

VIII. INCLUSIÓN FINANCIERA: NUEVOS AVANCES Y RESULTADOS

El Programa de Inclusión Financiera (PIF) que el gobierno uruguayo 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. En ese entendido, se han venido desplegando 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. Entre estos servicios se incluye la posibilidad de un uso efectivo de los medios de pago electrónicos, así como la generación de instrumentos de ahorro y la posibilidad de acceso al crédito en condiciones más favorables.

Por otro lado, se busca 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 permite alcanzar mejoras significativas de eficiencia y, por lo tanto, genera ganancias de bienestar social general, a la vez que contribuye a mejorar las condiciones de seguridad de la población y los comercios y fomenta la formalización de la economía, fortaleciendo los controles para la prevención del lavado de activos y el combate a la evasión fiscal.

Como forma de potenciar los objetivos señalados, el PIF también se propone promover mayores niveles de competencia en el sector financiero, lo que además de contribuir a un funcionamiento más eficiente del mercado, fomenta 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.

1. Acceso universal a servicios financieros

1) Medidas implementadas para avanzar en este objetivo

Pago de remuneraciones

La Ley N° 19.210, de 29 de abril de 2014, denominada Ley de Inclusión Financiera (LIF), brindó a todos los trabajadores, pasivos y beneficiarios de prestaciones sociales el derecho a acceder a una cuenta en una institución de intermediación financiera o a un instrumento de dinero electrónico, sin ningún tipo de costo y con una serie de servicios básicos mínimos asociados.

A la vez que se generó el derecho al acceso, se estableció un cronograma de incorporación para que rija la obligatoriedad del cobro por medios electrónicos de los diversos colectivos involucrados. La aplicación de este cronograma se ha caracterizado por la gradualidad y el pragmatismo, contemplando las diferentes realidades de cada colectivo y de cada territorio.

Inicialmente dicho cronograma estableció el 1° de mayo de 2017 como fecha límite para que todos los trabajadores, nuevos pasivos, y beneficiarios de prestaciones sociales pasaran a cobrar sus remuneraciones a través de acreditación en cuenta en una institución de intermediación financiera o en un instrumento de dinero electrónico. La única excepción prevista entonces refería a aquellas personas que habían accedido a su pasividad antes del 1° de noviembre de 2015, contemplando la particularidad de un colectivo que presumiblemente podía encontrarse menos habituado al uso de medios electrónicos de pago. No obstante, como fue señalado anteriormente, estos pasivos pueden en cualquier momento optar por cobrar su pasividad a través de los medios previstos en la LIF.

En una segunda instancia y tras una evaluación de los avances que se habían generado luego de las primeras etapas del cronograma, se establecieron dos excepciones adicionales al cronograma inicialmente previsto.

Por un lado, la Ley N° 19.435, de 13 de octubre de 2016, estableció una excepción para el cobro a través de acreditación en cuenta o en instrumento de dinero electrónico para quienes se desempeñen en localidades de menos de 2.000 habitantes que no dispongan de puntos de extracción de efectivo. En este sentido, el Decreto N° 106/017, de 24 de abril de 2017, exceptuó del cobro por medios electrónicos a quienes se desempeñen en medios rurales y en todas las localidades de menos de 2.000 habitantes hasta el 31 de diciembre de 2017. Asimismo, la reglamentación prevé que a partir del 1° de enero de 2018 se podrá seguir pagando en efectivo en el medio rural y en aquellas localidades de menos de 2.000 habitantes que no tengan puntos de extracción de efectivo, de acuerdo a lo que surja del relevamiento que realice en todo el territorio nacional el Ministerio de Economía y Finanzas.

A tales efectos, se entiende que una localidad cuenta con un punto de extracción de efectivo cuando en la propia localidad o en otra que no diste a más de 3 km de aquella, haya un dispositivo que habilite el retiro de los fondos acreditados en cuentas o en instrumentos de dinero electrónico.

