

X. LA AGENDA DE LA INCLUSIÓN FINANCIERA

1. La inclusión financiera en la agenda de inclusión social

El Programa de Inclusión Financiera que el gobierno impulsa constituye una política pública destinada a permitir el acceso y uso de los servicios financieros por parte de toda la población y las empresas, en particular de aquellos que no podían acceder a los mismos o que lo hacían en muy malas condiciones: fundamentalmente los hogares de menores ingresos y las micro y pequeñas empresas. Una inclusión financiera plena implica la posibilidad de acceder a servicios financieros adecuados a las necesidades de los usuarios y en condiciones que permitan su efectiva utilización, incluyendo servicios de ahorro, de crédito y de pago, entre otros. La política también procura atacar las desigualdades existentes en materia territorial, ya que tradicionalmente las condiciones para el acceso a dichos sectores en el Interior del país y en la periferia de Montevideo han sido menos favorables que en otras zonas urbanas.

En este marco, la inclusión financiera constituye un elemento central de la agenda de inclusión social. Si la población de menores ingresos, así como también las micro y pequeñas empresas, son excluidas del acceso a servicios financieros, o acceden a ellos en malas condiciones, no sólo se agravan las diferencias sociales y económicas, sino que sus oportunidades de alcanzar mejoras en sus niveles de vida y de producción se ven reducidas, al tener que recurrir a agentes financieros menos fiables y a instrumentos menos eficientes y más costosos.

A su vez, la mejora en el acceso y uso de los servicios financieros asociado a los procesos de inclusión financiera contribuye a combatir la pobreza, al permitir que la población de menores ingresos incremente sus oportunidades y reduzca su vulnerabilidad. En particular, los servicios financieros posibilitan suavizar los ciclos en el consumo, evitando que las familias entren y queden atrapadas en lo que se conoce como “trampa de la pobreza”. De esta forma, el sistema financiero constituye una herramienta que contribuye a mitigar los efectos que shocks económicos

pueden generar sobre las familias, en particular las que se encuentran en situación más vulnerable.

Ante esta realidad debe tenerse en cuenta que la promoción de la inclusión financiera requiere enfrentar fallas de mercado que dificultan el acceso y la utilización plena de los servicios financieros, lo cual justifica la necesidad de implementar políticas públicas en esa dirección.

Vale resaltar que la agenda de inclusión financiera se despliega en el marco de las transformaciones que se han implementado en el sistema financiero en la última década, que han permitido la construcción de un sistema sólido y alineado con los mejores estándares internacionales en materia de regulación y supervisión, lo cual constituye un prerrequisito para poder avanzar en materia de inclusión financiera. Por otra parte, esto tampoco hubiera sido posible si el país no hubiera consolidado, como sucedió en la última década, un sólido manejo macroeconómico.

Además, el avance del progreso tecnológico y su aplicación a los servicios financieros y de pagos constituye una oportunidad para el desarrollo del mercado, pero al mismo tiempo genera riesgos de exclusión. En ausencia de políticas públicas, las asimetrías en el acceso a la tecnología potencian la exclusión de los sectores sociales de menores ingresos y de las empresas de reducida dimensión económica. Por el contrario, el diseño y aplicación de una adecuada política pública puede facilitar el acceso de dichos sectores sociales y empresariales a los servicios financieros, permitiendo que hagan uso y se apropien de las ventajas que provee la continua evolución tecnológica.

En síntesis, la inclusión financiera es un concepto amplio que se basa en un conjunto de precondiciones necesarias para su desarrollo y que vincula varios elementos complementarios, entre los que podemos destacar los siguientes: i) una adecuada regulación y supervisión financiera; ii) una amplia oferta de productos y servicios financieros de calidad, a precios razonables, que se adapten a las necesidades tanto de las personas como de las empresas; iii) una cobertura extendida de la red física y la base tecnológica, con acceso a canales transaccionales tradicionales y no tradicionales, que permitan realizar transacciones de forma segura y eficiente; iv) la promoción y desarrollo de políticas de educación

financieras, y v) la protección al usuario de los servicios financieros y la transparencia de la información.

2. Una reforma estructural al servicio de la agenda de desarrollo

El Programa de Inclusión Financiera se enmarca en el conjunto de reformas estructurales que el gobierno ha venido implementando desde el año 2005. En línea con estas reformas, contribuye a generar condiciones para que el país alcance mayores niveles de desarrollo económico y social y, en particular, constituye un importante aporte para mejorar las condiciones de vida de la población y potenciar la actividad de las micro y pequeñas empresas.

Ello obedece a que el sistema financiero constituye uno de los pilares fundamentales por donde se canalizan los recursos financieros generados por la sociedad. Por ese motivo, uno de los objetivos centrales de las políticas públicas es contribuir a lograr un sistema financiero más desarrollado, más profundo, más transparente, más competitivo y más inclusivo, para de esta manera potenciar su contribución al logro de un mayor desarrollo económico y social, sobre bases de equidad e inclusión.

Existe abundante evidencia respecto a la importancia del desarrollo y la profundización financiera para mejorar el crecimiento y el desarrollo económico y social de un país. Diversos estudios demuestran que el acceso a servicios financieros adecuados impulsa la acumulación de capital físico y humano y contribuye a mejorar la calidad de vida y el bienestar de los hogares y la productividad de las empresas, así como a la reducción de desigualdades.

Si se actúa sobre las fallas de mercado que limitan el acceso y la utilización de los servicios financieros no sólo se benefician los nuevos usuarios que se incorporan, sino también los actuales usuarios, así como el sistema en su conjunto. Un sistema financiero inclusivo permite alcanzar un mayor volumen de operaciones, generando así ganancias de eficiencia derivadas de las economías de escala que se producen. De la misma forma, al incluir más personas y más empresas se potencia el

aprovechamiento de la infraestructura del sistema de pagos y se generan economías de red.

De esta manera, una mayor inclusión financiera genera beneficios a la sociedad en su conjunto, al facilitar las transacciones, promover mayores niveles de inversión productiva, incrementar la productividad de la economía y contribuir a mejorar la calidad de vida y el bienestar de las familias:

- a) **Facilidad para realizar transacciones.** En ausencia de servicios de pago adecuados, las empresas y las personas en general deben recurrir a medios de pago más riesgosos y menos prácticos y eficientes, como por ejemplo el dinero en efectivo, provocando un aumento de los costos de transacción y afectando el funcionamiento del sistema de pagos de la economía. De esta forma, la expansión del uso de medios de pago electrónicos, asociado a mayores niveles de inclusión financiera, aumenta la eficiencia del sistema y contribuye a mejorar las condiciones de seguridad de la población.
- b) **Mejoras en materia de inversión y productividad de la economía.** Un adecuado acceso a los instrumentos de ahorro y crédito ayuda a desarrollar las inversiones productivas y a aprovechar las oportunidades de negocios, aumentando la productividad general de la economía. En efecto, las instituciones financieras permiten canalizar de mejor manera el ahorro doméstico al financiamiento de las necesidades de las empresas, tanto en materia de liquidez (capital de trabajo) como de inversiones productivas (capital físico).
- c) **Mejoras de bienestar social y en la calidad de vida de las personas.** El acceso a servicios financieros de calidad, en condiciones de plazos y precios adecuados, y ajustados a las necesidades de las familias, permite suavizar el consumo a lo largo del ciclo de vida de las personas. En este sentido, las instituciones financieras permiten financiar inversiones o necesidades de gasto, asociadas por ejemplo a la compra o refacción de la vivienda, la educación de los hijos (capital humano) o la compra de bienes durables, cuya temporalidad puede no coincidir con la

disponibilidad corriente de ingresos, permitiendo que el consumo no tenga que estar necesariamente correlacionado con el ingreso contemporáneo. De esta forma, la posibilidad de utilizar adecuadamente los servicios financieros facilita que los hogares puedan atender el conjunto de necesidades que enfrentan para mejorar su calidad de vida, lo cual puede significar una contribución importante para mejorar el bienestar de las personas y de la sociedad en su conjunto. La necesidad de un uso adecuado de los servicios financieros pone de relevancia la importancia que tiene la educación financiera y la protección al usuario de estos servicios, como elemento clave en todo proceso de inclusión financiera.

