

## **VI. Inclusión financiera: avances y resultados**

Tras la aprobación de la Ley de Inclusión Financiera N° 19.210 en abril de 2014, se pusieron en marcha un conjunto de iniciativas destinadas a universalizar el acceso a los servicios financieros, así como a promover la utilización de medios de pago electrónico en sustitución del efectivo, en el marco del Programa de Inclusión Financiera.

Las medidas dispuestas en la Ley se implementaron de forma gradual, considerando plazos razonables para su puesta en práctica. Asimismo, la reglamentación procuró contemplar las realidades específicas en cada uno de los diferentes ámbitos de aplicación de la norma, en un proceso articulado y liderado por el Ministerio de Economía y Finanzas, pero que contó con la participación activa de todos los actores directa o indirectamente involucrados en el tema.

El pasado 29 de abril se cumplieron 5 años de aprobada la Ley. La aplicación gradual de la misma y el conjunto de disposiciones complementarias que se han implementado desde entonces continuaron dando sus frutos en 2018 y en los primeros meses de 2019, siendo posible identificar mejoras tanto en el acceso a servicios financieros como en el uso de los mismos, las cuales están en línea con los objetivos del Programa.

### **1. Los avances en el último año**

#### **1.1. Acceso a cuentas bancarias e instrumentos de dinero electrónico**

Las disposiciones que generalizaron el pago de retribuciones a través de cuentas bancarias e instrumentos de dinero electrónico posibilitaron que sectores de la población antes excluidos del sistema financiero formal accedieran, sin costo, a un conjunto de servicios financieros básicos. Tal como se observa en el gráfico de la página siguiente, en el transcurso de 2018 continuó creciendo la cantidad de tarjetas de débito e instrumentos de dinero electrónico, alcanzando al cierre del año a 2,9 y 1,1 millones de tarjetas respectivamente<sup>60</sup>. Así, en los últimos 4 años se emitieron los 1,1 millones de instrumentos de dinero electrónico señalados precedentemente<sup>61</sup> y casi 800 mil nuevas tarjetas de débito, lo que posibilitó que más de 1 millón de personas (aproximadamente el 40% de la población de 15 años o más) accedieran a una cuenta o un instrumento de dinero electrónico gratuito, con un conjunto de servicios asociados también sin costo<sup>62</sup>.

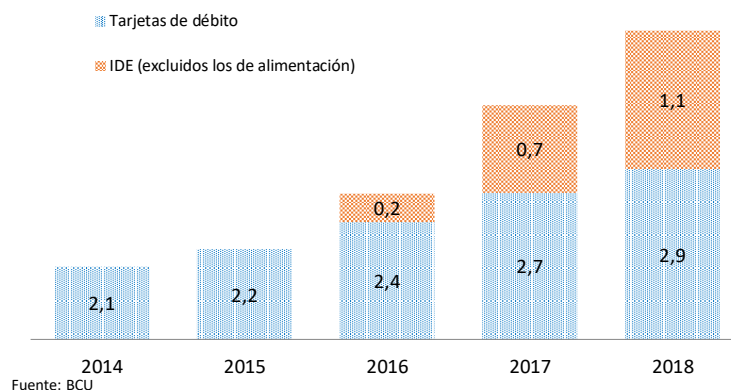
---

<sup>60</sup> Estos datos no consideran los instrumentos de dinero electrónico de alimentación a través de los que se pagan las prestaciones de alimentación a que refiere el artículo 167 de la Ley N° 16.713. A diciembre de 2018 se habían emitido 330 mil de tales instrumentos.

<sup>61</sup> Los instrumentos de dinero electrónico fueron creados por el artículo 2º de la Ley de Inclusión Financiera N° 19.210. Estos instrumentos comenzaron a emitirse en el primer semestre de 2016.

<sup>62</sup> Las cuentas y los instrumentos de dinero electrónico en los que se realizan pagos de retribuciones no tienen costo de apertura, adquisición, mantenimiento ni cierre, ni exigencia de saldos mínimos; permiten la extracción de los fondos en cualquier momento, sin necesidad de preaviso ni requisitos de permanencia mínima; habilitan la

**Cantidad de tarjetas de débito e instrumentos de dinero electrónico**  
Millones de instrumentos al cierre de cada año

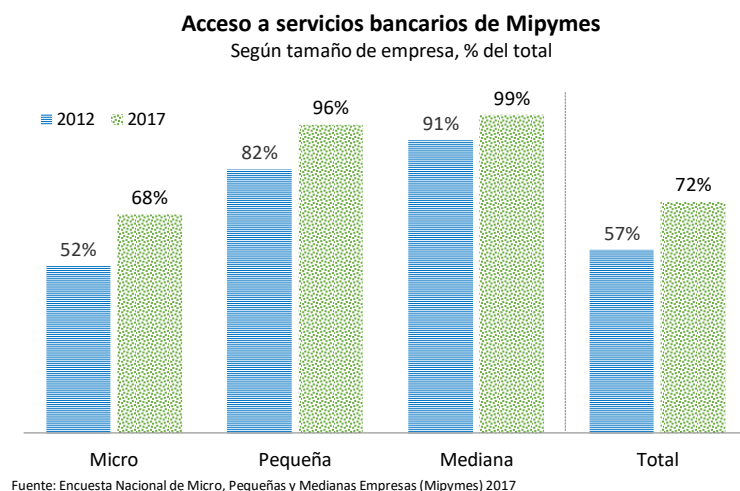


En lo que refiere al acceso de las micro y pequeñas empresas a servicios financieros básicos, la reglamentación estableció que desde octubre de 2015 todas las empresas de reducida dimensión económica (los Monotributistas y los contribuyentes comprendidos en el literal E) del artículo 52 del Título 4 del Texto Ordenado 1996) tienen el derecho de acceder a una cuenta bancaria en forma gratuita, con las mismas prestaciones que las previstas para las cuentas de cobro de salarios.

En ese marco, en los últimos años se observó una mejora significativa en el acceso a servicios financieros por parte de las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes). En efecto, la última edición de la Encuesta Nacional de Mipymes industriales, comerciales y de servicios de la Dirección Nacional de Artesanías, Pequeñas y Medianas Empresas del Ministerio de Industria, Energía y Minería (Dinapyme - MIEM), realizada en 2017, refleja que la penetración de los servicios bancarios creció 15 puntos porcentuales entre 2012 y 2017, alcanzando al 72 % de las Mipymes. La mejora en el acceso fue particularmente relevante en el caso de las Microempresas, pues de las 31 mil Mipymes que accedieron por primera vez a algún servicio bancario en 2017, aproximadamente 28 mil fueron Microempresas. No se cuentan con datos globales posteriores a 2017, pero de acuerdo al relevamiento efectuado, sólo en el caso del BROU se abrieron más de 10 mil cuentas gratuitas a micro y pequeñas empresas.