Por otro lado, la Ley N° 19.478, de 5 de enero de 2017, habilitó a que los trabajadores del servicio doméstico continúen cobrando por medios distintos a los previstos en la LIF hasta el 31 de diciembre de 2017, facultando al Poder Ejecutivo a extender este plazo. Esta extensión tiene como objetivo facilitar la adopción de los nuevos sistemas de pago en un rubro en el que el empleador es una persona física y no una empresa.

Finalmente, como forma de continuar avanzando en la universalización del acceso a los servicios financieros, la referida Ley N° 19.478 estableció que quienes tengan derecho a cobrar, para sí o para otro, prestaciones alimentarias dispuestas u homologadas por juez competente, tendrán el derecho a acceder a una cuenta en una institución de intermediación financiera o a un instrumento de dinero electrónico sin costo.

Cambio en el foco de la competencia

Conjuntamente con el derecho a acceder a una cuenta en una institución de intermediación financiera, la LIF estableció el derecho a que sea el trabajador, pasivo o beneficiario el que elija en qué institución cobrar, pudiéndose cambiar luego de un período de permanencia mínima de un

año. De este modo, se cambió significativamente la lógica imperante en el mercado, estableciendo el foco de la competencia de las instituciones en los usuarios de los servicios financieros y no en las empresas empleadoras, como sucedía anteriormente.

De esta forma, se generan condiciones para el desarrollo de una dinámica que permita que los usuarios puedan acceder a más productos y servicios financieros, de mejora calidad y menor costo, por encima de los mínimos gratuitos previstos por la LIF.

Cuenta bancaria para Empresas de reducida dimensión económica

Además de garantizar el acceso a servicios financiero para todos los trabajadores, pasivos y beneficiarios de prestaciones sociales, la LIF estableció una disposición específica para contemplar la situación de las empresas de reducida dimensión económica, que tradicionalmente habían estado relegadas del acceso al sistema financiero. De este modo, se estableció el derecho a que los monotributistas y los contribuyentes comprendidos en el literal E) del artículo 52 del Título 4 del Texto Ordenado 1996 accedan a una cuenta en una institución de intermediación financiera sin ningún tipo de costo, con una serie de servicios básicos asociados también gratuitos.

Honorarios personales y otros servicios personales

Otro colectivo para el cual la Ley estableció el derecho a acceder a una cuenta bancaria o un instrumento de dinero electrónico sin ningún tipo de costo, es el de los profesionales y demás trabajadores que prestan servicios personales fuera de la relación de dependencia.

Conjuntamente, se estableció un cronograma para la incorporación de estos servicios al pago electrónico, estableciendo que desde el 1° de mayo de 2017 todos los honorarios profesionales y los pagos por servicios personales prestados fuera de la relación de dependencia deberán realizarse a través de acreditación en cuenta bancaria o instrumento de dinero electrónico, o utilizando medios de pago electrónicos, con excepción de aquellos servicios prestados en el medio rural o en las localidades que no cuenten con puntos de extracción de efectivo referidas anteriormente. Asimismo y a los efectos de contemplar la diferente

naturaleza de los servicios personales no profesionales, se estableció una excepción, habilitando el uso de otros medios de pago, para aquellas operaciones menores a UI 2.000.

Expansión de puntos de extracción de efectivo

El MEF, la OPP a través del Programa Uruguay Más Cerca de la Dirección de Descentralización e Inversión Pública y Presupuesto, y la Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE) acordaron implementar un Plan de incentivos para el desarrollo de servicios financieros en pequeñas localidades, con el propósito de facilitar el acceso de la población a un conjunto de servicios en el marco de la implementación de la LIF.

A los efectos de facilitar el cobro en cuenta o en instrumento de dinero electrónico de salarios, pasividades y prestaciones sociales en las localidades más pequeñas del territorio, resulta fundamental expandir la red de puntos de extracción de efectivo, entendiendo por tales no solo los cajeros automáticos, sino fundamentalmente los demás medios que habilitan la extracción de efectivo, como aquellos que se ubican en locales de quienes actúan como corresponsales financieros.

Asimismo, también se entendió necesario dar respuesta a las dificultades existentes en dichas localidades para poder realizar el pago de facturas de servicios públicos.