3. Objetivos e instrumentos del Programa de Inclusión Financiera

El Programa de Inclusión Financiera despliega un conjunto de herramientas tendientes a alcanzar dos objetivos básicos.

Por un lado, se apunta a universalizar el derecho de todos los ciudadanos a acceder a un conjunto de servicios financieros básicos de calidad y que atiendan efectivamente a sus necesidades: medios de pago electrónicos, instrumentos de ahorro y acceso al crédito en condiciones más favorables. La promoción del acceso y uso de más servicios, por parte de una mayor cantidad de usuarios, en condiciones de mayor competencia y en un entorno regulado y supervisado, sentará las bases para una mayor democratización en el acceso al sistema financiero.

Un segundo objetivo es lograr un funcionamiento más eficiente del sistema de pagos de la economía, fomentando el uso de medios de pago electrónicos en sustitución del efectivo. Una transformación de este tipo tiene múltiples beneficios para la economía en su conjunto. Por un lado, permite alcanzar mejoras significativas de eficiencia y, por lo tanto, genera ganancias de bienestar social general. Asimismo, contribuye a mejorar las condiciones de seguridad de la población y los comercios. Finalmente, fomenta la formalización de la economía y el combate a la evasión fiscal, fortaleciendo también los controles para la prevención del lavado de activos.

Como forma de potenciar los objetivos señalados, el Programa de Inclusión Financiera también se propone promover la competencia en el sector financiero, generando las condiciones para la incorporación de nuevos actores no bancarios que ofrezcan servicios de pago (las instituciones emisoras de dinero electrónico) y para corregir algunas prácticas que no permitían un funcionamiento competitivo pleno del sistema. Las mejoras en materia de competencia, además de contribuir a un funcionamiento más eficiente del mercado, también fomentan el acceso a una mayor cantidad de servicios, de mayor calidad, más adecuados a las necesidades de cada uno de los actores y a menores costos.

3.1. Herramientas para universalizar el acceso a servicios financieros

Acceso gratuito a una cuenta o instrumento de dinero electrónico

Como forma de avanzar hacia el primer objetivo señalado, la Ley de Inclusión Financiera³⁴ estableció un cronograma gradual que pauta las distintas etapas hasta alcanzar el acceso universal de que quienes trabajan, perciben una pasividad o prestación social y de todas las empresas de reducida dimensión económica a un conjunto básico de servicios financieros. En particular, se garantiza el derecho a acceder en forma gratuita a una cuenta bancaria con una tarjeta de débito asociada o a un instrumento de dinero electrónico, asegurando la posibilidad de realizar una cantidad mínima de extracciones de efectivo y transferencias interbancarias sin costo, y permitiendo el acceso a un medio de pago electrónico con el que realizar pagos directamente en los comercios sin ningún tipo de costo.

El primer gran hito del cronograma establecido se verificó en octubre de 2015.³⁵ Desde dicha fecha todos los trabajadores, pasivos y beneficiarios de prestaciones sociales que cobraban sus ingresos en efectivo tienen derecho a acceder a una cuenta en una institución de intermediación

³⁴ Ley N 19.210, de 29 de abril de 2014.

³⁵ El Decreto N° 263/015 reglamentó las disposiciones relativas al pago de remuneraciones, honorarios, pasividades, beneficios sociales y otras prestaciones.

financiera o a un instrumento de dinero electrónico en el que cobrar su remuneración, pudiendo elegir la institución a través de la cual cobrar. En el caso de quienes a esa fecha ya cobraban sus ingresos a través de un banco o una red de pagos, se dispuso que el derecho a elegir en qué institución cobrar comenzará a regir a partir de octubre de 2016. También se estableció que desde octubre de 2015 todas las empresas de reducida dimensión económica tienen derecho a acceder a una cuenta bancaria sin costo, con las mismas prestaciones gratuitas señaladas precedentemente.

El cronograma definido prevé que a partir de octubre de 2016 todos los trabajadores, beneficiarios de prestaciones sociales y nuevos pasivos deban cobrar sus ingresos a través de medios electrónicos. No obstante, se estableció que pueden acordar con la parte pagadora continuar cobrando por medios diferentes a los previstos por la Ley, incluido el efectivo, hasta el 30 de abril de 2017.

Por su parte, se previó que quienes al 1° de noviembre de 2015 ya percibían una jubilación o pensión no quedan alcanzados por la obligatoriedad de cobrar su pasividad a través de medios electrónicos, pudiendo mantener sistemas distintos de cobro, incluido el efectivo. En cualquier caso, todos los pasivos tienen derecho a elegir cobrar en una cuenta bancaria o instrumento de dinero electrónico.

La puesta en marcha de estas modificaciones, además de asegurar el acceso universal a estos servicios financieros básicos, introdujo cambios significativos en diversos aspectos del funcionamiento del sistema financiero, volviéndolo más eficiente y accesible. En particular, el establecer que es el trabajador, pasivo o beneficiario el que elige la institución en la cual cobrar implicó una modificación muy importante en la lógica de funcionamiento del sistema, cambiando el foco de la competencia de las instituciones financieras. Previo a la Ley de Inclusión Financiera, era el empleador el que elegía la institución a través de la cual pagar a sus trabajadores. En función de ello, las instituciones que proveían los servicios de pago competían por dar un buen servicio y beneficios a los empleadores. Cuando quienes deciden la institución en la cual cobrar sus haberes son los propios trabajadores, se cambia el foco de la competencia hacia el usuario, centrándola en la disponibilidad y calidad de los servicios que se les brinda y las condiciones de acceso a los mismos.

Otra medida que aumenta los niveles de competencia del sistema financiero en beneficio de los usuarios es la creación de un nuevo actor no bancario, proveedor de servicios de pago: las instituciones emisoras de dinero electrónico.³⁶ Estos actores, supervisados y regulados por el Banco Central del Uruguay (BCU), tienen la capacidad de emitir medios de pago, que pueden tomar la forma de tarjetas prepagas o billeteras electrónicas. A mayo de 2016 el BCU había autorizado a actuar como emisores de dinero electrónico a nueve instituciones y se encontraba analizando las solicitudes presentadas por otras tres. De las nueve instituciones autorizadas, cinco tienen licencia para prestar los servicios de pago de remuneraciones, tres emitirán dinero electrónico para alimentación y la restante emitirá dinero electrónico para fines distintos al pago de remuneraciones.

En línea con el objetivo de democratizar el acceso al sistema financiero, se estableció la prohibición de que las instituciones que decidan proveer los servicios de pago de remuneraciones establezcan un trato discriminatorio, debiendo otorgar los servicios de pago a todos los trabajadores, pasivos o beneficiarios que lo soliciten. Asimismo, se establece que los productos, servicios, beneficios y cualquier otro tipo de promoción que las instituciones ofrezcan de forma complementaria a los mínimos gratuitos obligatorios, deberán estar disponibles para todos los trabajadores, pasivos y beneficiarios. En particular, se dispone que en ningún caso las instituciones puedan establecer para el acceso a dichas ofertas exigencias de ingresos mínimos ni saldos promedios mínimos en la cuenta o instrumento de dinero electrónico.