---

realización, en forma gratuita, de un mínimo de 5 extracciones y al menos 8 transferencias mensuales de hasta 2 mil unidades indexadas cada transferencia.



En definitiva, las políticas implementadas en el marco del Programa de Inclusión Financiera permitieron que en muy poco tiempo personas y empresas que tradicionalmente habían enfrentado dificultades para acceder al sistema financiero formal pudieran disponer de un medio de pago electrónico, instrumentos de ahorro y mejorar sus condiciones de acceso al crédito (a través, por ejemplo, de la generación de un historial financiero), promoviendo un acceso más equitativo al sistema financiero.

## 1.2. Modernización y transformación del sistema de pagos

La implementación de la rebaja de hasta 4 puntos de IVA, vigente desde agosto de 2014, propició cambios profundos en la forma en que los uruguayos realizan sus pagos, los que continuaron profundizándose el año pasado y en el comienzo de este año.

Así, en los últimos 5 años hemos asistido a un uso cada vez más intensivo de las tarjetas de débito, los instrumentos de dinero electrónico y las transferencias electrónicas de fondos para la adquisición de bienes y pago de servicios, que ha tenido como correlato un menor uso del dinero en efectivo y de los cheques. Estas modificaciones reducen costos de transacción y en consecuencia promueven mejoras de eficiencia para la economía en su conjunto.

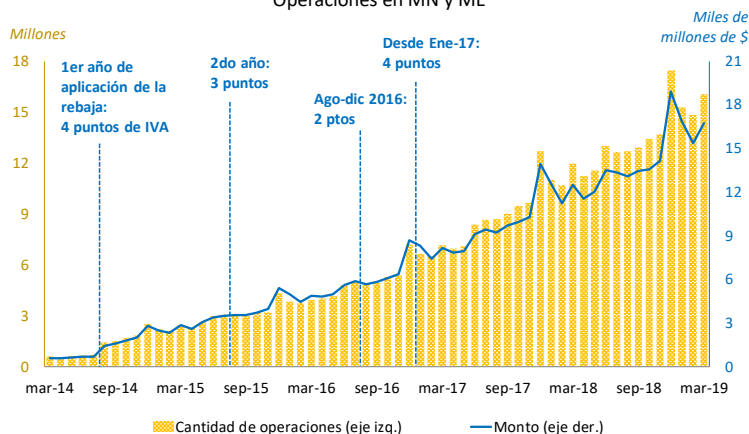
### ***Utilización de tarjetas de débito e instrumentos de dinero electrónico***

El incremento en la cantidad de usuarios de tarjetas de débito e instrumentos de dinero electrónico, así como la profundización en el cambio de hábitos de pago de los uruguayos, continuó impulsando una mayor utilización de tales instrumentos para realizar compras, lo que derivó, como se comenta más adelante, en una reducción del arancel aplicado a estas operaciones. En 2018 se realizaron en nuestro país 152 millones de operaciones con tarjetas de débito emitidas localmente, por un total de \$ 160.000 millones, lo que supuso un incremento respecto a 2017 de 51% en la cantidad de operaciones y de 44% en el monto transado. De esta forma, el aumento en la cantidad de transacciones con tarjetas de débito determinó que las realizadas en 2018 se hayan multiplicado por 23 respecto a las efectuadas en el año móvil previo a la implementación de la rebaja del IVA en agosto de 2014.

Por su parte, en 2018 se realizaron 14 millones de transacciones de compra con instrumentos de dinero electrónico por un total de \$ 9.120 millones, casi dos veces y media más que el monto y las cantidades operados en 2017 y 9 veces más que en 2016, cuando comenzó la operativa con estos nuevos medios de pago.

### Compras con tarjetas de débito emitidas en Uruguay

Operaciones en MN y ME



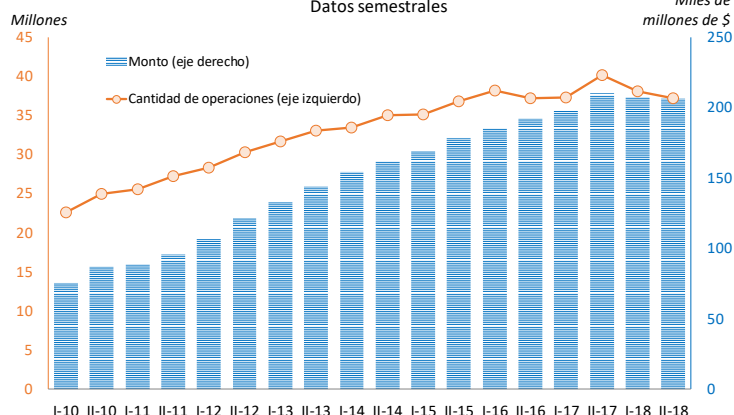
Compras en Uruguay con instrumentos de dinero electrónico	2016	2017	2018
Montos operados (mill pesos)	996	3.853	9.120
Cantidad de transacciones (millones)	1,5	5,6	13,6

Fuente: BCU

Pese al aumento en la cantidad de usuarios, en 2018 se observó un ligero descenso en la cantidad de operaciones de retiro de efectivo (3%), que ya en 2017 habían mostrado cierta estabilidad.

### Retiros de efectivo

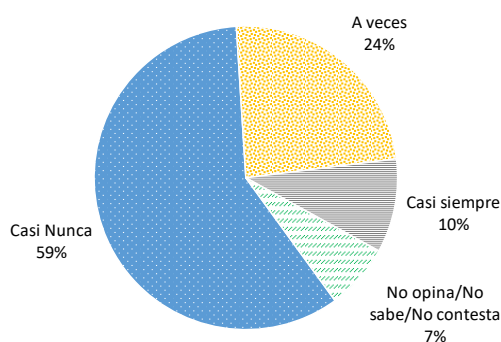
Datos semestrales



Nota: Retiros efectuados en Uruguay con tarjetas de débito emitidas en Uruguay  
Fuente: BCU

Este hecho constituye un indicador adicional que evidencia el cambio en los hábitos de pago de los uruguayos. En relación a este tema, cabe señalar que, de acuerdo a una encuesta nacional elaborada y difundida por la consultora Factum en marzo de 2019, el 59% de los consultados manifestaron casi nunca haber tenido dificultades para extraer dinero en los puntos de extracción de efectivo (cajeros y redes de pago), siendo que un 24% declaró haber tenido dificultades a veces y sólo un 10% señaló haber enfrentado dificultades “casi siempre”.