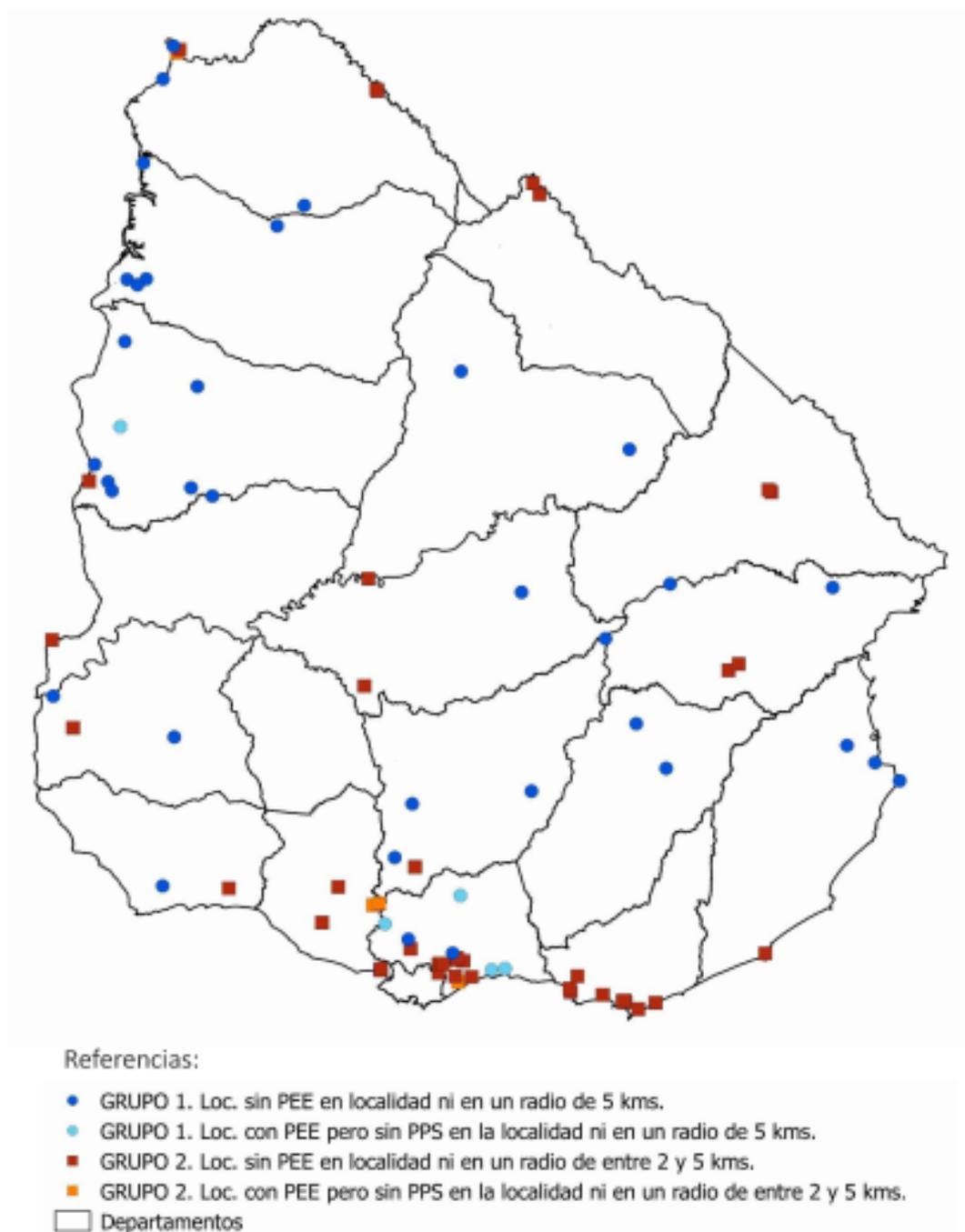
En ese marco, mediante un esquema de subsidios, que se extenderá hasta mayo de 2018, el gobierno está promoviendo la instalación de puntos de extracción de efectivo y de puntos de pago de servicios en 84 localidades de más de 500 habitantes que actualmente no disponen de tales servicios.