En suma, la implementación del mencionado cronograma constituyó un importante avance hacia la universalización del acceso a servicios financieros, garantizando a todos los trabajadores, pasivos y beneficiarios de prestaciones sociales, así como a todas las empresas de reducida dimensión económica, el derecho a acceder en forma gratuita a una cuenta o instrumento de dinero electrónico y a un conjunto de servicios financieros básicos. Adicionalmente, las transformaciones introducidas a partir de la Ley de Inclusión Financiera han significado un importante

³⁶Estas instituciones fueron creadas por la Ley de Inclusión Financiera N° 19.210 y reglamentadas por la Circular N° 2.198 del BCU.

cambio en las bases del funcionamiento del sistema financiero, aumentando significativamente los niveles de competencia, contribuyendo a mejorar sus niveles de eficiencia y la disponibilidad y calidad de los servicios prestados a los usuarios.

Crédito de nómina: instrumento para mejorar las condiciones de acceso al crédito

Vinculado al pago de salarios y pasividades, la Ley de Inclusión Financiera definió un nuevo instrumento, denominado “Crédito de Nómina”, que tiene como objetivo central facilitar y mejorar las condiciones de acceso al financiamiento por parte de trabajadores y pasivos.

Los créditos de nómina podrán ser otorgados por las entidades que tienen derecho de fuente legal para el descuento de nómina, que actualmente son las cooperativas, las asociaciones civiles y las instituciones de intermediación financiera “pagadoras de nómina”, estas últimas para los créditos que otorguen a las personas que les eligieron para cobrar.³⁷ De esta forma, se extendió el mecanismo de retención de haberes a más instituciones, dándole más posibilidades a trabajadores y pasivos para que pueda elegir la opción que les resulte más conveniente.

Con el objetivo de proteger la situación financiera de los usuarios, evitando en particular que a partir de la creación de este nuevo instrumento se generen situaciones de sobreendeudamiento de las familias, se establecieron una serie de condiciones que deben cumplir los créditos de nómina. Por un lado, deberán otorgarse en la moneda en que se cobra la remuneración o en unidades indexadas, evitando el descalce de moneda entre el crédito y los ingresos de la persona. Asimismo, se limitó el porcentaje que la cuota del crédito puede representar respecto de los ingresos nominales, y se estableció un tope más exigente para la tasa de

³⁷ Las instituciones emisoras de dinero electrónico no pueden conceder Créditos de Nómina, pues su licencia no les permite conceder préstamos. No obstante, en estos casos los créditos de nómina se podrán otorgar a través de acuerdos con las cooperativas y asociaciones civiles que tienen derecho de fuente legal para el descuento de nómina.

interés de este tipo de operaciones. Respecto a este último punto, se busca que la tasa de interés de este nuevo instrumento se ubique en niveles reducidos, atendiendo al menor riesgo y al menor costo de gestión de este tipo de operativa. Es así que el tope de usura, que para el crédito al consumo general se ubica en 55% por encima de la tasa de interés promedio del mercado, se redujo a 20% para este tipo de operaciones.

Asimismo, se prevé un cronograma gradual de aumento del denominado “intangibles”, esto es, el porcentaje mínimo del sueldo que no se puede afectar por retenciones directas sobre la nómina, pasando del 30% que regía en 2014 hasta el 50% en 2018. De esta forma, se procura proteger el salario y las jubilaciones, evitando que se los pueda comprometer a través de retenciones directas sobre la nómina en proporciones significativas.

Prohibición de venta cruzada condicionada de productos y servicios financieros y no financieros

Otra medida prevista en la Ley de Inclusión Financiera, a efectos de transparentar los precios que se cobran por los servicios financieros, es la prohibición de la venta cruzada condicionada de productos y servicios financieros y no financieros. Para ello, se estableció que las entidades que ofrecen productos y servicios financieros de cualquier especie no pueden condicionar dicha oferta a la contratación de otros productos o servicios de carácter no financiero, provistos por la misma entidad o por un tercero, ni ofrecer un mejor precio u otro beneficio por los primeros, si contrata también los segundos. Adicionalmente, se limitó la parte de la cuota social que las asociaciones civiles y las cooperativas pueden excluir del cálculo de la tasas de interés que informan a los usuarios y que se computa a los efectos del tope de usura.

Estas disposiciones tienen la finalidad de transparentar la tasa de interés de las operaciones de crédito. Esto resulta relevante para el caso de instituciones que cobran cuota social y que combinan la actividad de otorgar créditos con la venta de productos o servicios no financieros. De este modo, además de mejorar la transparencia del sistema, se protegen los derechos de los usuarios de los servicios financieros.

Programa de Ahorro Joven para Vivienda

Con el objetivo de incentivar la cultura del ahorro, la Ley de Inclusión Financiera creó un programa de incentivos para promover el ahorro de los jóvenes destinado al acceso a una solución habitacional.

El ahorro privado tiene importantes beneficios macroeconómicos y microeconómicos. Aumentar el ahorro privado, particularmente en Uruguay, donde el ahorro privado ha sido históricamente bajo, supone un incremento de fuentes de financiamiento para la inversión y actúa además como un estabilizador ante las variaciones de los ciclos económicos. Para las familias, el ahorro actúa como parte de la red de previsión social, evitando ajustes bruscos del nivel de vida en momentos de caída de los ingresos. El ahorro es, además, clave para el acceso a la vivienda, tanto para calificar para el crédito bancario, como para constituir depósitos de garantía de alquiler o para acceder a programas del Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial (MVOTMA) y Medio Ambiente o de la Agencia Nacional de Vivienda (ANV).

El ahorro de las familias, además de depender de condiciones económicas, tiene un fuerte componente cultural. El objetivo del Programa de Ahorro Joven para Vivienda es, entonces, promover la conducta de ahorro desde las primeras etapas de la vida activa de las personas.

Los beneficiarios son los jóvenes trabajadores de entre 18 y 29 años de edad, que ahorren en una cuenta inscripta en el Programa en cualquier institución de intermediación financiera que adhiera al mismo. Para promover el ahorro, se otorga un incentivo en dinero por el equivalente al 30% del ahorro constituido durante los primeros cuatro años de vigencia del Programa, con un máximo de UI 10.800.³⁸ El incentivo se pagará si el joven titular de la cuenta tiene una conducta sostenida de ahorro³⁹ y

³⁸ El Programa fue reglamentado por el Decreto N° 257/014. Se inició en octubre de 2014, por lo cual los ahorros computables son los generados hasta setiembre de 2018. La vigencia del Programa se extiende hasta setiembre de 2020.

³⁹ Para acceder al beneficio se exige un mínimo de 18 depósitos mensuales, consecutivos o no, de al menos UI 500.

concreta una solución de vivienda durante la vigencia del Programa, abarcando los casos de compra de inmueble, firma de un contrato de alquiler o acceso a cualquiera de los programas del MVOTMA o de la ANV.

Desde su puesta en marcha en octubre de 2014, el Programa de Ahorro Joven para Vivienda ha contribuido a estimular la conducta de ahorro en la población objetivo, habiéndose concretado a mayo de 2016 la inscripción al Programa de unas 4.500 cuentas.

Es importante destacar que el impacto del Programa no dependerá sólo de la cantidad de jóvenes que accedan al beneficio, sino también de la cantidad total de jóvenes que se inscriban y ahorren, pues incluso aquellos que no concreten una solución habitacional, dispondrán de un ahorro propio como resultado de una modificación de su comportamiento de consumo.