### Dificultades para retiro de dinero

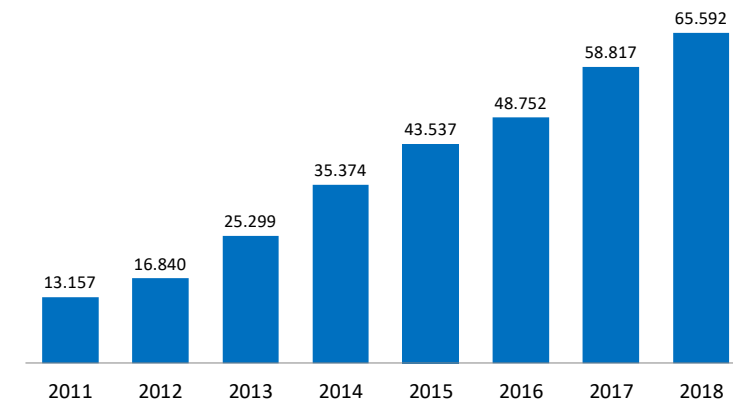


Fuente: FACTUM

### Aceptación de medios electrónicos a nivel de los comercios

El incremento en la cantidad de operaciones comentado precedentemente se explica no sólo por la mayor cantidad de instrumentos en circulación y la mayor propensión a utilizar estos instrumentos por parte de la población, sino que también se vio favorecido por una mayor aceptación de medios de pago electrónico a nivel de los comercios. De acuerdo a los datos que publica el Banco Central del Uruguay, al cierre de 2018 había casi 66 mil terminales de punto de venta (POS por su sigla en inglés) instaladas en todo el territorio nacional, unos 7 mil dispositivos más que a fines de 2017. En marzo de este año dicha cifra habría alcanzado a 68 mil.

**Terminales POS**  
Datos al cierre de cada año

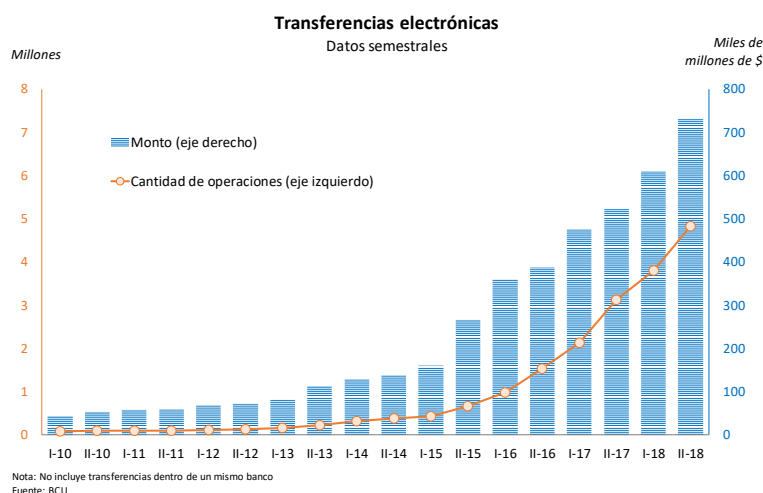


Fuente: BCU

Dentro de la mayor aceptación de medios de pago electrónico a nivel de los comercios se destaca la incorporación de un número significativo de empresas de reducida dimensión económica. En particular, y tal como se comenta más adelante, en la segunda mitad de 2018 las ferias alimenticias y la flota de automóviles con taxímetro de Montevideo y Maldonado comenzaron a incorporar como medios de pago las tarjetas de débito e instrumentos de dinero electrónico. Otro aspecto relevante refiere a que el crecimiento en las terminales POS se concentra en los comercios del interior del país.

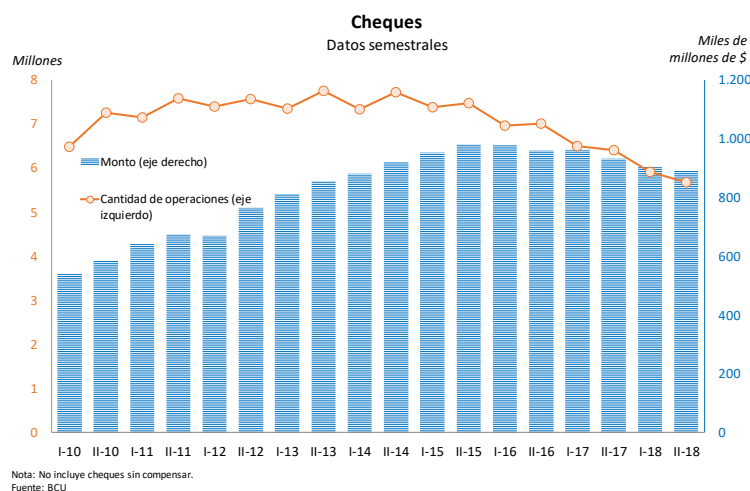
### Transferencias electrónicas como alternativa al uso de cheques

En el marco de los avances registrados en materia de interoperabilidad entre las instituciones que brindan los servicios de pago de remuneraciones, el año pasado nuevamente se observó un uso creciente de las transferencias electrónicas de fondos. En concreto, en 2018 se procesaron un total de 8,6 millones de transferencias entre instituciones diferentes, por un monto promedio de 155 mil pesos cada una. En 2017, en tanto, se habían registrado 5,2 millones de transferencias de un valor promedio de 190 mil pesos. La disminución en el valor promedio, continuando con la tendencia observada en los últimos años, evidencia una mayor utilización de las transferencias electrónicas para cancelar operaciones de montos más reducidos. El pago de retribuciones a través de medios electrónicos y un mayor conocimiento de las transferencias electrónicas gratuitas asociadas a las cuentas de cobro de remuneraciones,<sup>63</sup> junto al proceso general de mayor utilización de los medios de pago electrónico, probablemente explique la expansión de esta forma de pago.



El mayor uso de transferencias y demás medios de pago electrónico redundó, por tercer año consecutivo, en una menor utilización de cheques. En 2018 se procesaron a nivel de la cámara 11,6 millones de cheques, un 10,3% menos que los 12,9 millones correspondientes a 2017.

