implementación de las nuevas regulaciones para el sector Fintech debe garantizar la competencia y un piso equilibrado para todos los participantes del sector financiero con el objetivo de materializar su potencial en términos de penetración financiera.

Sin embargo, en México los cambios en política pública encaminados a incentivar el uso de medios de pago electrónico, e implícitamente, a una mayor inclusión financiera y desarrollo de un ecosistema que soporte transacciones de este tipo, no han avanzado al ritmo que deberían. Países como Argentina, Perú, India o Nigeria han avanzado más rápido que México en la adopción de medios de pago electrónicos.¹⁴ La falta de penetración de servicios financieros básicos, la informalidad laboral y la falta de incentivos para transitar hacia medios electrónicos de pago se encuentran detrás de este fenómeno.

¿Cuánto pierde el gobierno por la economía informal?

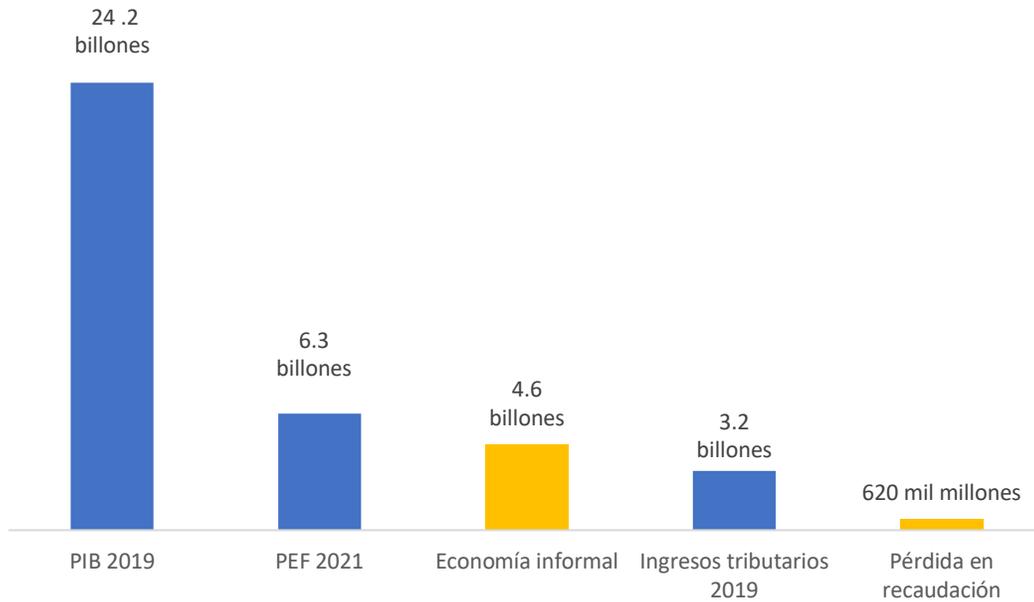
De acuerdo con estimaciones de EY la pérdida de recaudación fiscal derivada de la existencia de una economía informal basada en el uso de efectivo representa 2.56% del producto interno bruto (PIB), es decir cerca de 620 mil 500 millones de pesos tomando como base el tamaño de la economía en 2019. Esta cifra es equivalente a:

- 10% del Presupuesto de Egresos de la Federación de 2021.
- 19% de los ingresos tributarios reportados por el SAT en 2019.
- Casi la suma de los presupuestos destinado a las secretarías de Bienestar, Salud y Educación Pública.

De esos 620 mil millones de pesos, 320 mil millones corresponden a la pérdida en recaudación de IVA, esta cantidad equivale al 34.3% de la recolección total de este impuesto. Mientras que la pérdida en la recaudación del ISR de empresas es de 1.24% del PIB, aproximadamente 300 mil millones de pesos y 17.8% del total de recursos recaudados bajo este concepto, incluyendo a personas físicas y morales. A eso se debe sumar la pérdida en recaudación por ingresos laborales no reportados y contribuciones a la seguridad social no realizadas por la incidencia de informalidad laboral en México.