De esta forma, se plantea contribuir a la disminución de la brecha en el acceso y uso de dichos servicios por parte de la población radicada en pequeñas localidades, generando así condiciones de mayor equidad territorial.

El Plan de incentivos acordado posibilitará que pequeños comercios ubicados en el interior del país puedan comenzar a prestar servicios de retiro de efectivo y de pago de facturas, actuando como corresponsales

financieros. Para lograrlo, se definieron subsidios que pueden alcanzar hasta el 75% de la inversión realizada (con un máximo de US\$ 2.500).

Plan de incentivos para el desarrollo de servicios financieros en pequeñas localidades



2) Resultados alcanzados

Instituciones emisoras de dinero electrónico

Un elemento importante en el diseño del esquema de pago de remuneraciones, pasividades y beneficios sociales estuvo asociado a generar las condiciones para que un nuevo conjunto de actores no bancarios participaran brindando dichos servicios de pago. Para ello, se crearon las Instituciones Emisoras de Dinero Electrónico (IEDE), agentes regulados y supervisados por el Banco Central del Uruguay (BCU). Este nuevo agente permite incrementar la competencia en el mercado, a la vez que brinda la oportunidad de que un conjunto de actores relevantes puedan reconvertir su operativa, adaptándola a un sistema de pagos con mayor utilización de los medios electrónicos, en detrimento del uso del efectivo.

En ese marco, desde la reglamentación de la figura, el BCU ha aprobado la operativa de 10 agentes que obtuvieron la licencia como IEDE. Asimismo, en el mercado se encuentran operativos seis nuevos instrumentos emitidos por estas instituciones. En concreto, de acuerdo a información del BCU, se han emitido cerca de 500.000 instrumentos, de los cuales unos 100.000 son de uso mixto (incluye pago de remuneraciones y otros usos), 180.000 son de uso general y 220.000 son para el pago de prestaciones de alimentación.

Cuentas en instituciones de intermediación financiera

En lo que refiere al acceso a cuentas en instituciones de intermediación financiera, el avance en el cronograma ha permitido continuar multiplicando la cantidad de personas que han obtenido acceso al sistema financiero, que antes no lo tenían. En el marco de este proceso, se han abierto más de 300.000 cuentas bancarias para el pago de remuneraciones, pasividades y beneficios sociales, que se suman a los instrumentos de dinero electrónicos comentados en el apartado anterior.

De esta forma, se concluye que se han registrado avances muy significativos en la inclusión de una cantidad muy importantes de uruguayos que antes no podían acceder a estos servicios financieros.

2. Transformación y modernización del sistema de pagos

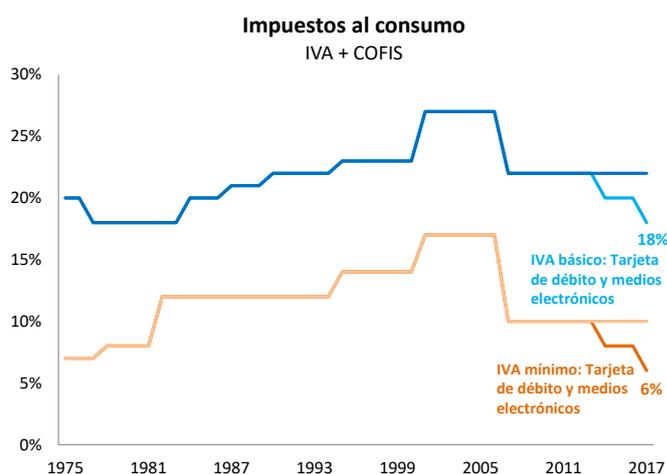
1) Medidas implementadas para avanzar en este objetivo

Como forma de promover la mayor utilización de medios de pago electrónico en sustitución del efectivo, el PIF ha establecido un conjunto de estímulos para facilitar la aceptación de medios de pago electrónicos por parte de los comerciantes, junto con incentivos tributarios para promover la utilización de los mismos por parte de las personas.