<sup>63</sup>Como fuera comentado precedentemente, las cuentas y los instrumentos de dinero electrónico en los que se cobren salarios, pasividades, honorarios y beneficios sociales, así como las cuentas de empresas de reducida dimensión económica, permiten realizar hasta 8 transferencias electrónicas de hasta UI 2.000 sin costo.



## 2. Cambios legales

Durante 2017 y 2018 se realizó un trabajo conjunto con legisladores del Gobierno y de la oposición, con dos objetivos básicos. Por un lado, la elaboración de un marco regulatorio para el sistema de medios de pago electrónicos, que brinde garantías a los distintos actores que se desempeñan en el mismo. Por otra parte, se promovieron una serie de ajustes a las disposiciones de la Ley de Inclusión Financiera, así como al funcionamiento del sistema de pago de prestaciones de alimentación.

### 2.1. Regulación del funcionamiento de los medios de pago electrónico

La Ley N° 19.731 estableció un marco regulatorio al sistema de tarjetas de débito, instrumentos de dinero electrónico y tarjetas de crédito, dirigido a garantizar el cumplimiento de una serie de principios básicos. Sobre la base de estos principios, los organismos competentes, como el Banco Central del Uruguay y la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia, podrán establecer las regulaciones específicas pertinentes, de manera dinámica y flexible, lo cual constituye un prerrequisito en un sistema que se caracteriza por intensas transformaciones tecnológicas.

En base a lo anterior, se definieron los diferentes actores que intervienen, estableciendo un marco de actuación para los distintos vínculos que surgen entre ellos. Así, por un lado, se regula la relación entre el adquirente<sup>64</sup> y el comercio, definiendo las obligaciones de las partes, las condiciones que deben cumplir los contratos, así como un conjunto de salvaguardas para garantizar un adecuado funcionamiento competitivo del mercado. Por otro lado, se regula la relación entre los emisores y los usuarios, estableciendo el marco general de actuación y las obligaciones de las partes, las condiciones que deben cumplir este tipo de contratos y un conjunto de mecanismos que contribuyan a garantizar una adecuada protección al consumidor.

<sup>64</sup> Los adquirentes son las entidades que en representación de los sellos/marcas le brindan al comercio, a través de un contrato de adquirencia, la posibilidad de aceptar uno o más medios de pago electrónico.

## **2.2. Modificaciones a la Ley de Inclusión Financiera y al funcionamiento de los instrumentos de dinero electrónico de alimentación**

Por otra parte, la Ley Nº 19.732 estableció una serie de modificaciones a lo previsto por la Ley de Inclusión Financiera Nº 19.210.

En primer lugar, se flexibilizaron algunos aspectos del régimen previsto para el pago de pasividades y beneficios sociales. En efecto, si bien se mantuvo el derecho a que todos los nuevos pasivos y beneficiarios de prestaciones sociales que lo deseen puedan acceder a una cuenta bancaria o instrumento de dinero electrónico gratuito en el cual cobrar su retribución, se les eximió de la obligación de cobrar por estos medios<sup>65</sup>.

Cabe recordar que la disposición que establece que el pago de remuneraciones se debe realizar a través de medios electrónicos persigue dos objetivos fundamentales. Por un lado, contribuir a seguir mejorando la formalización en el mercado de trabajo y, por otro, asegurar que se pueda ejercer el derecho a acceder a un medio de pago electrónico en forma gratuita.

La flexibilización dispuesta para el pago de pasividades y beneficios sociales se justifica en el hecho de que en estos casos no aplican ninguna de esas dos razones, en la medida que no existen problemas de informalidad en estos pagos y que existen garantías de que todos quienes quieran cobrar a través de un medio electrónico gratuito lo podrán hacer.

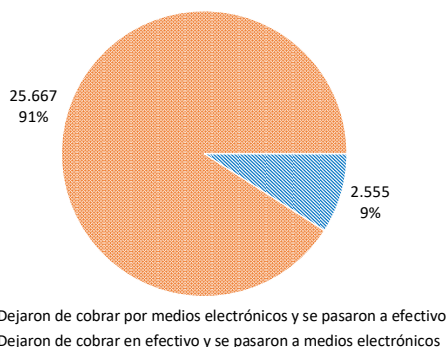
Más allá del cambio normativo, vale destacar que los pasivos han mostrado una importante preferencia hacia el cobro por medios electrónicos. En efecto, de acuerdo a datos del Banco de Previsión Social (BPS), un 93% de las altas jubilatorias que se verificaron entre febrero y marzo de 2019 optaron por cobrar su pasividad a través de medios electrónicos. En el mismo sentido, de quienes optaron por cambiar la modalidad de cobro a partir de que se habilitara el cobro en efectivo, sólo un 9% optó por cambiarse desde medios electrónicos hacia el efectivo, en tanto el 91% restante dejó de cobrar en efectivo y comenzó a hacerlo mediante medios electrónicos.

---

<sup>65</sup> Cabe recordar que quienes habían accedido a una pasividad con anterioridad a noviembre de 2015 o a un beneficio social previo a enero de 2017 no estaban alcanzados por dicha disposición.

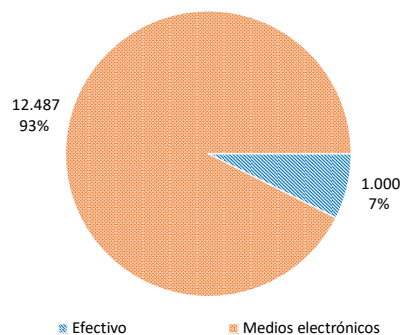


**Cambios en modalidad de cobro BPS**  
Febrero-marzo 2019



Fuente: BPS

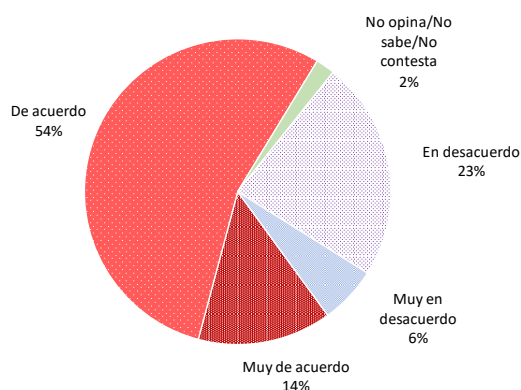
**Altas por modalidad de cobro BPS**  
Febrero-marzo 2019



Fuente: BPS

En el mismo sentido y en lo que refiere al pago de salarios, en términos generales se ha observado una muy buena acogida por parte de la población a la nueva modalidad de pago a través de medios electrónicos. De acuerdo a una encuesta nacional elaborada y difundida por la consultora Factum en marzo de 2019, aproximadamente el 70% de los encuestados se mostró de acuerdo con que el pago de salarios deba realizarse a través de bancos o medios de pago electrónico.