3.2. Herramientas para transformar y modernizar el sistema de pagos

Promoción de inversiones en terminales POS, sistemas de facturación y dispositivos que habiliten la extracción de efectivo

Una primera condición indispensable para avanzar en la transformación del sistema de pagos está relacionada con la incorporación por parte de los comercios de la infraestructura necesaria para el procesamiento de los pagos electrónicos. Con este objetivo, desde el año 2012 el gobierno ha puesto en marcha una serie de iniciativas tendientes a extender la red de terminales de puntos de venta (POS, por sus siglas en inglés) en los comercios, con especial énfasis en los de menor dimensión económica y en los ubicados en el interior del país y en los barrios periféricos de la capital. Para ello, se promovió una reducción de los costos de acceso y de uso de la tecnología de pago electrónico.

Por un lado, se declaró promovida, en el marco de la Ley de Promoción de Inversiones, la actividad de instalación de terminales POS, teclados

numéricos (PIN PAD) y demás accesorios de terminales POS.⁴⁰ En particular, se estableció un conjunto de exoneraciones tributarias para las empresas que integren estos dispositivos a su activo fijo. Como contrapartida, las redes de terminales POS que se benefician de estas exoneraciones deben cumplir con un cierto nivel de expansión de la red y están obligadas a arrendar los dispositivos a un precio máximo establecido, como forma de que los beneficios tributarios se trasladen también a los comercios a través de un menor costo de arrendamiento. Este esquema, que como se analiza más adelante ha demostrado ser sumamente exitoso para la expansión de la cantidad de comercios que aceptan medios de pago electrónico, se ha ido extendiendo en el tiempo y actualmente rige hasta el 31 de diciembre de 2016.

Asimismo, se ha extendido el alcance de la declaratoria promocional, incorporando en el esquema de promoción la instalación de sistemas de facturación integrados a las terminales POS y de dispositivos que habiliten la extracción de efectivo.⁴¹

La promoción de sistemas de facturación integrados a las terminales POS tiene como objetivo agilizar las operaciones de pago con medios electrónicos. Con este tipo de soluciones se simplifica la carga de información para que pueda computarse la rebaja del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y se mejora la experiencia de compra con medios de pago electrónicos, haciendo más rápido y sencillo, además de seguro y conveniente, el proceso de pago para los usuarios.

Subsidio al arrendamiento de terminales POS

En forma adicional, se estableció un subsidio al costo del arrendamiento de las terminales POS para aquellos contribuyentes que tuvieran una facturación anual inferior a UI 4.000.000.⁴² Este subsidio se otorgó a

⁴⁰ Decretos N° 459/011 y N° 293/012. Los PINPAD son los dispositivos que se conectan a la terminal POS y son utilizados para realizar transacciones basadas en el uso de PIN.

⁴¹ Decreto N° 319/014 y N° 351/015.

⁴² Decreto N° 288/012 y N°351/015.

través de un crédito fiscal por un valor equivalente al 100% del costo del arrendamiento hasta el 31 de diciembre de 2013, por un equivalente al 70% de dicho costo hasta el 31 de diciembre de 2016 y al 40% hasta el 31 de diciembre de 2017.

A efectos de simplificar la operativa del subsidio en el caso de las empresas de reducida dimensión económica, se estableció que el crédito fiscal fuera aplicado por la empresa administradora de la red de terminales POS, trasladando así el subsidio de forma inmediata a un menor costo de arrendamiento.

Reducción de aranceles y plazos de pago por las ventas realizadas con medios de pago electrónico

Un segundo elemento que condiciona la aceptación de medios de pago electrónico por parte de los comercios, además del costo del arrendamiento de la terminal POS, refiere a los aranceles cobrados por los emisores de los medios de pago. Al respecto, en el año 2011 el Gobierno impulsó una serie de acciones que redundaron en una rebaja significativa de los aranceles máximos para las operaciones con tarjetas de crédito y, especialmente, con tarjetas de débito.

En el caso de las operaciones con tarjetas de débito los aranceles máximos pasaron de 7% a 2,5%. Por su parte, los aranceles máximos de tarjetas de crédito en modalidad “contado” pasaron de 7% a 4,5% en general, y a 4% para los comercios del rubro alimentación, mientras que en las operaciones en cuotas el arancel se redujo a 4,9%. Estas medidas favorecieron en particular a los pequeños comercios, que eran quienes abonaban los aranceles más elevados, ya que los comercios de mayor tamaño, haciendo uso de su mayor capacidad de negociación con los emisores, ya tenían mejores condiciones. A su vez, los emisores se comprometieron a cumplir un cronograma de reducciones adicionales, en función del aumento de la utilización de estos medios de pago, que llevará el arancel máximo de las tarjetas de débito a 1,5% y a 3,5% para las tarjetas de crédito.

En el marco de ese cronograma, a fines de 2015 se promovió la conformación de un grupo de trabajo con el objetivo de continuar

avanzando en la reducción de aranceles. A partir de ello, el BROU y los bancos privados nucleados en la Asociación de Bancos Privados del Uruguay acordaron adelantar las rebajas en el arancel máximo aplicable a las ventas con tarjetas de débito, llevándolo de 2,5% a 2,35% a partir del 1° de enero de 2016 y a 2,2% a partir del 1° de julio de 2016.

De forma complementaria a lo anterior, se estableció una rebaja transitoria adicional de los aranceles máximos aplicables a las ventas con tarjeta de débito para todos los comercios de reducida dimensión económica, llevándolo a 2% por el período comprendido entre el 1° de enero de 2016 y el 31 de diciembre de 2017. Así, estos comercios se beneficiaron de una rebaja de 20% en los aranceles.

Finalmente, los emisores de tarjetas acordaron reducir el plazo máximo de pago a los comercios por las ventas con tarjeta de débito, llevándolo de 48 a 24 horas, medida que estará operativa desde el 1° de julio de 2016. Esto permite disminuir los costos financieros que la aceptación de medios de pago electrónico genera a las empresas, al reducir las necesidades de capital de trabajo.

Reducción de las retenciones de impuestos a las pequeñas empresas

Una medida adicional de estímulo, con foco en los comercios de menor dimensión económica, fue la disminución del porcentaje de retención de impuestos que se realiza por las ventas con medios electrónicos.

Esta iniciativa tuvo dos momentos diferenciados. Primero, una reducción desde 5 a 2 puntos porcentuales en 2012 y, en segunda instancia, una eliminación completa de las retenciones de impuestos a las ventas con medios electrónicos realizadas por parte de los comercios de reducida dimensión económica en los años 2016 y 2017.⁴³

⁴³ Decretos N° 458/011 y N° 350/015 respectivamente.

Interoperabilidad de redes de terminales POS

Uno de los aspectos que afectaba negativamente la eficiencia del funcionamiento del sistema de pagos electrónicos era la existencia de importantes problemas de competencia y barreras a la entrada en el mercado de las tarjetas de crédito y débito, así como en el de las redes de terminales POS.

En efecto, estas dificultades estaban asociadas al hecho de que un mismo grupo de empresas ocupe una posición dominante en el mercado de las tarjetas y en el mercado de las redes de terminales POS. Ello provocaba que un conjunto de tarjetas de crédito no pudieran prestar su servicio a través de la principal red de terminales POS, lo que tenía como consecuencia que dichos medios de pago se volvieran poco atractivos para los usuarios. A su vez, los emisores de las principales tarjetas de crédito del país no permitían que sus instrumentos pasaran por las redes de terminales POS que tenían una participación más minoritaria, poniendo en cuestión la utilidad de esas terminales para los comerciantes. En suma, existía un esquema de funcionamiento que se caracterizaba por una tendencia a la concentración y un bloqueo a la operativa de los actores de menor participación y a la entrada de nuevos competidores.