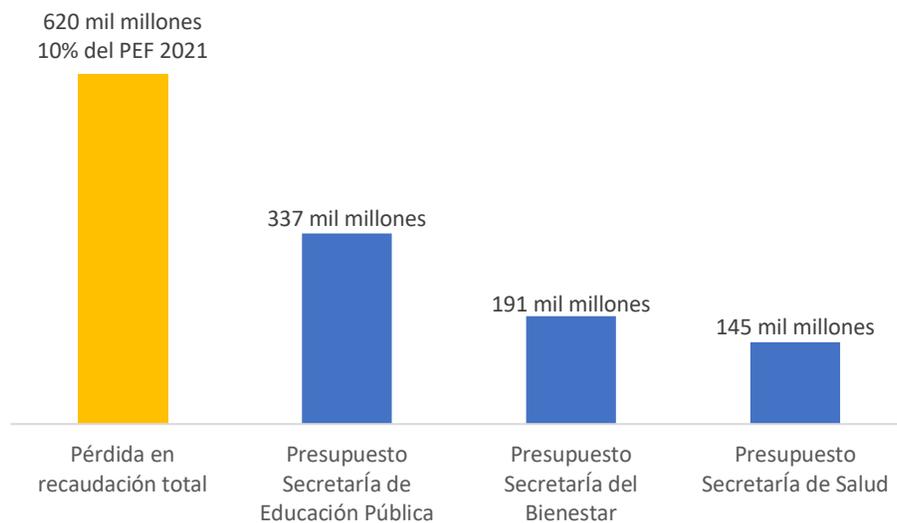
¹⁴ McKinsey&Company. (2018). McKinsey Global Payments Map. McKinsey&Company. <https://www.mckinsey.com/industries/financial-services/our-insights/global-payments-expansive-growth-targeted-opportunities>

Gráfica 2. Economía informal y pérdida de recaudación fiscal. Pesos.



Fuente: IMCO con datos de EY (2019), Banco de Información Económica del INEGI, Informe Tributario y de Gestión Cuarto Trimestre SAT, y Presupuesto de Egresos de la Federación 2021.

Gráfica 3. Comparativo entre pérdida de recaudación fiscal y componentes del presupuesto. Pesos.



Fuente: IMCO con datos de EY (2019), Banco de Información Económica del INEGI, Informe Tributario y de Gestión Cuarto Trimestre SAT, y Presupuesto de Egresos de la Federación 2021.

Medidas para reducir la economía informal

A continuación, se presentan recomendaciones de política pública para reducir el tamaño de la economía informal en México, así como para reducir los efectos negativos sobre la recaudación fiscal y la profundización financiera. Estas intervenciones fiscales y regulatorias para la formalización de la economía buscan reducir el uso de dinero en efectivo y de manera paralela incentivar la adopción de medios de pago electrónicos. La primera parte de esta sección retoma cinco tipos de intervención pública analizadas en el reporte de EY:¹⁵

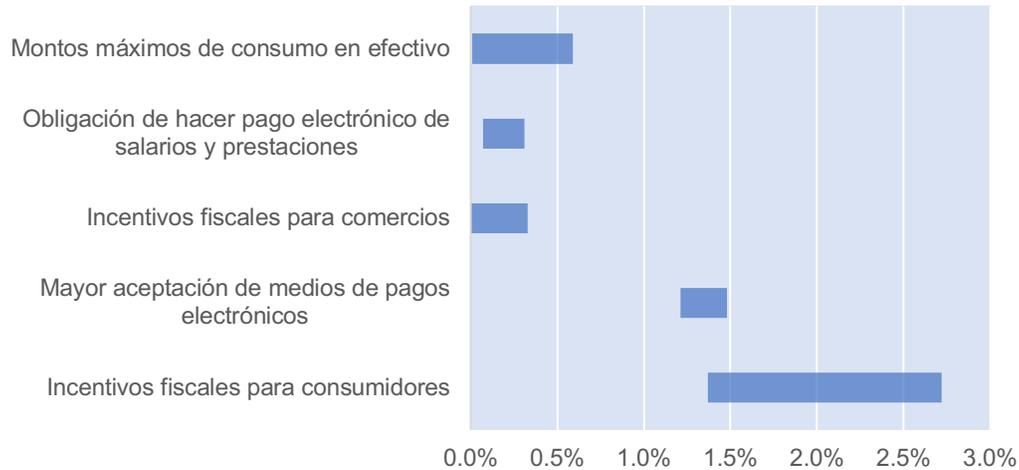
- **Incentivos fiscales para consumidores:** beneficios, exenciones y reducción de costo por uso de medios electrónicos de pago como tarjetas bancarias y sistemas electrónicos de pago.
- **Incentivos fiscales para comercios:** reducción del costo fiscal y operativo por aceptar pagos electrónicos en negocios, subsidio de dispositivos como terminales punto de venta y deducciones fiscales por ingresos reportados en medios de pago electrónicos.
- **Mayor aceptación de medios de pago electrónicos:** obligatoriedad de aceptar pagos electrónicos e instalación de dispositivos como terminales punto de venta.
- **Obligación de hacer pagos electrónicos de salarios y prestaciones:** requisito de pago de nóminas y prestaciones laborales vía transferencias bancarias.
- **Montos máximos permitidos de consumo en efectivo:** límites máximos de compras que pueden hacerse en efectivo.