**Acuerdo con pago de salarios por medios electrónicos**



Fuente: FACTUM

Estos resultados evidencian que la población ha valorado positivamente los beneficios asociados al acceso a medios de pago electrónico y otros servicios financieros, así como su contribución en términos de la formalización de las relaciones laborales.

Sin perjuicio de lo anterior, en el caso de los trabajadores se entendió conveniente compatibilizar los referidos objetivos de mejorar la formalización del mercado de trabajo y asegurar la posibilidad de ejercer el derecho a cobrar por medios electrónicos, con la posibilidad de que quienes no quieran utilizar medios electrónicos y deseen seguir operando con efectivo, lo puedan realizar sin restricciones y sin ningún costo.

Para ello, se estableció que las instituciones que ofrecen los servicios de pago previstos deben permitir a los trabajadores retirar la totalidad del salario en un único movimiento y de manera gratuita, en la primera operación luego de acreditados los fondos.

En segundo lugar, se establecieron un conjunto de modificaciones al sistema previsto para el pago de las prestaciones de alimentación a que refiere el artículo 163 de la Ley N° 16.713 y que, en el marco de lo previsto en la Ley de Inclusión Financiera, comenzaron a partir de marzo de 2016 a pagarse a través de instrumentos de dinero electrónico de alimentación.

Por un lado, se modificó la lógica de funcionamiento del sistema, al establecer que el usuario tiene derecho a elegir en qué institución cobrar y disponiendo, en forma análoga a lo previsto para las instituciones de intermediación financiera e instituciones emisoras de dinero electrónico en cuanto al pago de remuneraciones, que los emisores de estos instrumentos no podrán cobrar a los empleadores por el servicio. Por otra parte, se establecieron una serie de cambios en los límites previstos para los montos a acreditar por estos conceptos, con el objetivo de darle una mayor racionalidad a un esquema que fue diseñado para contemplar el gasto en la alimentación del trabajador en los días efectivamente trabajados.

Estas modificaciones apuntan a mejorar las condiciones de competencia en el funcionamiento de este mercado, en el que los principales participantes venían ofreciendo a los comercios condiciones para la aceptación de tales instrumentos significativamente peores que las de los restantes medios electrónicos, tanto en relación con los aranceles que le cobran a los comercios como al plazo de pago a los mismos.

En tercer lugar, se establecieron ajustes en las disposiciones relativas a operaciones de montos elevados y operaciones sobre bienes inmuebles y vehículos motorizados, que recogieron a nivel legal algunas flexibilizaciones que se habían establecido a nivel reglamentario, haciendo uso de la facultad de prórroga prevista en la Ley N° 19.506. A vía de ejemplo, se modificó el régimen de excepciones previsto, ajustando su alcance para acompañarlo con los mecanismos de prevención y control del lavado de activos y financiamiento del terrorismo existentes en las regulaciones específicas en la materia, al tiempo que se admitió la utilización de efectivo para pagos que en conjunto no superen el equivalente a 8 mil unidades indexadas, y se incorporó la acreditación en cuenta como medio de pago habilitado.

Finalmente, se mandató al Banco Central del Uruguay a relevar, con una periodicidad mínima de seis meses, información relativa a los aranceles máximos, mínimos y promedios del sistema de tarjetas de débito, instrumentos de dinero electrónico y tarjetas de crédito. Esta disposición, reglamentada por el Decreto N° 45/019, supone un importante avance en términos de transparencia, así como en las condiciones de competencia del sistema, al disponibilizar información para los distintos actores que lo integran.

### **3. Acuerdo sobre aranceles y otras condiciones de uso de medios de pago electrónico**

Con el objetivo de continuar mejorando las condiciones de acceso de los comerciantes al cobro por medios electrónicos, el Poder Ejecutivo promovió la conformación de una mesa de trabajo integrada por las principales gremiales representativas de los

comercios de Montevideo y del interior del país, los emisores y los adquirentes de los principales medios de pago electrónico.

En este marco, se trabajó en la elaboración de una propuesta de Acuerdo que incluyera mejoras importantes en las condiciones de acceso, con foco en los pequeños comercios. Dicha propuesta dio lugar al “Acuerdo sobre baja de aranceles y otras condiciones de uso de medios de pago electrónico”, que generó una muy amplia adhesión y excelente receptividad a nivel de las gremiales de comerciantes, emisores de medios de pago electrónico y adquirentes<sup>66</sup>. La firma de este documento se realizó en dos instancias, la primera a principios de setiembre y la segunda a mediados de octubre de 2018. Tras la segunda firma, el Acuerdo tomó carácter nacional, por lo cual sus disposiciones se transformaron en el estándar para los emisores y adquirentes que adhirieron al mismo.

Uno de los principales objetivos del Acuerdo está asociado a reducir los aranceles máximos aplicables a las ventas con tarjetas de débito, instrumentos de dinero electrónico (excluidos los de alimentación) y tarjetas de crédito emitidas localmente. En ese contexto, y en lo que refiere a los aranceles aplicables a las ventas con tarjeta de débito e instrumento de dinero electrónico, se estableció una rebaja inicial del arancel máximo para las empresas de reducida dimensión económica y un cronograma de bajas subsiguientes que se concretarán de acuerdo al incremento en el monto operado con dichos instrumentos respecto al año 2017.

Concretamente, la baja en los aranceles para las operaciones con tarjetas de débito e instrumentos de dinero electrónico seguirá el siguiente esquema:

Aranceles máximos aplicables a tarjetas de débito e instrumentos de dinero electrónico emitidos en UY		
Acuerdo de aranceles set-oct 2018		
Pequeño Comercio	General	Condición
1,30%	1,50%	A dos meses del acuerdo
	1,30%	30,0% incremento real (año móvil vs 2017)
	1,15%	30,0% incremento real adicional
	1,00%	30,0% incremento real adicional
	0,85%	30,0% incremento real adicional

Fuente: MEF

<sup>66</sup> Participaron en la firma de los mismos representantes de las siguientes entidades: Ministerio de Economía y Finanzas, Asociación de Feriantes del Uruguay (AFU), Asociación de Micro y Pequeños Empresarios (ANMYPE), Cámara de Ferreterías, Pinturerías, Bazares y Afines del Uruguay (CAFBADU), Cámara de Importadores Mayoristas del Calzados, Cámara del Transporte del Uruguay, Cámara Nacional de Alimentación (CNA, en representación del Centro de Industriales Panaderos del Uruguay, la Unión de Vendedores de Carne del Uruguay, la Cámara Uruguaya de Fabricantes de Pastas, la Confederación de Confiterías, Bombonerías y Afines del Uruguay, y la Asociación de Kioscos, Salones y Subagentes de Quinielas del Uruguay), Confederación Empresarial del Uruguay (CEDU), Cámara Nacional de Comercio y Servicios de Uruguay (CNCS), Centro de Almaceneros Minoristas, Baristas, Autoservicistas y Afines del Uruguay (CAMBADU), Asociación de Bancos Privados del Uruguay (ABPU, en representación de los bancos que integran dicha Asociación, en su condición de emisores de medios de pago electrónico), Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU), Cabal, OCA, Pronto!, Firstdata y Visanet.

