

## **20 CONSIDERACIONES SOBRE LA LEY DE INCLUSIÓN FINANCIERA**

### **1. ¿Los trabajadores rurales están obligados a cobrar en cajeros y, por lo tanto, tienen que recorrer varios kilómetros para cobrar su sueldo? Y quienes trabajan en pequeñas localidades, ¿también están obligados?**

No, en ambos casos no están obligados. La Ley de Inclusión Financiera exceptúa el pago de remuneraciones a través de medios electrónicos a los trabajadores que prestan servicios en el medio rural y en localidades de menos de 2.000 habitantes que no tengan punto de extracción de efectivo (sean estos “cajeros” o redes de cobranza que actúan como corresponsales financieros). Asimismo, también están exceptuados de cobrar en medios electrónicos los trabajadores del servicio doméstico que se encuentren registrados como jornaleros o cuyo empleador estuviera percibiendo una pasividad al 31 de diciembre de 2017.

Se entiende por localidad o área rural con punto de extracción de efectivo a aquella que tiene un medio que habilite el retiro de los fondos en la propia localidad o en otra situada en un radio de 3 kilómetros.

### **2. ¿Qué medidas se están instrumentando para atender la problemática de las localidades más pequeñas?**

Como el Programa de Inclusión Financiera tiene como objetivo universalizar el acceso al sistema financiero, con énfasis en la equidad territorial, el Gobierno (a través de un Programa de OPP-MEF-ANDE) promueve la instalación de puntos de extracción de efectivo y de pago de facturas en 95 localidades de más de 500 habitantes que no cuentan con dichos servicios.

### **3. ¿Qué pasa con las personas mayores, jubiladas o pensionistas?, ¿están obligadas a aprender a usar los cajeros?**

No lo están. La Ley de Inclusión Financiera prevé que solamente aquellos jubilados o pensionistas que solicitaron su jubilación o pensión a partir del 1° de noviembre de 2015 deben cobrar su pasividad a través de medios electrónicos. El resto puede seguir cobrando por otros medios, incluso en efectivo.

Esto obedece a la necesidad de contemplar las eventuales dificultades que pudieran tener las personas de mayor edad para adaptarse a los nuevos instrumentos. No obstante, tienen el derecho de optar por cobrar la pasividad a través de medios electrónicos en cualquier momento, accediendo así a cuentas o instrumentos de

dinero electrónico gratuitos.<sup>1</sup> Y se confía que este colectivo también se incorporará al uso de las nuevas tecnologías, tal como lo demuestra la reciente experiencia del Plan Ibirapitá.

#### **4. Entonces, ¿quiénes están obligados a cobrar a través de instituciones de intermediación financiera o emisoras de dinero electrónico?**

Actualmente están obligados a cobrar a través de bancos o en instrumentos de dinero electrónico<sup>1</sup> los trabajadores, pasivos y beneficiarios de prestaciones sociales, con las siguientes excepciones: los trabajadores, pasivos y beneficiarios que habiten en el medio rural o en localidades de menos de 2.000 habitantes; los trabajadores del servicio doméstico que se encuentran registrados como jornaleros o cuyo empleador percibía una pasividad al 31 de diciembre de 2017; los pasivos que se jubilaron antes del 1° de noviembre de 2015; y los beneficiarios de prestaciones sociales que accedieron a la misma antes del 1° de enero de 2018.

También deben pagarse a través de medios electrónicos los honorarios profesionales, así como los demás servicios personales que se presten fuera de la relación de dependencia que superen las UI 2.000 (actualmente aprox. \$ 7.500). En estos casos, también aplican las excepciones para el medio rural y las localidades pequeñas.

Esto demuestra la flexibilidad con la que se han venido implementando todos los cambios que el Programa de Inclusión Financiera promueve. Se trata de cambios muy profundos que deben implementarse con gradualidad y pragmatismo. Y así se viene haciendo.

#### **5. ¿Es correcto que antes de la Ley de Inclusión Financiera el trabajador elegía libremente cómo cobrar su salario?**

Este argumento resulta incorrecto. Debe tenerse en cuenta que antes de la Ley de Inclusión Financiera el trabajador no tenía posibilidad de elegir cómo y dónde cobrar su salario. Era el empleador quien definía cómo y en qué institución se efectuaba el pago. Es decir que si el trabajador cobraba en efectivo era porque así lo había dispuesto su empleador, y lo mismo sucedía con más de la mitad de los asalariados, que ya cobraban en banco antes de la Ley de Inclusión Financiera. El

---

<sup>1</sup> Los instrumentos de dinero electrónico son tarjetas prepagas u otros dispositivos que permiten almacenar dinero, pagar en comercios y realizar retiros de efectivo. Son emitidos por instituciones supervisadas y reguladas por el Banco Central del Uruguay. Actualmente están emitiendo estos instrumentos para pago de remuneraciones Redpagos (Tarjeta Mi Dinero), ANDA (DEANDA) y Prex.

trabajador no tenía libertad de elegir. Ahora el trabajador puede elegir en qué institución y con qué instrumento cobrar (cuenta o instrumento de dinero electrónico emitido por agentes no bancarios), con la restricción de que no puede cobrar en efectivo.