De acuerdo con estimaciones de EY (2019), la implementación de cada uno de estos cinco tipos de políticas públicas tendría un efecto distinto en la reducción de la economía informal pasiva en México. Los montos máximos de consumo en efectivo, la obligación de hacer pagos de salarios y otras prestaciones laborales usando transferencias bancarias y los incentivos fiscales para comercios podrían reducir la economía informal en entre 0.01 y 0.58 puntos porcentuales del PIB de manera individual.

Por otro lado, impulsar una mayor aceptación de medios de pago electrónicos podría reducir la economía informal pasiva hasta en 1.5% del PIB. La medida con mayor potencial de impacto en limitar el tamaño de la economía informal son los incentivos fiscales para consumidores. Esta propuesta podría tener un impacto de reducción de la economía no reportada de hasta 2.7% del PIB.

¹⁵ Para consultar los supuestos y detalles sobre las propuestas consultar el reporte de EY (2019)

Gráfica 4. Rango estimado del impacto en la reducción de la economía informal*. Porcentaje del PIB.



*Estos rangos indican el impacto estimado de reducción de la economía informal pasiva, es decir aquellas actividades o ingresos legales pero no registrados por empresas y entidades formales. Las intervenciones de política pública para incentivar el uso de medios electrónicos de pago buscan impactar a esta parte de la economía informal. Otras actividades como las transacciones ilegales no responden a incentivos fiscales para transitar a medios electrónicos debido a la naturaleza de las transacciones.

Fuente: IMCO con datos de EY (2019).

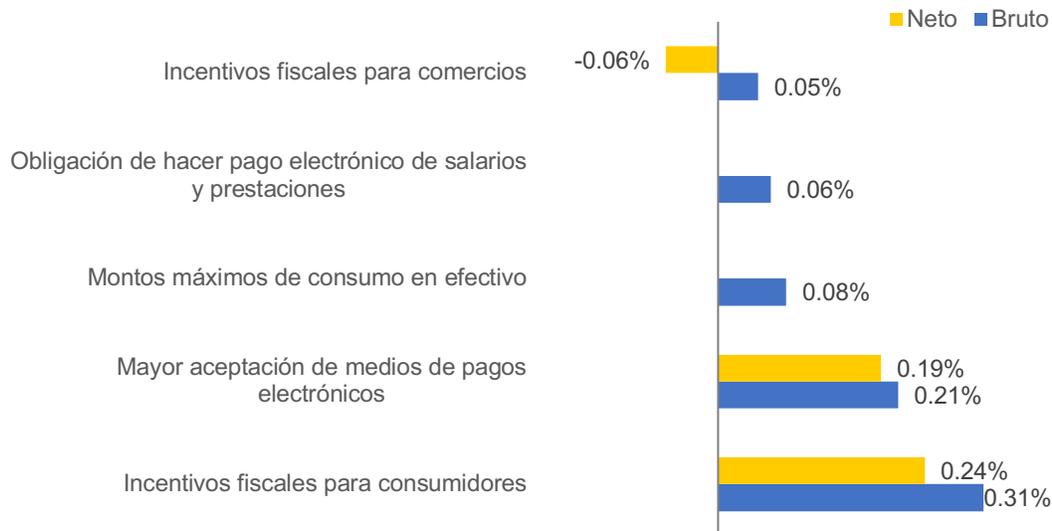
Sin embargo, estas reducciones potenciales de la economía informal no se materializan inmediatamente en una mayor recaudación fiscal. EY hace también una estimación puntual sobre la recaudación adicional que podría generar la implementación de los cinco tipos de intervenciones y regulaciones mencionadas antes.

Un hallazgo interesante de los cálculos de EY es que los incentivos fiscales para comercios podrían tener un costo más alto que el incremento en recaudación por implementarlos. Es decir, la entrega de dispositivos como terminales punto de venta o subsidios para reducir costos de aceptar tarjetas y transferencias bancarias a negocios podría tener un impacto bruto en la recaudación fiscal de hasta 0.05% del PIB, pero una vez contando los costos de compra y distribución de subsidios el gobierno en realidad tendría una reducción neta de la recaudación por implementar estas medidas de 0.06% del PIB. Aunque en el corto y mediano plazo los incentivos fiscales para comercios tendrían un efecto neto negativo sobre la recaudación, es posible que la adopción de medidas de este tipo incremente sus beneficios respecto de sus costos en el largo plazo.