Para subsanar esta situación, y utilizando las facultades otorgadas por la Ley de Inclusión Financiera, se estableció un reglamento para asegurar la interoperabilidad de las redes de terminales POS. En el mismo se dispone que las mencionadas redes deben permitir la interconexión y el procesamiento de transacciones con todas las tarjetas de crédito y débito que lo soliciten. En forma análoga, todas las tarjetas de crédito y débito deben habilitar la interconexión con las redes de terminales POS que lo soliciten. Las diferentes partes pueden establecer condiciones de seguridad para habilitar la interconexión, pero estas condiciones no pueden ser discriminatorias. Asimismo, se designó a la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC) como entidad encargada de

verificar el cumplimiento de lo previsto por el esquema de interoperabilidad.⁴⁴

A partir de la entrada en vigencia de este reglamento se ha generado una importante mejora en el mercado y se han dado las condiciones para una interoperabilidad total del sistema.

Regímenes promocionales para turismo, asignaciones familiares y Tarjeta Uruguay Social

Previo a establecer la rebaja generalizada en el IVA para las operaciones con medios de pago electrónico, el Gobierno había establecido una serie de regímenes promocionales que significaron una primera experiencia de otorgamiento de beneficios fiscales focalizados en los pagos electrónicos.

Por un lado, en el año 2006 se estableció, a través de la Ley N° 17.934 y con el objetivo de incentivar la actividad turística y contribuir a su formalización, una rebaja de hasta 9 puntos del IVA para un conjunto de actividades vinculadas al turismo, siempre que el pago se realice con tarjetas de crédito o débito. Entre estas actividades se incluyen las compras en restaurantes, los servicios de catering, para ventas y eventos, arrendamientos de vehículos sin chofer y actividades de mediación inmobiliaria.

A los efectos de profundizar los resultados derivados de la implementación de este régimen, potenciando los objetivos perseguidos, se introdujeron una serie de innovaciones en el diseño de estas medidas promocionales. Por un lado, se estableció una ampliación de la rebaja del IVA para las compras en restaurantes y para los arrendamientos de vehículos sin chofer realizados por no residentes con medios de pago electrónico, exonerándolas de la totalidad del IVA.

Asimismo, como forma de equiparar las condiciones para las instituciones emisoras de dinero electrónico creadas por la Ley de Inclusión Financiera,

⁴⁴ Decreto N° 306/014.

se extendieron todos los beneficios establecidos para tarjetas de crédito y débito, a los instrumentos de dinero electrónico que al momento de aprobarse la Ley N° 17.934 aún no existían.⁴⁵

Finalmente, los beneficios para las compras en restaurantes, que inicialmente aplicaban exclusivamente para las consumiciones en el propio local, se extendieron a las compras de comida para llevar y a los pedidos a domicilio.⁴⁶

Por su parte, desde el Gobierno también se implementó un programa piloto para el pago de las Asignaciones Familiares a través de cuentas bancarias con una tarjeta de débito asociada, la tarjeta BPS Prestaciones. Esto permitió comenzar el proceso de inclusión financiera centrado en sectores de la población que se encontraban en una situación de clara exclusión en materia de acceso a los servicios financieros.

En el marco de este programa piloto, más de 30 mil hogares beneficiarios de Asignaciones Familiares optaron por el cobro del beneficio a través de la tarjeta BPS Prestaciones. Con dicha tarjeta, los beneficiarios pueden acceder a la reducción de la totalidad del IVA por las compras efectuadas con la misma, focalizando de esta forma la reducción del IVA en los hogares de menores ingresos.⁴⁷

En línea con lo anterior, se estableció que las operaciones pagadas con la Tarjeta Uruguay Social (TUS) se encuentran completamente exentas del pago del IVA, lo que constituye otra política más en la dirección de volver más progresiva la política tributaria.

Rebaja del IVA a través de medios electrónicos

Como forma de vehicular la rebaja del IVA propuesta en el programa de gobierno de la pasada administración, se optó por implementarla a través

⁴⁵ Decreto N° 201/015.

⁴⁶ Decreto N° 330/015.

⁴⁷ Ley N° 18.910.

de la utilización de medios de pago electrónicos. De esta forma, se aseguró que los consumidores se apropiaran efectivamente de la rebaja del IVA, transparentando su aplicación y evitando que su efecto se diluyera a lo largo de la cadena de comercialización. Al mismo tiempo, esta forma de implementación generaba fuertes incentivos hacia la utilización de medios de pago electrónico, colaborando con el proceso de transformación del sistema de pagos y la disminución del uso de efectivo.

Para que la implementación de la rebaja a través de estos medios pudiera ser apropiada por todos los ciudadanos era importante avanzar en dos direcciones. En primer lugar, facilitar que toda la población pudiera acceder a un medio electrónico de pago. En este sentido, la entrada en vigencia del cronograma de pago de remuneraciones antes comentado, así como el desarrollo de tarjetas prepagas de acceso gratuito, sentó las bases para que toda la población tenga la posibilidad de acceder a un medio de pago electrónico sin ningún tipo de costo.

Una segunda línea de trabajo refería a extender la aceptación de los medios de pago electrónico por parte de los comercios. A tales efectos, y como fuera comentado, se introdujeron una serie de incentivos y medidas que provocaron un fuerte crecimiento en la cantidad de comercios que aceptan medios de pago electrónico.

En este contexto, la Ley de Inclusión Financiera estableció una reducción permanente de dos puntos porcentuales de IVA en las ventas a consumidores finales cuando el pago se realice mediante la utilización de tarjetas de débito, instrumentos de dinero electrónico u otros instrumentos análogos. Asimismo, el Poder Ejecutivo utilizó la facultad que la Ley le otorgó para implementar reducciones transitorias adicionales en las ventas a consumidores finales por montos menores a 4.000 UI, llevando así la reducción del IVA en las operaciones con tarjeta de débito e instrumentos de dinero electrónico a cuatro puntos porcentuales entre el 1° de agosto de 2014 y el 31 de julio de 2015 y a tres puntos porcentuales entre el 1° de agosto de 2015 y el 31 de julio de 2016. También se utilizó la facultad para reducir el IVA en dos puntos porcentuales el primer año y un punto

porcentual el segundo año, para las ventas de hasta 4.000 UI cuyo pago se efectúe mediante la utilización de tarjetas de crédito.⁴⁸

Transformaciones en el mercado de las transferencias interbancarias

El uso de las transferencias interbancarias mostraba previo al inicio del Programa de Inclusión Financiera un importante subdesarrollo y un funcionamiento muy ineficiente. Por un lado, existía una sobreutilización de los cheques como instrumento de pago, en detrimento de un instrumento más moderno y eficiente como lo son las transferencias interbancarias. El subdesarrollo estaba asociado, en buena medida, al bloqueo que los propios actores del sistema imponían para limitar su desarrollo, cobrando precios sumamente elevados para la realización (e incluso la recepción) de transferencias interbancarias. Adicionalmente, en algunos casos ni siquiera se habilitaban los traspasos de fondos por vía electrónica entre distintas instituciones de intermediación financiera.

A los efectos de atacar estas dificultades, desde el Programa de Inclusión Financiera se tomaron una serie de acciones e iniciativas. En primer lugar, en el marco de las disposiciones relativas al pago de remuneraciones, pasividades y beneficios sociales, se incluyó entre las condiciones básicas mínimas que los bancos deben ofrecer a sus usuarios, la posibilidad de realizar hasta 8 transferencias gratuitas a cuentas en la misma u otras instituciones de intermediación financiera.