Rebaja del IVA

Tal como estaba previsto, desde el 1º de enero de 2017 se amplió la alícuota de la rebaja del IVA vigente para compras realizadas con tarjetas de débito o instrumentos de dinero electrónico, llevándolo de 2 puntos a 4 puntos de IVA, en el caso de las operaciones menores a UI 4.000, equivalentes a aproximadamente \$ 14.000.

De esta manera, los usuarios que abonen sus compras de bienes y servicios con medios de pago electrónicos acceden a la tasa básica de IVA más baja de las últimas cuatro décadas. Simultáneamente, se garantiza que la rebaja llegue efectivamente al consumidor, transparentando su aplicación y evitando que su efecto pueda diluirse a lo largo de la cadena de comercialización.



Medidas orientadas a promover la aceptación

Conjuntamente con los incentivos fiscales para los consumidores, desde el PIF se viene llevando adelante una serie de medidas para favorecer e incrementar la aceptación de medios electrónicos por parte de los comercios, lo cual constituye un elemento fundamental para que aumente el uso de estos medios de pago en sustitución del efectivo y los cheques.

En primer lugar, a fines de 2016 se extendió el plazo vigente tanto para las exoneraciones fiscales que rigen para las empresas que instalen POS (llevándola hasta el 31 diciembre de 2017), como para el subsidio al arrendamiento que abarca a todos los comercios que facturen menos de UI 4 millones al año. Este último se ubica en 70% del arrendamiento para todo 2017 y alcanzará a 40% en 2018. De esta manera, los comercios pequeños y medianos pueden acceder a un POS por menos de \$ 100 al mes.

En segundo lugar, durante 2017 se continuó aplicando la eliminación de las retenciones de impuestos vigente para las empresas de reducida dimensión económica, así como la rebaja promocional de los aranceles de tarjeta de débito para estas empresas, que los ubica en un máximo de 2% para este segmento.

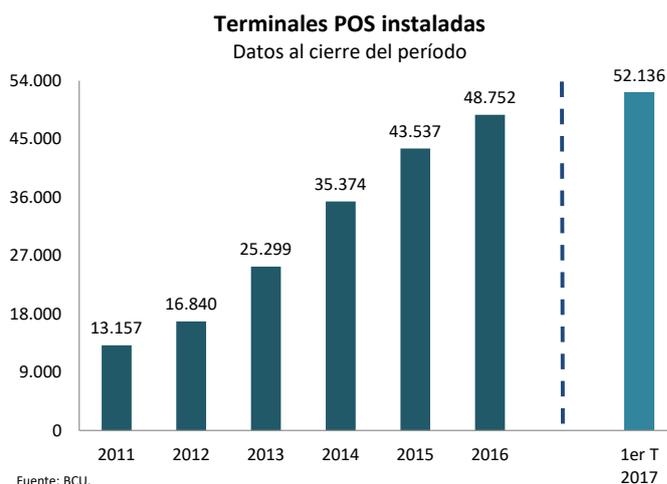
En tercer lugar, a partir del 1° de enero de 2017 comenzó a aplicarse lo previsto por la Ley N° 19.417, de 15 de julio de 2016, que estableció un régimen de transición para facilitar el proceso de formalización asociado a la mayor utilización de medios de pago electrónico, con especial foco en los comercios más chicos, que se incluyen en los regímenes simplificados de tributación. En concreto, dicho régimen establece que los ingresos que se originen en operaciones que se abonen con tarjetas de crédito, tarjetas de débito e instrumentos de dinero electrónico se computarán por un 40% en 2017, un 60% en 2018 y un 80% en 2019.

Finalmente, vale destacar que se continuaron aplicando los niveles de aranceles previstos en el cronograma de rebajas comprometido por los emisores a fines de 2011, que permitió que el arancel para las ventas con tarjeta de débito se redujera de 7% a 2,2%. Asimismo, la mayor utilización de medios de pago electrónico prevista para este año permitirá alcanzar, en el marco de dicho cronograma, nuevas reducciones del arancel máximo

que rige para los comercios, tendiendo al 1,5% para las ventas con tarjeta de débito.