Por otro lado, las demás medidas para reducir la informalidad económica tienen un efecto neto positivo en la recaudación o es posible asumir que no existen costos significativos de implementación. Por ejemplo, la implementación de una regulación que obligue a las empresas a hacer el pago de nóminas y otras prestaciones laborales mediante transferencias electrónicas no implicaría un costo para el gobierno ya que los empleadores absorberían los gastos de manejo de cuentas bancarias, pero sí tendría un efecto positivo en la recaudación por hasta 0.06% del PIB. De manera similar, implementar montos máximos de consumo en efectivo no necesita un desembolso de dinero público para su implementación pero dejaría potencialmente una mayor recaudación de hasta 0.08% adicional.

La implementación de mecanismos para incrementar la aceptación de medios de pago electrónico en comercios tendría un efecto neto de hasta 0.19% del PIB, mientras que los incentivos a consumidores son los que tienen un impacto potencial mayor de entre las cinco medidas presentadas. Este último incentivo para compradores podría incrementar hasta en 0.24% del PIB la recaudación en términos netos.

Gráfica 5. Impacto potencial estimado bruto y neto en la recaudación fiscal. Porcentaje del PIB.

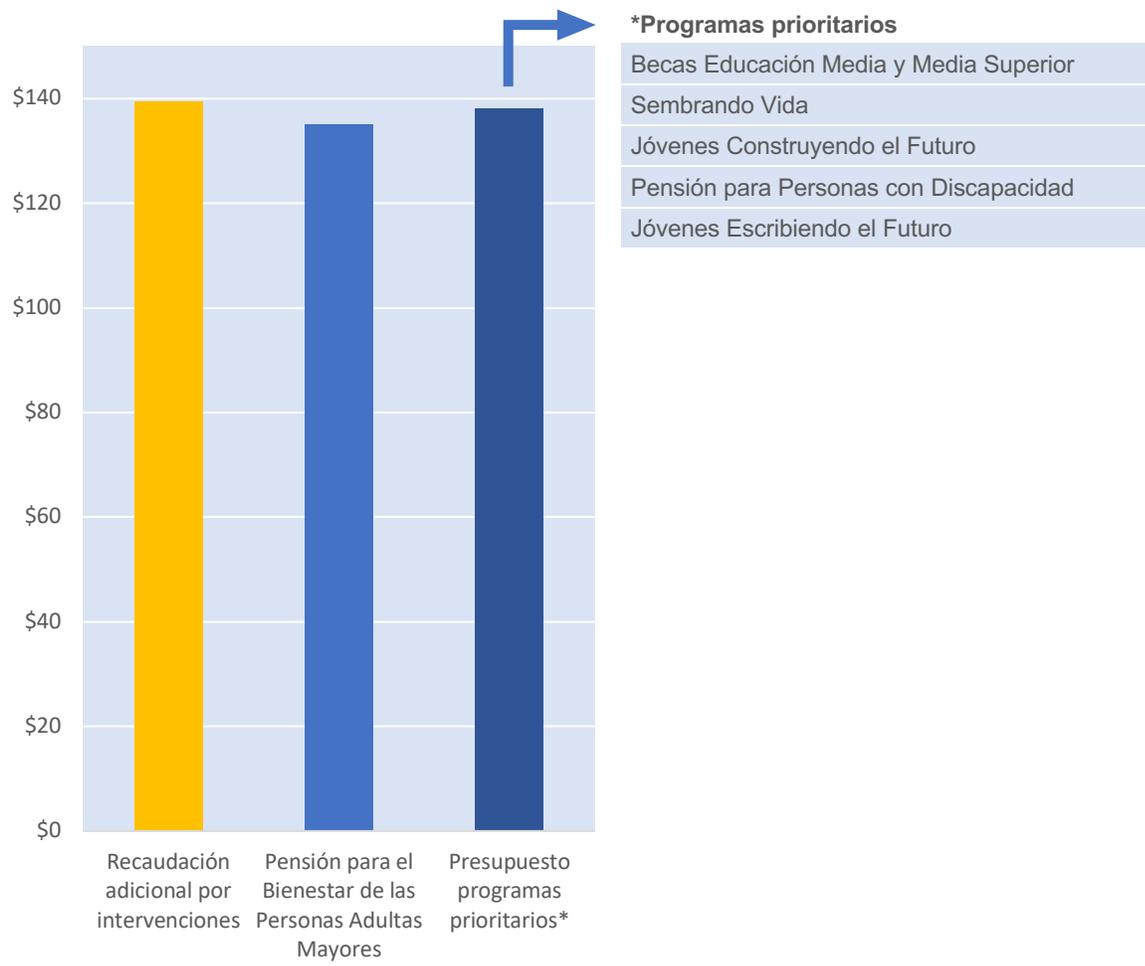


Fuente: IMCO con datos de EY (2019).