En el marco de dicho cronograma, y debido a que el aumento en el uso de estos instrumentos registrado en 2018 superó el 30% en términos reales, se alcanzó el primer escalón de rebaja previsto, lo que llevó el arancel máximo para tarjetas de débito e instrumentos de dinero electrónico a 1,3%, para todos los comercios, independientemente del tamaño de los mismos.

Por su parte, habida cuenta de la preocupación que las gremiales de comerciantes manifestaron en torno a los niveles de los aranceles máximos aplicables a las operaciones con tarjeta de crédito, también se estableció un esquema para los casos de operaciones en una cuota que permitió una reducción inicial en los aranceles aplicables a los comercios de menor tamaño relativo e incluyó un cronograma de rebajas adicionales en función del aumento en el monto operado con estos instrumentos, tomando nuevamente como base el año 2017, de acuerdo al siguiente detalle:

<b>Aranceles máximos aplicables a tarjetas de crédito emitidas en Uy</b>		
<b>Acuerdo de aranceles set-oct 2018</b>		
<b>Pequeño Comercio</b>	<b>General</b>	<b>Condición</b>
3,50%	4,00%	A dos meses del acuerdo
	3,75%	8% incremento real (año móvil vs 2017)
	3,50%	8% incremento real adicional
	3,25%	9% incremento real adicional
	3,00%	9% incremento real adicional
	2,75%	10% incremento real adicional
	2,50%	10% incremento real adicional
	2,25%	11% incremento real adicional

Fuente: MEF

Adicionalmente, como un segundo objetivo del Acuerdo se estableció un cronograma para reducir la dispersión máxima de los aranceles que cobra cada adquirente en un mismo sector de actividad (esto es, la diferencia entre el arancel máximo y el mínimo en el sector). La reducción de la dispersión máxima de los aranceles cobrados a los comercios representa una mejora importante en materia de condiciones de competencia, pues acorta significativamente la diferencia entre el costo de aceptación de los medios de pago electrónico entre los pequeños establecimientos y aquellos de mayor tamaño, que tienen mayor capacidad de negociación con sus proveedores.

En este caso, se definieron esquemas de rebaja de la dispersión que se concretarán en los próximos 3 años, de acuerdo al siguiente detalle:

<b>Tarjetas de débito e instrumentos de dinero electrónico emitidos en UY (excluidos los de alimentación)</b>	
<b>Dispersión máxima</b>	<b>Fecha</b>
1,00 pp	a dos meses del acuerdo
0,75 pp	1º de enero 2019
0,50 pp	1º de enero 2020
0,25 pp	1º de enero 2021

Fuente: MEF

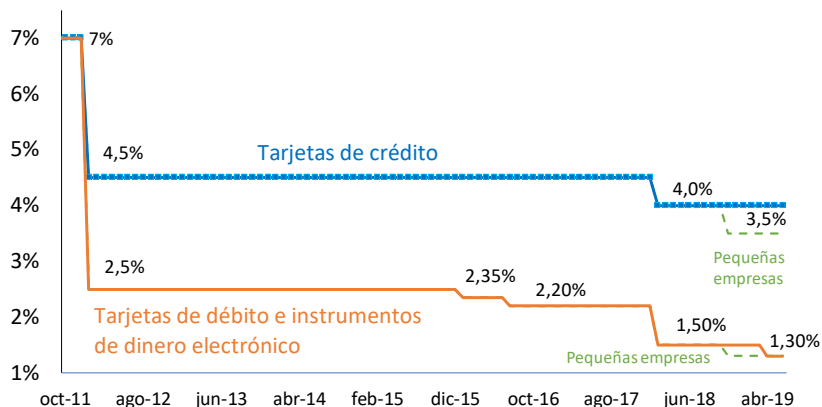
### Tarjetas de crédito emitidas en UY

Dispersión máxima	Fecha
1,50 pp	a dos meses del acuerdo
1,25 pp	1º de enero 2019
1,00 pp	1º de enero 2020
0,80 pp	1º de enero 2021

Fuente: MEF

La puesta en funcionamiento de estos cronogramas permitió continuar la fuerte tendencia descendente que vienen mostrando los aranceles desde 2011 a la fecha. En concreto, en el caso de las tarjetas de débito, los aranceles pasaron de valores máximos de 7% a 1,3%. En lo que refiere a las tarjetas de crédito, el punto de partida era similar al de las tarjetas de débito y actualmente se ubican en 4% (3,5% para los comercios de reducida dimensión económica).

**Aranceles máximos**  
Tarjetas emitidas localmente



Nota: Valores correspondientes a los adquirentes firmantes del Acuerdo.

En tercer lugar, y con el objetivo de continuar reduciendo el plazo de pago a los comercios, se estableció el compromiso de llevar el plazo de acreditación a un máximo de 24 hs (hoy el plazo se encuentra en un día hábil) en las operaciones con tarjetas de débito e instrumentos de dinero electrónico, lo cual podrá volverse operativo una vez que el Banco Central del Uruguay y el operador del sistema de transferencias habiliten la posibilidad de realizar transferencias con liquidación en días inhábiles entre todas las instituciones intervinientes.

Adicionalmente y como forma de transparentar los costos y criterios de liquidación por parte de los adquirentes, se acordó eliminar todo costo administrativo distinto al arancel, siempre que el comercio opte por el esquema de liquidación y cobro electrónico.

En quinto lugar, los emisores y adquirentes se comprometieron a incluir a los pequeños comercios en las campañas de promoción al uso de tarjetas que éstos instrumenten, sea en esquemas por zonas geográficas, por rubro u otras modalidades que definan.