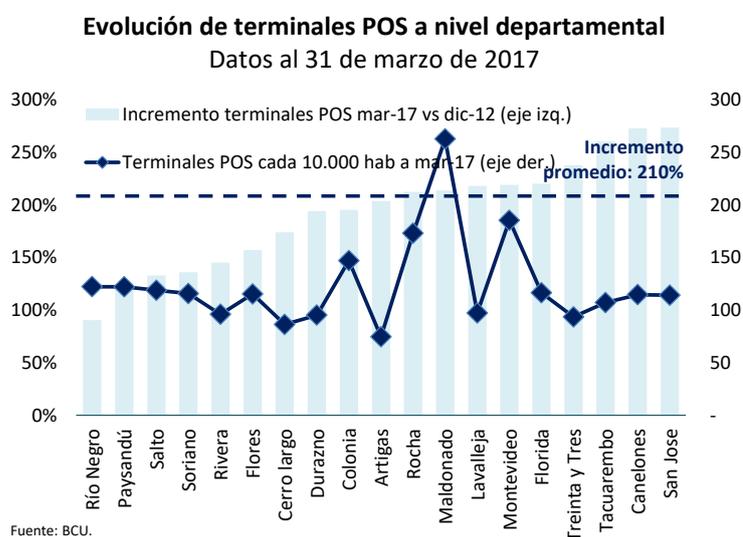
2) Resultados alcanzados

Los fuertes incentivos y facilidades que el PIF ha puesto a disposición de los comercios para que se incorporen a la aceptación de medios de pagos electrónicos han generado una notable transformación de la plataforma tecnológica sobre la cual se apoya el sistema de pagos local. En efecto, de acuerdo a las estadísticas relevadas por el BCU, el número de terminales POS se multiplicó por cuatro en los últimos años, pasando de cerca de 13.000 terminales al cierre de 2011 a más de 52.000 al 31 de marzo de 2017. En particular, vale destacar que la incorporación de dos nuevos actores participando en la provisión de servicios a los comercios ha permitido que en el primer trimestre de 2017 se acelere la tasa a la cual se venían incorporando comercios, más que duplicándola con relación a la que se venía evidenciando en los períodos anteriores.

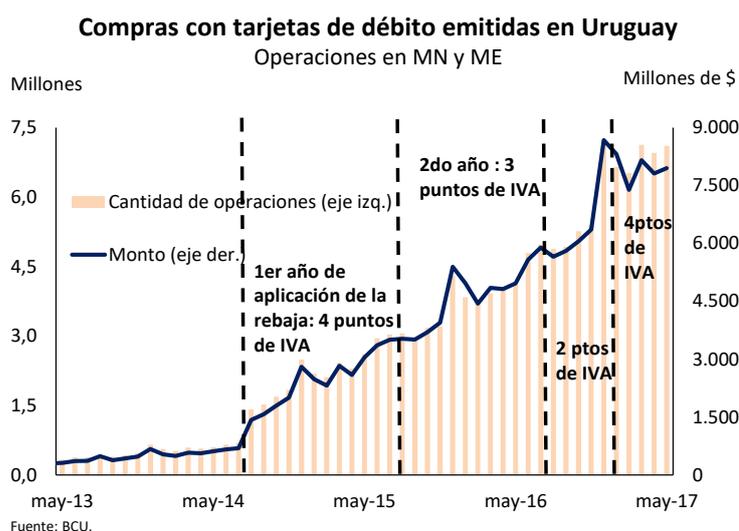


Por su parte, vale destacar que este incremento en la aceptación se ha dado con un sesgo hacia los comercios más pequeños, siendo generalizado a nivel de todo el país. En particular, dejando de lado aquellos departamentos que tienen una fuerte actividad turística (Colonia, Maldonado, Montevideo y Rocha), los departamentos en los que se ha observado un mayor crecimiento en la cantidad de terminales POS coinciden con aquellos que partían de un nivel menor de comercios con dichas terminales, lo cual implica que la brecha entre las diversas regiones del país se ha ido cerrando a lo largo del proceso de implementación del