Si se implementaran estas medidas para reducir el uso de dinero en efectivo en la economía (excepto la de incentivos fiscales para comercios) la recaudación podría aumentar hasta en 0.58% del PIB. Considerando el producto interno bruto de 2019, estos recursos representan casi 140 mil millones de pesos. Esto equivale a cerca del 2.2% del Presupuesto de Egresos de la Federación 2021 o 4.4% de los ingresos tributarios reportados por el Servicio de Administración Tributaria (SAT) en 2019. Estos recursos netos adicionales podrían financiarla totalidad del presupuesto para el programa de pensiones para adultos mayores (135 mil millones de pesos).

Visto de otra manera, esta recaudación adicional equivale a la suma del presupuesto de programas prioritarios como becas Benito Juárez para educación media y media superior, Sembrando Vida, Jóvenes Construyendo el Futuro, Pensión para el Bienestar de Personas con Discapacidad y Jóvenes Escribiendo el Futuro.

Gráfica 6. Comparativo de recaudación adicional potencial por implementación de intervenciones para reducir el efectivo y presupuesto para programas federales 2021. Miles de millones de pesos.



Fuente: IMCO con datos de EY (2019), Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y PEF 2021.

IMCO propone

Incentivar la adopción de métodos de pago electrónicos por parte del Gobierno como una alternativa eficiente y fácil de usar para todos. Esto significa reducir al mínimo el uso de dinero en efectivo desde los gobiernos. El Gobierno federal, y en la medida de lo posible los gobiernos locales, deben adoptar al 100% los medios electrónicos de pago. El pago a proveedores, contratistas de obra públicas y arrendamientos del sector público puede llevarse a cabo de forma electrónica habilitando a CompraNet, la plataforma de contrataciones públicas federal, para que esta incluya un sistema de pagos y funcione de forma transaccional. Asimismo, todos los servidores públicos deberán de recibir su pago de nómina a través de medios electrónicos de pago.

Un primer paso para transitar a una economía menos dependiente del efectivo es el compromiso de las autoridades de eliminar este medio de pago de las finanzas públicas. Además, esta estrategia debe tener al menos tres componentes:

- Un esfuerzo por registrar y reportar el monto y porcentaje de las transacciones de gobierno hechas con efectivo en contraste con otros medios alternativos.
- La restricción legal para cualquier unidad compradora de gobierno de pagar proveedores, contratos de infraestructura o nóminas en efectivo.
- Un esquema de distribución de programas y ayuda sociales utilizando medios electrónicos apoyados por mecanismos de identificación biométrica para sus beneficiarios. Esto implica un componente activo de la política social para incluir financieramente a más personas utilizando cuentas, tarjetas y monederos electrónicos. Este proceso de inclusión financiera involucra la contratación de servicios otorgados por instituciones financieras, proceso que debe llevarse a cabo fomentando la competencia de la adjudicación de dichos contratos, así como su transparencia.

Incentivos fiscales por el uso de medios electrónicos de pago. Una herramienta fundamental para promover el uso de pagos electrónicos es incrementar sus beneficios financieros en comparación con el dinero en efectivo. Esto incluye la aplicación de incentivos fiscales o beneficios especiales por el uso de tarjetas o transferencias en línea. Ejemplos de esto puede ser la deducción o exención de impuestos de un porcentaje de las compras pagadas con medios electrónicos a través de las declaraciones fiscales de los consumidores o descuentos, devolución de un porcentaje de las compras o puntos canjeables para consumo.

En México existen las deducciones en gastos personales por utilizar otros medios de pago distintos al papel moneda, sin embargo tienen un alcance limitado aún. De acuerdo con el estudio de EY, los

incentivos fiscales a los consumidores tienen el mayor potencial de impacto en reducción de la economía informal pasiva.¹⁶

Otros incentivos fiscales como aquellos destinados a los comercios tendrían un efecto bruto mucho más modesto, el gasto inicial de este tipo de intervenciones podría producir costos netos para el gobierno. Sin embargo, es posible, con esto en mente, diseñar instrumentos que impliquen una menor carga en su implementación. Dentro de los esquemas de incentivos dentro de este grupo se encuentran, por ejemplo, la reducción de las comisiones por uso pagadas por negocios comerciales, subsidio para la instalación de infraestructura como terminales punto de venta o la reducción de la base gravable por uso de medios electrónicos. Lo anterior con el objetivo de reducir los costos en los que incurren los negocios para aceptar pagos con tarjeta y las barreras económicas para acceder a infraestructura financiera.