Asimismo, como forma de generar un mayor volumen en el sistema de pagos interbancarios y contribuir a disminuir los costos de su operativa aprovechando las economías de escala generadas, la Ley de Inclusión Financiera estableció un conjunto de restricciones a la forma en que pueden realizarse ciertas operaciones, en particular de aquellas que implican montos elevados. De este conjunto de restricciones algunas ya se encuentran operativas, como ser el pago a proveedores del Estado, que debe realizarse mediante transferencia interbancaria,⁴⁹ el pago de

⁴⁸Decreto N° 203/014.

⁴⁹Decreto N° 180/015.

arrendamientos que superen las 40 BPC anuales, que debe realizarse mediante acreditación en cuenta bancaria,⁵⁰ y el pago de tributos nacionales por montos mayores a UI 10.000, que debe realizarse a través de medios de pago electrónico, certificados de créditos de DGI o cheque no a la orden.⁵¹ Por su parte, aún restan por reglamentar las disposiciones relativas al modo en que deben pagarse los negocios sobre bienes inmuebles y vehículos motorizados. Tampoco se encuentran vigentes las restricciones a las transacciones de elevado monto, que prohíben la utilización de efectivo en las operaciones mayores a UI 40.000 y limitan el uso de cheques en las operaciones de más de UI 160.000.

Finalmente, la Ley de Inclusión Financiera facultó al Poder Ejecutivo a regular los precios de las transferencias domésticas de fondos realizadas entre cuentas radicadas en una misma o en diversas instituciones de intermediación financiera. Si bien el Poder Ejecutivo no hizo uso de esta facultad en forma genérica, la existencia de la misma permitió enviar una señal al mercado y acelerar los procesos de negociación entre los diferentes actores a efectos de alcanzar un acuerdo que potencie el desarrollo del mercado.

Este conjunto de medidas ha permitido una importante mejora en el mercado de las transferencias interbancarias. Por un lado, se ha alcanzado un nuevo equilibrio con interoperabilidad total entre todos los actores. Asimismo, las negociaciones derivaron en una importante reducción de los precios de las transferencias y una eliminación de los cobros por transferencias recibidas. En efecto, desde comienzos de 2016 las transferencias interbancarias por hasta US\$ 10.000 o \$ 300.000 desde cuentas pertenecientes a personas físicas tienen un costo de US\$ 1,90, lo cual significa el inicio de un proceso de reducción del costo de utilización de este instrumento que permitirá el desarrollo de la operativa y, con ello, generar economías de escala que habiliten nuevas reducciones en el costo para el usuario.

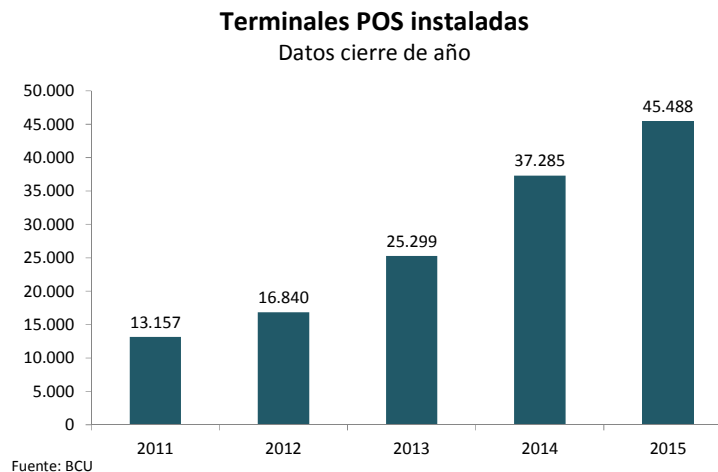
⁵⁰ Decreto N° 264/015 y Decreto N° 331/015.

⁵¹ Decreto N° 089/016.

4. Resultados: un cambio en los hábitos de pago de los uruguayos

Incremento en la aceptación de medios de pago electrónico

Las iniciativas implementadas por el Poder Ejecutivo generaron una profunda transformación del sistema de pagos. En lo que refiere a la aceptación de medios de pago electrónico, se observó un significativo incremento en el número de terminales POS existentes en todo el territorio. De acuerdo a las estadísticas relevadas por el BCU, el número de terminales POS se multiplicó por más de tres, pasando de cerca de 13.000 terminales al cierre de 2011 a más de 45.000 a finales de 2015. En los primeros meses de este año se mantuvo esta tendencia de rápido crecimiento en el número de comercio que incorporan terminales POS, por lo que al cierre del primer semestre de 2016 se estaría alcanzando un récord absoluto de 50.000 terminales POS instaladas.



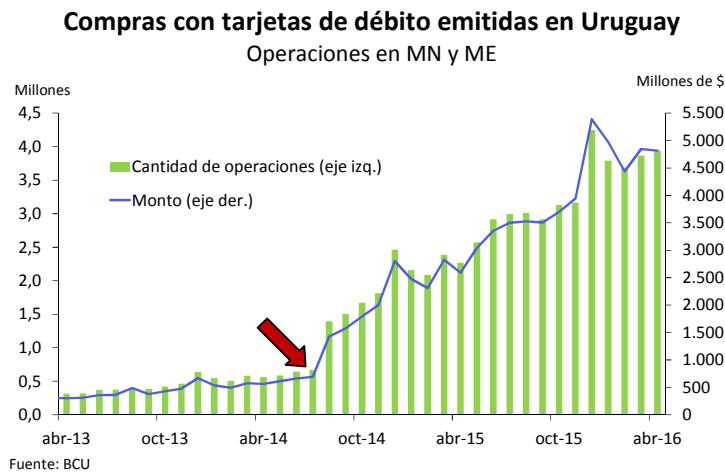
Asimismo, cabe destacar que el crecimiento en la aceptación de medios de pago electrónicos se concentró en los comercios ubicados en los departamentos del interior de la República y en aquellos de reducida dimensión económica. Este aspecto resulta de fundamental importancia y constituye uno de los focos de atención de las políticas públicas adoptadas. Si no se hubiesen adoptado estas medidas y se hubiese dejado actuar libremente a las fuerzas del mercado, el resultado de la tendencia al mayor uso de medios de pago electrónico que se verifica a escala global habría significado la exclusión de los pequeños comercios de este proceso,

cuestionando en muchos casos la propia viabilidad de los mismos. Por lo tanto, las políticas y medidas implementadas constituyen una dimensión relevante en el proceso de inclusión financiera.

Incremento en el uso de medios de pago electrónico

El fuerte aumento de los comercios que aceptan medios de pago electrónicos, junto al incentivo tributario que para los consumidores implicó la reducción del IVA a través de la utilización de estos medios de pago, permitieron alcanzar resultados extraordinarios en materia de utilización de tarjetas de débito e instrumentos de dinero electrónico.

De acuerdo a los datos relevados por el BCU, tanto los montos operados con tarjetas de débito como la cantidad de operaciones realizadas registró un salto en escalón a partir de la instauración de la rebaja del IVA en agosto de 2014. Al mismo tiempo, a partir de ese momento se observó un notable aumento del ritmo de crecimiento de ambas magnitudes, registrándose una trayectoria marcadamente creciente.