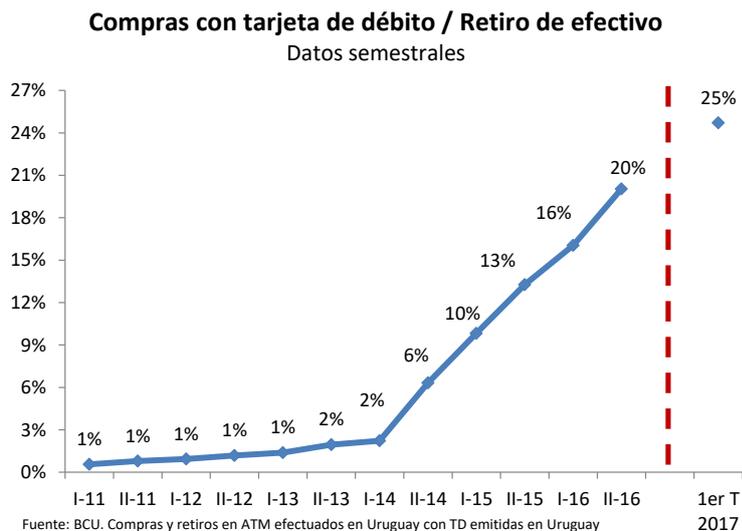
PIF. Por su parte, en el caso de los departamentos turísticos la cantidad de POS por cada 10.000 habitantes es notoriamente mayor a la de otros departamentos, lo cual está asociado a que, desde el punto de vista comercial, cuentan con una población muy superior a la residente en los mismos.



En lo que refiere a la utilización de tarjeta de débito, los datos del BCU pautan un notable incremento de los montos y las cantidades operadas. En particular, los montos operados con este instrumento se multiplicaron por catorce en los últimos tres años y continúan creciendo en términos interanuales a tasas cercanas al 70% nominal.

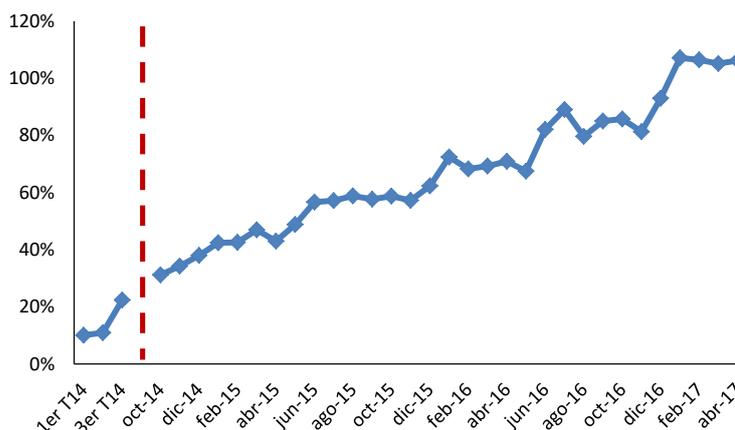


La mayor utilización de la tarjeta de débito también puede analizarse al comparar la relación que hay entre el uso de la tarjeta para compras y el uso de la tarjeta para realizar retiros de efectivo. Los datos marcan que previo a la implementación de la rebaja del IVA el ratio era de 2%, mientras que actualmente el valor se incrementó a un 25%. Este indicador también pone en evidencia la mayor utilización de los medios de pago electrónicos en sustitución del efectivo, lo que va en la dirección del objetivo de modernizar nuestro sistema de pagos.



Asimismo, puede observarse que el nivel de utilización de las tarjetas de débito para compras de bienes y servicios en comercios alcanzó el mismo nivel de utilización que el que tienen las tarjetas de crédito para realizar esas mismas operaciones directas en comercios, lo cual constituye un cambio significativo en el funcionamiento del sistema de pagos.