Promover una mayor aceptación de pagos electrónicos. Esto consiste en introducir mandatos de obligatoriedad para comercios de aceptar pagos electrónicos. En este sentido la introducción de nuevas tecnologías para aceptar pagos electrónicos es fundamental para asegurar el derecho de los consumidores de saldar transacciones sin efectivo. Dentro de estas tecnologías se encuentran las terminales punto de venta pero también aplicaciones móviles como CoDi. Las campañas de tecnificación (instalación de TPV) en pequeñas y medianas empresas sería una política complementaria.

Adicionalmente, se podría limitar el poder liberatorio (hoy virtualmente ilimitado) de los billetes y monedas estipulados en los artículos 4 y 5 de la Ley Monetaria. Esta regulación implícitamente evita que los negocios y comercios tengan la facultad de restringir el pago por sus productos y servicios a medios electrónicos y la totalidad de ellos se ven obligados a aceptar el dinero en efectivo como pago. Bajo este escenario se permitiría la creación de establecimientos comerciales y sucursales bancarias libres de efectivo.

La regulación podría también generar una obligación por parte de las empresas formales para hacer los pagos de nómina, salarios y otras prestaciones de manera electrónica. Este requisito debería ser introducido de manera gradual y facilitando el acceso a los servicios financieros necesarios para dispersar remuneraciones vía cuentas bancarias y otros mecanismos de dinero móvil menos costosos.

Restricciones al retiro y uso de efectivo. La legislación en contra del lavado de dinero contiene límites para uso de dinero en efectivo en transacciones superiores a un umbral para algunos tipos de productos. Sin embargo, estos umbrales tienen un alcance limitado para reducir la demanda de dinero en efectivo. A pesar de ser uno de los mecanismos que ofrecen menos impacto en la reducción de la economía informal, es posible que estas restricciones incrementen su impacto en conjunto con otras medidas planteadas en este documento. Un enfoque más restrictivo elevaría el costo de utilizar billetes y monedas para transacciones de mediano valor.

¹⁶ Estas estimaciones se hacen bajo supuestos y especificaciones particulares de la intervención regulatoria y fiscal.

Otro mecanismo alternativo para restringir el uso de efectivo es la introducción de comisiones o impuestos especiales a los retiros de dinero en efectivo por arriba de un umbral predeterminado. También es posible proponer la eliminación de billetes de alta denominación que incrementaría el costo de administrar, transportar y almacenar físicamente dinero en circulación.

Implementar políticas que incrementen la competencia del sistema bancario y protejan la innovación, así como al consumidor de productos y servicios financieros. Si bien avances regulatorios como el de la Ley Fintech mantienen el enfoque en la competencia e inclusión financiera, es necesario que las disposiciones secundarias que quedaron pendientes no sobreerregulen o impongan sanciones desproporcionadas a la industria, teniendo como efecto indirecto el incremento en las barreras de entrada a nuevas empresas. La innovación en esta industria es fundamental para reducir cada vez más los costos de los medios electrónicos. De manera paralela a la introducción de regulación para las empresas de tecnología financiera es necesario adoptar estándares como el de banca abierta (Open Banking) para incrementar la diversidad de servicios financieros para personas sin acceso.

Es posible que aún existan áreas de oportunidad en temas como la regulación de los mercados de dos lados, servicios y sistemas de pagos, balance entre bancos emisores y adquirentes de tarjetas de crédito, integraciones verticales en segmentos específicos del sistema financiero, así como la entrada y correcta operación de cámaras de compensación para pagos con tarjetas.

En un intento por favorecer la competencia en la industria, en años recientes autoridades como la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y Banco de México han mostrado apertura para que entren más participantes como cámaras de compensación en el sistema de pagos, corregir asimetrías de información que limiten la penetración de productos crediticios para el sector productivo, la creación de nuevas plataformas para mercados bursátiles y atracción de emisores de valores. Sin embargo, la implementación y avances de estos esfuerzos tienen aún áreas de oportunidad por atender. Contar con más competencia en todas las aristas del mercado financiero no solo fomenta una mayor bancarización, sino la inclusión financiera de una parte de la población que hasta ahora no se ha logrado al ritmo que un país como México debería tener.