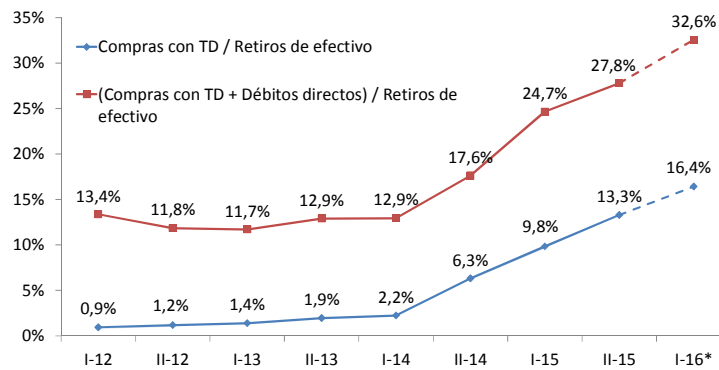


Como puede verse en el gráfico, los montos totales de operaciones con tarjetas de débito emitidas en Uruguay se multiplicaron en términos interanuales por más de cuatro durante el primer año de aplicación de la rebaja del IVA. Por su parte, si bien en el segundo año de aplicación la rebaja de IVA para compras con tarjeta de débito disminuyó de 4 a 3 puntos, los montos operados con tarjeta de débito continuaron creciendo significativamente en términos interanuales, duplicándose con relación al

año anterior. De esta manera, los montos operados actualmente son diez veces superiores con relación a los que se observaban antes de la implementación de la rebaja del IVA. Este hecho permite concluir que los incentivos fiscales tuvieron los efectos deseados sobre los hábitos de pago de la población, ya que incluso ante la disminución del beneficio, los montos operados continuaron creciendo a tasas realmente extraordinarias.

Cuando se analizan los diferentes usos que los tarjetahabientes pueden dar al dinero que tienen radicado en sus cuentas, se observa que la participación relativa de los retiros de efectivo mostró un significativo descenso, derivado del crecimiento de los montos operados con tarjeta de débito comentado anteriormente y también del aumento de los débitos directos en cuenta. En efecto, prácticamente todos los bancos de plaza han puesto a disposición de sus usuarios la posibilidad del pago de facturas y otros servicios a través de la web o teléfonos celulares. Estas soluciones, que permiten a los usuarios beneficiarse de la rebaja del IVA, también significan medios eficientes, modernos y seguros de pago y permiten seguir avanzando en la transformación del sistema de pagos y la disminución del uso de efectivo.

Uso TDébito: Compras, débitos directos y retiro de efectivo
 Datos semestrales



Nota: Compras y retiros en ATM efectuados en Uruguay con TD emitidas en Uruguay.
 Fuente: BCU

A modo de síntesis, y de acuerdo a estimaciones preliminares respecto a los valores de cierre del primer semestre de 2016, podemos afirmar que por cada \$ 100 que los usuarios retiraron durante dicho período utilizaron \$ 33 para realizar pagos por medios electrónicos contado, esto es, sin considerar los pagos efectuados con tarjetas de crédito. Como puede verse, estos valores son significativamente superiores a los que prevalecían antes

de la rebaja del IVA, cuando el uso de estos medios de pago electrónico representaba cerca del 12% de lo que se retiraba.

5. Nuevas líneas de trabajo

5.1 Herramientas para continuar avanzando en la aceptación de medios de pago electrónico

Una de las líneas de trabajo apunta a seguir expandiendo la utilización de los medios de pago electrónicos y promoviendo aún más la aceptación de los mismos, en particular en los comercios de menor dimensión económica. En este marco, a fines de 2015 se envió al Parlamento un proyecto de ley, que actualmente cuenta con media sanción parlamentaria, que busca facilitar la transición entre los diferentes regímenes simplificados que existen para empresas de reducida dimensión económica (monotributistas y Literal E del artículo 52 del Título 4 del Texto Ordenado 1996) y de éstos al régimen general.

Para lograr una transición gradual, el proyecto de ley permite que las ventas realizadas con medios de pago electrónicos sean objeto de una menor ponderación a los efectos del cómputo del tope previsto para estar incluido en dichos regímenes simplificados (que abarca a empresas con ingresos inferiores a las UI 305.000 anuales). De este modo, el impacto del aumento del uso de dichos medios de pago en la facturación declarada por las empresas de reducida dimensión económica (a efectos de su caracterización como contribuyente) se procesará gradualmente, facilitando el proceso de formalización de estos contribuyentes.

Conjuntamente con lo anterior, se están implementando diversas iniciativas que apuntan a generar servicios de valor adicional para los comercios que acepten pagos a través de medios electrónicos, contribuyendo a mejorar los incentivos para incorporar terminales POS.

En primer lugar, a partir de un convenio firmado entre el Ministerio del Interior, el MEF y una de las principales redes de terminales POS del mercado, todos los comercios podrán conectarse, a través de una terminal POS, directamente con la central del 911 y obtener una respuesta policial inmediata en caso de situaciones de emergencia. En el corto plazo se

implementará un plan piloto, que luego será extendido a los restantes comercios que lo soliciten.

En segundo lugar, se implementó una línea de trabajo conjunta con el Banco República. En este contexto, el BROU anunció la implementación de un mecanismo simplificado de apertura de cuenta bancaria sin costo para empresas Literal E) y Monotributistas, con tarjeta de débito asociada, instrumentos de ahorro con tasas preferenciales y una línea de crédito para capital de trabajo con tasas reducidas. Asimismo, como forma de incentivar la aceptación de la tarjeta de débito RedBrou, se está diseñando un esquema que permita expandir la línea de crédito en función de las ventas que se registren con tarjetas RedBROU y del propio uso de la cuenta.

5.2 Extensión de los puntos de extracción de efectivo en todo el territorio nacional

Uno de los desafíos principales de toda la agenda de desarrollo e inclusión social impulsada por el Gobierno supone generar condiciones para alcanzar un acceso igualitario al conjunto de servicios y derechos en todo el territorio nacional, en particular en las pequeñas localidades del Interior, donde los problemas de acceso se materializan con mayor frecuencia. El acceso a los servicios financieros en las condiciones previstas por el Programa de Inclusión Financiera no escapa a este desafío.

En este contexto, en el marco del Programa de Inclusión Financiera se considera que la obligatoriedad del cobro de las remuneraciones y otros ingresos mediante medios de pago electrónico constituye el camino más adecuado para lograr que quienes se encontraban excluidos del sistema financiero efectivamente puedan incluirse. Ello se basa en que, dadas las asimetrías existentes en la relación empleado-empedor, la no obligatoriedad de esta medida podría consolidar situaciones de exclusión en el acceso a servicios financieros, en particular en aquellos sectores históricamente excluidos.

En consecuencia, resulta necesario desplegar un conjunto de acciones con el objetivo de generalizar la disponibilidad de puntos de extracción de efectivo en todo el territorio nacional, en particular en las localidades más pequeñas.

Una primera línea de trabajo tiene que ver con facilitar la búsqueda de soluciones coordinadas entre las distintas instituciones de intermediación financiera y emisores de dinero electrónico para la instalación de cajeros automáticos. Para ello, se estableció que todas las instituciones que ofrezcan los servicios de pago deberán poner a disposición de sus usuarios una red con múltiples puntos de extracción. En particular, se establece que siempre que en un radio de dos kilómetros a contar desde donde esté disponible un punto de extracción correspondiente a otra entidad no haya un punto de extracción de una institución determinada, esta última estará obligada a incluirlo en la misma.

Si bien aún no ha entrado en vigencia, este requisito obligará a que si una institución no cuenta con un punto de extracción en un determinado sitio deba negociar con la que sí lo tiene, para ofrecerlo a sus usuarios. De esta manera, al pagar por dicho servicio, colaborará con el financiamiento de su funcionamiento, pudiéndose diseñar mecanismos que permitan que dicha contribución alcance también a los costos fijos asociados a la instalación de los dispositivos, además de los costos variables derivados de su utilización. Esto disminuye los costos individuales de establecer un cajero automático, lo que facilita su expansión. A los efectos de permitir que la negociación referida se realice de forma equitativa y bajo criterios no discriminatorios, el Poder Ejecutivo elaborará una reglamentación que establezca las condiciones que aseguren una adecuada interoperabilidad de la red de cajeros automáticos.