Finalmente, con el objetivo de simplificar los procedimientos administrativos para facilitar el control de los pagos que el comerciante recibe por sus ventas con tarjetas, se conformó un grupo de trabajo que estableció un protocolo estandarizado de envío de información por parte de los adquirentes. Dicho protocolo está siendo implementado por todos los actores del sector, con el propósito de desarrollar soluciones que faciliten el procesamiento de las transacciones y las liquidaciones por parte de los comercios, en particular los más pequeños.

#### **4. Inclusión financiera de ferias y taxis**

La modernización del sistema de pagos hacia una predominancia de lo digital constituye un fenómeno global e irreversible que, si bien en Uruguay se vio potenciado por la implementación de las medidas contenidas en el Programa de Inclusión Financiera, igualmente se iba a producir en ausencia de dichas medidas, aunque con rezago. De esta manera se plantea el desafío de que este proceso se desarrolle de forma inclusiva, de manera que todos los actores que quieran ser parte del mismo lo puedan hacer, en especial los comercios más chicos, que son quienes históricamente han enfrentado mayores dificultades para acceder a la utilización de medios de pago electrónico.

En función de ello, y en la medida que el mercado por sí solo no da respuesta a este desafío, resulta fundamental establecer medidas de políticas públicas activas, con el objetivo de que aquellas unidades productivas de menor tamaño relativo puedan incorporarse a los procesos de transformación referidos y mejorar sus condiciones de competencia frente a las empresas de mayor tamaño. En el marco de lo anterior, además de las medidas generales que se han venido implementando desde el comienzo del Programa de Inclusión Financiera, se promovieron un conjunto de acciones específicas, las que se comentan a continuación.

##### **4.1. Acuerdo entre el MEF, el BROU y la Asociación de Feriantes del Uruguay**

A partir de una mesa de trabajo en la que participaron el Ministerio de Economía y Finanzas, el Banco República y la Asociación de Feriantes del Uruguay, y a iniciativa de esta última, se diseñaron un conjunto de medidas para favorecer la inclusión financiera de los feriantes que realizan su actividad en ferias de alimentos, facilitando la aceptación de medios de pago electrónicos y el acceso a un conjunto de servicios financieros básicos que permitan un mejor funcionamiento del sector. Esta iniciativa se enmarca en un objetivo más general, de promover y facilitar un proceso de gradual formalización del sector, generando facilidades para regularizar la actividad ante la Dirección General Impositiva y ante el Banco de Previsión Social, lo cual permitirá avanzar en la formalización de aproximadamente 4.000 trabajadores que se desempeñan en este rubro.

Para ello, el Gobierno estableció un conjunto de medidas tributarias<sup>67</sup>, en las que la gradualidad juega un rol importante. En efecto, se dispuso que los feriantes no incluidos en el régimen de tributación general podrán optar por quedar comprendidos, hasta el 31 de diciembre de 2021, en el régimen de pequeña empresa (literal E del artículo 52 del Título 4 del Texto Ordenado 1996), independientemente de los ingresos que obtengan. La incorporación a este régimen está sujeta a que el feriante acepte el pago de sus productos a través de tarjetas de débito, instrumentos de dinero electrónico y Tarjeta Uruguay Social (TUS).

Por su parte y con el objetivo de facilitar y suavizar la transición entre el régimen especial establecido hasta 2021 y el régimen que le corresponda posteriormente de acuerdo al volumen de ventas, se estableció que las ventas que el feriante realice con medios electrónicos se computarán parcialmente durante 2022 y 2023 (en un 33% y en un 66% respectivamente). De este modo, el impacto de las ventas con medios electrónicos a efectos de la categorización de los feriantes como contribuyentes, se procesará gradualmente, facilitando el proceso de formalización de estas empresas.

Vale destacar que en todos los casos se trata de incentivos y facilidades que se otorgan a los feriantes que quieran incorporarse al régimen reglamentado, pudiendo continuar desarrollando sus actividades como lo venían haciendo previamente.

Adicionalmente, se trabajó conjuntamente con el Banco República (BROU) con el objetivo de disponibilizar un conjunto de beneficios para quienes desarrollen actividades en el sector, en el marco de las iniciativas que la institución ha venido llevando adelante con foco en las pequeñas empresas. A tales efectos, el BROU puso a disposición de los feriantes los siguientes elementos:

1. Posibilidad de abrir una cuenta bancaria gratuita, en el marco de la Ley de Inclusión Financiera, que incluye, entre otros elementos, el servicio de banca por internet (*eBrou*) y una tarjeta de débito sin costo.
2. Posibilidad de acceder a un crédito *express* (con respuesta en un plazo de 48 horas) por hasta el equivalente a 15 mil dólares, presentando únicamente inscripción al RUT, cédula de identidad y constancia de domicilio.
3. Incorporación de las ferias en los esquemas de promociones que el BROU realiza para sus clientes, estableciendo descuentos (de entre 10% y 15%) en las compras que los consumidores realicen con las tarjetas del Banco en las ferias durante una semana del mes. La aplicación de los referidos descuentos comenzó en noviembre de 2018 y se extenderá durante todo el 2019.

Por último, cabe destacar que quienes desarrollan sus actividades en las ferias de alimentos también se vieron beneficiados de las condiciones previstas en el Acuerdo referido en la sección anterior, así como de los restantes beneficios que se han

---

<sup>67</sup> Decreto Nº 282/018.

dispuesto, en el marco del Programa de Inclusión Financiera, para las empresas de reducida dimensión económica. En ese sentido cabe destacar el subsidio de 100% en el arrendamiento de las terminales POS y la eliminación de las retenciones impositivas asociadas a las ventas con medios de pago electrónico.

#### **4.2. Pago electrónico en taxis**

En el marco del proceso de generalización de la aceptación de medios electrónicos por parte de los pequeños comercios, desde el Poder Ejecutivo se promovieron un conjunto de iniciativas tendientes a incorporar a los taxis de Montevideo y de Maldonado a las nuevas modalidades de pago.

Por un lado, desde noviembre de 2018 se comenzaron a incorporar a la aceptación de medios de pago electrónico los automóviles con taxímetro de Montevideo. Adicionalmente, la Intendencia de Montevideo estableció como un requisito, en la Inspección Técnica Vehicular que comenzó el pasado mes de mayo, que todas las unidades incorporen una terminal POS, que permita aceptar el pago a través de la tarjeta STM, además de tarjetas de débito, crédito e instrumentos de dinero electrónico. Cabe destacar que la posibilidad de aceptar el pago con la tarjeta STM, que está previsto que esté operativo en los próximos meses, significará una mejora adicional en la calidad del servicio para los usuarios del sistema.