Una serie de reformas exitosas que disminuyan el tamaño de la economía informal comprometida (un mayor registro de empresas y trabajadores formales) tendría como resultado un aumento de las posibilidades para dichas entidades de involucrarse en prácticas de subreporte u ocultamiento de transacciones a pesar de ser ahora formales, es decir, una transición a prácticas relacionadas con la economía informal pasiva.

Anexo. Economía informal en México

El primer paso para diseñar una política de reducción de uso de efectivo es generar información sobre su rol en las transacciones comerciales ocultas, cuantificar el tamaño de la economía informal y estimar el impacto de distintas políticas públicas para hacer más costoso su uso. La naturaleza misma de la economía informal la hace difícil de identificar y cuantificar. Además, el tamaño de la economía informal es un insumo fundamental para estimar el alcance de la brecha fiscal y, por lo tanto, para tomar decisiones encaminadas a controlarla y reducirla. La brecha fiscal se define como la diferencia entre el valor de los impuestos que en teoría deberían recaudarse (suponiendo el cumplimiento de todas las regulaciones vinculantes) y el valor de los impuestos realmente recaudados. El control y reducción de la brecha fiscal implicarían más ingresos al Gobierno federal que podrían ser utilizados para brindar servicios y bienes públicos que contribuyan al bienestar de sus ciudadanos.

La economía informal comprende varios tipos de actividades no reportadas u ocultas del escrutinio de las autoridades oficiales, razón por la cual esta parte de la economía evita el pago de impuestos y todas las contribuciones a la seguridad social. La economía informal genera ingresos y empleo, por lo que las oficinas de estadística de los países intentan medir su tamaño e impacto en la economía agregada, normalmente a través de su aportación al producto interno bruto (PIB). Según la definición del Sistema Europeo de Cuentas (ESA 2010, por sus siglas en inglés) la economía informal comprende la actividad económica no reportada tanto de entidades registradas como informales:

- **Actividades ocultas:** las transacciones de estas actividades no son contra la ley, pero están ocultas para evadir la revisión de autoridades oficiales, por ejemplo, no reportar las ganancias totales de una compañía para evadir pago de impuestos.
- **Actividades informales:** no existe registro de las transacciones, por ejemplo, vendedores ambulantes o pagos a nóminas no registradas ante autoridades fiscales y de seguridad social.
- **Actividades ilegales:** las partes consienten las transacciones fuera del marco legal, por ejemplo, operaciones del crimen organizado.

De acuerdo con los resultados de EY,¹⁷ el tamaño de la economía informal en México equivale a 19.16% del PIB de los cuales: 17.93% del PIB se relaciona con pagos en efectivo en el sector informal y 1.23% atribuible a la producción no monetaria de la economía informal (producción de bienes de consumo

¹⁷ EY (2019)

final en hogares). Esto corresponde a aproximadamente 4.2 billones de pesos. Más aún, el promedio de la economía informal en México en los últimos 10 años equivale a 18.8% del PIB.

¿CÓMO MEDIR LA ECONOMÍA INFORMAL?

EY en su documento Reducing the Shadow Economy in Mexico through Electronic Payments presenta una estimación el tamaño de la economía informal relacionada a las transacciones en efectivo en México. La metodología elaborada por EY es de naturaleza macroeconómica e indirecta, y una variante del modelo de demanda de efectivo, las variaciones utilizadas tienen como objetivo resolver los problemas de sobreestimación o subestimación que este modelo suele generar.

La metodología consiste en ir descomponiendo la economía agregada en distintos componentes. El primer paso es estimar la economía total -compuesta por todas las actividades-, a partir de la economía total se estima la parte de esta que corresponde a la economía monetaria. Posteriormente, la economía monetaria se divide en economía informal en efectivo y el resto de la economía monetaria. Finalmente, la economía informal en efectivo se divide economía informal en efectivo en forma pasiva (donde una de las partes en la transacción está interesada en ocultarla y se presenta en actividades y entidades formales) y acordada o comprometida (es decir, existe un acuerdo entre ambas partes por ocultar la transacción y se relaciona tanto con actividades legales a ilegales).

Descomposición de la economía para la estimación de la economía informal en efectivo.



Fuente: EY, 2019.

EL CASO DE LA ECONOMÍA INFORMAL COMPROMETIDA

La economía informal comprometida representa el 55% de la economía informal total en México. Esta parte de la informalidad está relacionada con otros factores como la presencia extendida de empresas informales no registradas, así como un porcentaje alto de trabajadores informales, no registrados y sin acceso a seguridad social. En nuestro país 27% de los trabajadores son empleados por empresas informales y 57% son empleados informales (sin acceso a seguridad social) tanto en empresas formales como informales. En este sentido, la economía informal es resultado de la falta de incentivos de las empresas para crecer, registrarse ante las autoridades y pagar impuestos. La falta de formalización y crecimiento de empresas y trabajadores afecta, a su vez, su capacidad para tener acceso a servicios financieros por falta de registro de sus actividades.