En segundo lugar, y en simultáneo con las acciones adoptadas desde el Poder Ejecutivo, el BCU aprobó un conjunto de modificaciones normativas con el objetivo de promover el desarrollo de nuevos canales de atención a los usuarios, que faciliten el acceso de la población a los servicios financieros. En este marco, se destaca la creación de la figura de los “Corresponsales Financieros”. Mediante la misma, cualquier pequeño negocio de una pequeña localidad podrá brindar, en acuerdo con una institución de intermediación financiera o emisora de dinero electrónico, una serie de servicios financieros básicos, entre los que se incluye el retiro de efectivo. De esta manera, se potencia la red de puntos de contacto con el público, superando las barreras actualmente existentes de horario y distribución geográfica y multiplicando los mostradores de atención a los clientes del sistema financiero.

Vale destacar que mediante este tipo de contratos las principales redes de pago del país han realizado un acuerdo con el BROU que permite el acceso a una serie de servicios financieros, entre los que se incluye la extracción de efectivo, en todos los locales de dichas redes.

Por su parte, el Poder Ejecutivo ha tomado una serie de acciones para promover aún más el desarrollo de la figura de los corresponsales financieros, intentando superar ciertas barreras que se observaban en la práctica para la puesta en marcha de los acuerdos de corresponsalía. En particular, en base a un trabajo conjunto del MEF y el Ministerio del Interior, se eliminaron las exigencias específicas de seguridad para aquellos corresponsales financieros que no tengan como actividad principal realizar cobros y pagos por cuenta de terceros.

Adicionalmente, y con base en el trabajo anterior, el Ministerio del Interior y el MEF continúan trabajando en la elaboración de un nuevo marco reglamentario, con el objetivo de racionalizar las exigencias de seguridad para las redes de pagos y cobranzas que ofrezcan servicios de corresponsalía, estableciendo requisitos diferenciales en función del nivel de riesgo que se asume con la operativa. De esta forma, se facilitará la expansión de los puntos de acceso a los servicios financieros en todo el territorio nacional, incluyendo el retiro de efectivo, facilitando su operativa en las localidades que actualmente no cuentan con ellos.

Finalmente, el pasado mes de diciembre de 2015 el BCU anunció que se encuentra trabajando para habilitar en los próximos meses la operativa que se conoce a nivel internacional como “cash back”, en todos los comercios que acepten tarjetas de débito que así lo deseen. Mediante esta operativa los comercios pueden ofrecer a sus clientes realizar pequeños retiros de efectivo asociados a sus compras con tarjeta de débito. De esta forma, se busca generalizar el acceso a puntos de extracción de efectivo en todo el territorio nacional, especialmente en las localidades más pequeñas, en las que por problemas de escala no resulta viable la instalación de cajeros automáticos o la puesta en funcionamiento de esquemas de corresponsalía.

Al mismo tiempo, esta medida permite generar valor agregado para los comercios, al multiplicar los servicios que ofrecen a sus clientes y mejorar las condiciones de seguridad de los mismos, al manejar menos efectivo.

De este modo, se contribuye también a estimular la aceptación de medios de pago electrónico, reforzando las medidas comentadas anteriormente.

En suma, la multiplicación de los puntos de extracción constituye un elemento crucial para una adecuada implementación del proceso de inclusión financiera. Aún más, el cambio cultural hacia un menor uso de efectivo requiere, como una condición necesaria, una elevada capilaridad de los puntos de extracción de efectivo. Si bien lo anterior podría parecer en principio contradictorio, es claro que para que los usuarios adquieran la práctica de poseer poco dinero en efectivo, es necesario que la posibilidad de obtenerlo sea realmente muy asequible. De este modo, el usuario financiero sabe que por más que no lleve efectivo en su poder, puede obtenerlo fácilmente.

5.3 Medidas orientadas al usuario de medios de pago electrónico

Por último, el Programa de Inclusión Financiera trabaja coordinadamente con otros actores para implementar una serie de iniciativas tendientes a mejorar la experiencia de los usuarios al realizar pagos con medios electrónicos.

Como primera medida, se ha impulsado una agenda de trabajo a los efectos de que el BCU uniformice, en el segundo semestre de 2016, el proceso de pago mediante tarjeta de débito. En particular, se pretende exigir en forma obligatoria y exclusiva la digitación del PIN (número de identificación personal). De este modo, se hará más seguro y más ágil el proceso de compra, eliminándose la solicitud de otros requisitos que generan disconformidad en los usuarios y que no resultan necesarios, tales como firma, cédula de identidad o teléfono del tarjetahabiente.

En segundo lugar, se está preparando un proyecto de ley que establecerá una serie de modificaciones a la Ley de Inclusión Financiera. Entre las principales modificaciones previstas, se destaca la prohibición de que los comercios establezcan mínimos para aceptar tarjetas de débito e instrumentos de dinero electrónico, avanzando en la equiparación entre estos medios y el efectivo.

6. Beneficios del Programa de Inclusión Financiera y de la rebaja del IVA

A modo de síntesis, el Programa de Inclusión Financiera ha generado importantes beneficios y mejoras en la calidad de vida de toda la población. Por un lado, garantizó el acceso a un instrumento de dinero electrónico o a una cuenta bancaria a más de 500.000 personas y a todas las empresas de reducida dimensión económica, sin ningún costo y con un conjunto de servicios financieros asociados gratuitos. De esta manera, se generan las condiciones para hacer efectiva la universalización del acceso al sistema financiero, al integrar segmentos de la población que antes se encontraban excluidos, básicamente los hogares de menores ingresos, así como las empresas de menor porte.

Por su parte, la rebaja del IVA a través de medios de pago electrónicos ha mostrado ser un instrumento sumamente útil para cumplir con varios propósitos que se encuentran alineados al programa de Gobierno, en particular la reducción de la tributación indirecta, contribuyendo a volver más progresiva la política tributaria.

La opción de realizar la rebaja del IVA a través del uso de medios de pago electrónicos permitió garantizar que la misma llegue efectivamente al consumidor, transparentando su aplicación y evitando que su efecto pueda diluirse a lo largo de la cadena de comercialización. Esta opción se tomó como respuesta a lo sucedido luego de la reforma del sistema tributario realizada en 2007, cuando se generó incertidumbre sobre si los efectos de la rebaja del IVA entonces dispuesta, junto con la eliminación del Impuesto de Contribución al Financiamiento de la Seguridad Social (COFIS), llegaron efectivamente a los consumidores.

Al mismo tiempo, la rebaja del IVA a través de medios electrónicos ha promovido un significativo aumento de la utilización de dichos medios de pago, lo que contribuye a incrementar los niveles de formalización de las operaciones de la economía. Asimismo, a partir del mayor uso de medios de pago electrónico se generan mejoras de eficiencia en la economía en su conjunto, así como en las condiciones de seguridad de las personas y los comercios, contribuyendo a generar ganancias de bienestar social general.

Finalmente, vale destacar que las políticas públicas de estímulo a la expansión de las redes de terminales POS y la incorporación masiva de esta tecnología a nivel de los comercios, así como las que garantizan el acceso universal a cuentas bancarias o instrumentos de dinero electrónico sin costo, permitiendo el acceso a medios de pago electrónico a toda la población, aseguran que todas las personas tengan la posibilidad de beneficiarse efectivamente de la rebaja del IVA, volviendo más exitosa dicha política.