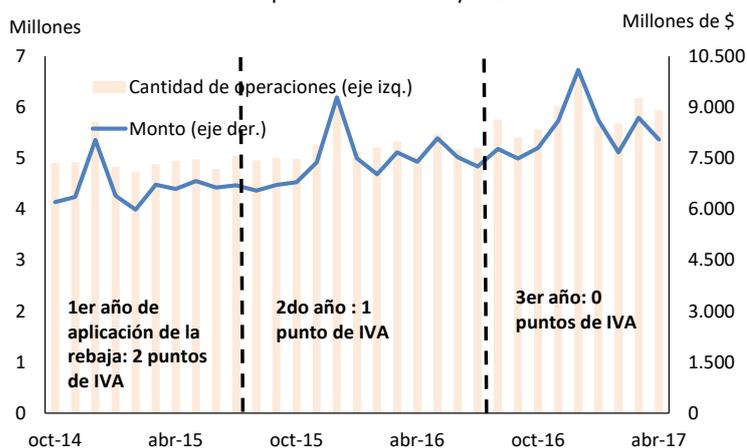
Tarjetas de débito / tarjetas de crédito
Operaciones en MN con tarjetas emitidas en Uruguay*



Fuente: BCU. Refiere a operaciones de compra de bienes y servicios.

De esta forma, el incremento en la utilización de tarjetas de débito no tuvo como correlato un aumento en los montos operados con tarjeta de crédito, que mantuvieron una tendencia relativamente estable, acompañando el crecimiento tendencial de la economía, en línea con los objetivos planteados por el PIF, que promovió la utilización de las tarjetas de débito en sustitución del efectivo, sin establecer incentivos para que aumente el uso de las tarjetas de crédito. Esto se explica por la diferente naturaleza de los instrumentos ya que, mientras la tarjeta de débito implica utilizar de una manera diferente el dinero que las personas tienen, el uso de la tarjeta de crédito implica un endeudamiento por parte del usuario, que no se entiende deseable promover desde las políticas públicas.

Compras c/tarjetas de crédito emitidas en Uruguay
Operaciones en MN y ME



Fuente: BCU. Excluye débitos automáticos de servicios al estado de cuenta de la tarjeta.

3. Conclusiones

El PIF ha puesto en marcha un conjunto de medidas que incluyen una combinación de incentivos, promoción de la competencia y regulación, que han sentado las bases para una profunda transformación del sistema financiero y del sistema de pagos.

En lo que refiere al sistema financiero, los nuevos derechos instaurados a partir de la puesta en marcha del pago de retribuciones a través de medios electrónicos han sentado las bases para una democratización plena del acceso al sistema financiero, permitiendo así continuar avanzando en la agenda de inclusión social del gobierno. Una transformación de este tipo, además de romper con el statu quo del mercado, brinda importantes oportunidades para los diversos actores que lo integran, generando posibilidades de innovación para brindar nuevas soluciones para antiguos problemas.

Por su parte, las políticas de inclusión financiera llevadas adelante han brindado la posibilidad de incorporar las transformaciones del sistema de pago a todos los comercios, sin importar su localización y su tamaño. En efecto, el acceso de los pequeños comercios y de los comercios del interior del país 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 con foco en los pequeños comercios y en aquellos localizados en las localidades más pequeñas constituyen un aspecto central de todo el proceso de inclusión financiera.

Finalmente, vale destacar que pese a los avances registrados, aún quedan acciones por desarrollar para continuar profundizando la transformación del sistema financiero. En este sentido, cabe señalar que desde el PIF se está trabajando en la elaboración de un reglamento de interoperabilidad para los puntos de extracción de efectivo, que permitirá mejorar la eficiencia en la provisión de este servicio en todo el territorio nacional, generando asimismo mayores niveles de competencia entre los diversos

actores. En la misma línea, y en base a un conjunto de modificaciones introducidas por la referida Ley N° 19.478, se está verificando un proceso de incorporación de IEDEs al mercado de transferencias interbancarias, lo que permitirá incrementar el uso de este instrumento, a la vez que se mejoran las condiciones de competencia para dichos actores.

Por su parte, desde el PIF también se está trabajando a los efectos de seguir mejorando las condiciones de acceso de los comercios, en particular de los más pequeños, a la aceptación de medios de pago electrónicos. En particular, desde el Poder Ejecutivo se ha impulsado la creación de una mesa de trabajo con los principales representantes de las cámaras comerciales y los de los emisores de los medios de pago, para alcanzar mejoras en las condiciones de aceptación, incluyendo mejoras en los precios de los servicios provistos, en los plazos de pago y en aspectos operativos de relevancia para el sector comercial.