En paralelo a lo anterior, se lanzó en Maldonado una aplicación para el pago de los taxis de dicho departamento con medios de pago electrónico a través de celulares. En la misma línea y en lo que refiere a la capital del país, está en proceso de desarrollo un proyecto para habilitar el pago de los viajes en taxi de Montevideo mediante aplicaciones celulares.

Este tipo de transformaciones permiten modernizar al sector, ubicándolo en las últimas tendencias en términos de pagos electrónicos, lo cual a su vez funciona como experiencia piloto para la realización de pagos por celular, lo que posteriormente podrá extenderse a otro tipo de comercios, junto al desarrollo de los pagos mediante códigos QR, modalidad que se espera que comience a tener dinamismo. En suma, estas soluciones permiten brindar más posibilidades y mejores servicios al usuario, mejorar las condiciones de seguridad de los trabajadores al disminuir el uso del efectivo, al tiempo que vuelve más competitivo al servicio que se brinda.

### **5. Agenda de trabajo**

#### **5.1. Multiadquierecia**

Con el objetivo de continuar promoviendo mejoras de competencia y eficiencia en el funcionamiento del sistema de pagos local, desde comienzos de 2019 se conformó un grupo de trabajo para generar una nueva transformación en el sistema de pagos, a partir de una reformulación del mercado de adquierecia. A tales efectos, se realizó un análisis del esquema actual de funcionamiento del mismo, evaluándolo a la luz de las configuraciones que tiene dicho mercado en otras economías. En particular, se estudiaron experiencias de la región, que han recorrido recientemente procesos de



apertura de la adquirencia, así como de países desarrollados que cuentan con un mayor desarrollo del mercado.

El sistema de pagos electrónico constituye un mercado de dos lados, en el cual interactúan varios actores. Por una parte, están las instituciones emisoras de medios de pago (bancos, emisores de dinero electrónico o administradoras de tarjetas de crédito), que se vinculan con los usuarios o consumidores. Por otra parte, se encuentran los adquirentes, que le ofrecen a los comercios la posibilidad de aceptar distintos medios de pago electrónicos y que, a través de dicho vínculo, habilitan la interconexión, el procesamiento y la comunicación de las transacciones que se realizan en los comercios para la autorización y recepción por parte de las instituciones emisoras.

El mercado de adquirencia local se caracteriza por la existencia de múltiples jugadores que proveen la adquirencia, pero cada uno lo hace para un sello o marca en exclusividad. De esta forma, un comercio que desee comenzar a aceptar una tarjeta de débito o crédito en particular, solo tiene disponible un único proveedor exclusivo con quien contratar el servicio, que tiene el monopolio del mismo. Por lo tanto, en caso que desee ofrecer a sus clientes un menú amplio de medios de pago electrónico, en la actualidad debe contratar con cada uno de estos adquirentes exclusivos, no teniendo la posibilidad de elegir entre distintas alternativas, lo cual atenta contra un adecuado acceso tanto en calidad de servicio como en precio.

Ese tipo de configuraciones son cada vez menos frecuentes a nivel internacional. En efecto, los sistemas de pago más desarrollados tienden a organizarse con esquemas de multiadquirencia, lo que implica que existan varios adquirentes, cada uno de los cuales le ofrezca la posibilidad de aceptar el conjunto de medios de pago electrónico a los comercios.

La multiadquirencia mejora significativamente las condiciones de competencia del sistema, terminando con los monopolios existentes y sentando las bases para la existencia de varios proveedores del servicio de adquirencia, que competirán en precio y calidad, promoviendo mejoras en los servicios actualmente disponibles, así como el desarrollo de otros servicios de valor agregado. Desde la perspectiva de los comercios, también se generan notorias ganancias de eficiencia, en la medida que pasarán a interactuar con un único actor (que potencialmente les brinda también la terminal POS), y no con múltiples adquirentes, lo cual simplificará la gestión de los pagos electrónicos. Además de estas mejoras para los comercios, estos cambios también contribuirán a continuar expandiendo la aceptación de los medios de pago electrónicos, al generar incentivos para que los adquirentes realicen mayores esfuerzos para incorporar nuevos comercios al sistema.

En base a lo anterior, y a los avances y acuerdos obtenidos en la Mesa de trabajo impulsada por el Poder Ejecutivo, se proyecta realizar una apertura general y conjunta de los mercados de adquirencia a partir del mes de octubre de 2020.

## **5.2. Aceptación de medios electrónicos en el Estado**

El Decreto N° 130/019 mandató a todas las reparticiones y dependencias estatales que admitan el pago en efectivo de tributos, precios y trámites, a admitir también el pago de los mismos con tarjetas de débito e instrumentos de dinero electrónico no más allá del 1º de agosto de 2019.

De esta manera, si bien la mayor parte de las dependencias estatales ya se encontraban aceptando pagos electrónicos a través de portales web, y en varios casos también en forma presencial, la puesta en práctica de esta disposición permitirá universalizar la aceptación de medios de pago electrónico en toda la administración central, a la vez que sienta las bases para simplificar las tareas de conciliación y custodia asociadas al manejo de efectivo.

## **5.3. Cheque digital**

Tal como fuera comentado, el uso de cheques registró un notorio descenso a partir de la mayor utilización de medios de pago electrónico, en particular de las transferencias interbancarias. Pese a que las transferencias funcionan como un sustituto de los cheques comunes, no existe en la actualidad un sustituto electrónico para los cheques diferidos, que combina características como medio de pago e instrumento de financiación. Este instrumento tiene una importante utilización a nivel comercial y brinda liquidez a la cadena de pagos, al cancelarse las diversas obligaciones que se van generando mediante el endoso de los cheques que, al momento del cobro, tienen carácter de título ejecutivo.

En ese contexto, se entiende necesario promover modificaciones legales que sienten las bases para el desarrollo de un sustituto digital de los cheques diferidos. A tales efectos, se están estudiando distintas alternativas, con el objetivo de remitir un proyecto de ley al Parlamento. Este instrumento tendría las mismas características que el cheque diferido físico, al habilitar al endoso y tener carácter de título ejecutivo. Asimismo, en la medida que tendrá un soporte digital, permitirá una mejor trazabilidad de las transacciones, sentando las bases para continuar avanzando en términos de transparencia, formalización y control y prevención de las operaciones de lavado de activos.