Porcentaje de trabajadores empleados en una empresa del sector informal



Porcentaje de trabajadores informales (en empresas formales e informales)



Fuente: IMCO con datos del Banco de Información Económica del INEGI

En contextos de baja productividad y complejidad económica, falta de capacidad de monitoreo y aplicación de la ley desde el sector público, y elevados costos tributarios, financieros y regulatorios la presencia de este tipo de informalidad es extensiva. Adicionalmente todos estos factores que afectan el contexto legal y económico juegan un papel importante en el surgimiento de la economía ilegal, las transacciones u operaciones financieras del crimen y otros intercambios económicos no registrados e ilegales como lo son los relacionados con corrupción y extorsión.

Para reducir este tipo de economía informal es necesario articular intervenciones regulatorias y de política pública que modifiquen los costos de cumplimiento y fiscales para ambas partes. También es necesario fortalecer las capacidades de autoridades regulatorias y fiscales para monitorear y hacer cumplir las disposiciones legales.

Bibliografía

- Altamirano, Claudia. (2016). El flujo de efectivo en México crece durante las campañas políticas. El País. https://elpais.com/internacional/2016/06/01/mexico/1464811338_967069.html (Consultado 25/11/2019).
- COFECE. (2014). Trabajo de investigación y recomendaciones sobre las condiciones de competencia en el sector financiero y sus mercados.
- EY. (2019). Reducing the Shadow Economy in Mexico through Electronic Payments.
- Humphrey, D., Pulley, L., y Vesala, J. (1996). Study and Electronic Payments: A Cross Country Analysis. Journal of Money, Credit and Banking.
- Humphrey, D., Bergendahl, G., Lindblom, T., y Willeson, M. (2003). What does it cost to make a payment? Network Economics, 159-174.
- Instituto Mexicano para la Competitividad. (2016). Reducción de uso de efectivo e inclusión financiera. IMCO. https://imco.org.mx/banner_es/reduccion-de-uso-de-efectivo-e-inclusion-financiera/#_ftn1
- Leandro Medina y Friedrich Schneider. (2018). Shadow economies around the world: what did we learn over the last 20 years?. IMF Working paper.
- Leyvay, Jeanette. (2019). Banco Azteca denuncia a Alejandra Palacios, titular de la Cofece. El Financiero. <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/banco-azteca-presenta-denuncia-contra-titular-de-cofece> (Consultado 27/11/2019).
- MasterCard Advisors. (2013). Cashless Journey Spotlight on Mexico.
- MasterCard Advisors. (2013). Measuring progress toward a cashless society.
- McKinsey&Company. (2018). McKinsey Global Payments Map. McKinsey&Company. <https://www.mckinsey.com/industries/financial-services/our-insights/global-payments-expansive-growth-targeted-opportunities> (Consultado 27/11/2019).
- Myung Jae Sung, Rajul Awasthi, y Hyung Chul Lee. (2017). Can Tax Incentives for Electronic Payments Reduce the Shadow Economy?. World Bank Group.
- Rogoff, K. (2014). Costs and benefits to phasing out paper currency.
- Schneider, F., & C., W. (2013). The shadow economy. The Institute of Economic Affairs. Monographs. Hobart paper, 172.
- Schneider, F., A. Buehn, and C. Montenegro. (2010). "New Estimates for the Shadow Economies All Over the World." International Economic Journal.
- The Economist. (2015). Why does Kenya lead the world in mobile money?. The Economist. <http://www.economist.com/blogs/economist-explains/2013/05/economist-explains-18> (Consultado 25/11/2019).
- The Institute of Economic Affairs Monographs. (2013). Hobart paper. p. 172.
- The Institute for Business in the Global Context. (2014). The cost of cash in Mexico 2014.
- Transparencia Internacional. (2018). Índice de Percepción de la Corrupción. Transparencia Mexicana. https://www.transparency.org/files/content/pages/CPI_2018_Executive_summary_web_ES.pdf (Consultado 22/11/2019).
- World Bank. (2017). The Global Findex 2017 Measuring Financial Inclusion and the Fintech Revolution.
- World Bank. <https://globalfindex.worldbank.org/#GF-ReportChapters> (Consultado 24/11/2019).

IMCO