## **6. ¿Por qué se hace obligatorio el pago de salarios por medios electrónicos?**

Hay dos razones fundamentales. En primer lugar, porque es una potente herramienta para seguir mejorando la formalización del mercado de trabajo. Esto es muy importante, porque un trabajador formal es un trabajador con mayores derechos y beneficios, derivados de la cobertura de la seguridad social. Beneficios presentes, como la cobertura del seguro de salud (Fonasa), del seguro de enfermedad y el seguro de paro. Y también beneficios futuros, en términos de una mejor jubilación.

En segundo lugar, porque es la forma de asegurar que el trabajador pueda ejercer el derecho a acceder a una cuenta o instrumento de dinero electrónico gratuito, y con un conjunto de servicios asociados también gratis. Si fuera opcional para el trabajador, en el marco de una relación asimétrica entre el empleador y el trabajador, que es la que se verifica generalmente en el mercado de trabajo, en muchas situaciones se vería limitada la posibilidad de ejercer ese derecho, imponiéndose la voluntad del empleador.

De esta forma, además, se garantiza que todos los ciudadanos puedan acceder a un instrumento con el cual beneficiarse de la rebaja de hasta 4 puntos de IVA prevista en la Ley de Inclusión Financiera.

## **7. ¿Qué beneficios concretos tienen los trabajadores con la Inclusión Financiera?**

Las cuentas para cobro de sueldo no tienen ningún costo para el trabajador, ni tienen exigencias de saldos mínimos ni de promedios mensuales.

Cabe señalar que existe desinformación y se ha planteado que las cuentas tienen costo o que lo tendrán en el futuro. Esto es falso. La Ley de Inclusión Financiera establece a título expreso que no se puede cobrar por la cuenta ni al trabajador ni al empleador.

Con las tarjetas de débito y los instrumentos de dinero electrónico emitidos en el marco de la Ley de Inclusión Financiera se puede pagar directamente en los

comercios, sin ningún tipo de costo, y además accediendo a la rebaja de 4 puntos de IVA (o de 2 puntos para las compras que superen aproximadamente \$ 15 mil, y para los pagos de servicios que se realicen a través de aplicaciones, en redes de pago o portales web).

Asimismo, la ley estableció que los bancos y los emisores de dinero electrónico deben permitir que las personas puedan realizar sin costo al menos 5 extracciones de efectivo y 8 transferencias electrónicas de hasta aproximadamente \$ 7.500 por mes. Las instituciones pueden ofrecer condiciones más favorables (por ejemplo, actualmente el BROU ofrece hasta 10 extracciones de efectivo gratuitas por mes de hasta \$ 30 mil cada una). La posibilidad de realizar hasta 8 transferencias electrónicas gratuitas por mes significa un beneficio muy importante, pues se puede acceder a este servicio sin tener que asumir el costo de los giros que se realizan a través de las redes de cobranza.

A su vez, a partir de la Ley, los trabajadores pueden acceder a un nuevo tipo de crédito, el Crédito de Nómina, con tasas de interés más bajas que las de los créditos al consumo en general, y que se descuenta mensualmente directamente del sueldo (con la condición de que las cuotas no excedan el 20% de la remuneración).

## **8. ¿El trabajador puede cambiar de institución de intermediación financiera o emisora de dinero electrónico?**

Sí. El trabajador tiene derecho a elegir la institución en la cual cobrar, y también a cambiarse de institución, una vez transcurrido un año desde la apertura de la cuenta.

En caso de cambio de trabajo, se podrá cambiar de institución sin tener que esperar a cumplir el año.

## **9. ¿Los comercios están obligados a aceptar medios de pago electrónico?**

No, los comercios no están obligados a aceptar medios de pago electrónico. Pero si los aceptan, hay dos condiciones que los comercios deben cumplir: no pueden fijar mínimos para el pago con tarjeta de débito o dinero electrónico y no pueden ofrecer descuentos al pago en efectivo que no se trasladen también a dichos instrumentos (tarjeta de débito y dinero electrónico).

Este es otro ejemplo de problemas de información, ya que muchas veces se cree equivocadamente que los comercios están obligados a aceptar medios de pago

electrónicos. No es así. Los únicos comercios que no pueden aceptar efectivo son las estaciones de servicio durante el horario nocturno. Y esto fue determinado para atacar los problemas de violencia y los robos a las estaciones, con resultados que han sido muy positivos en la materia.

## **10. ¿Se promueve el uso de Tarjetas de Crédito desde el Programa de Inclusión Financiera?**

Si bien entre agosto de 2014 y julio de 2016 hubo una rebaja transitoria de IVA para las compras con tarjeta de crédito, actualmente la Ley de Inclusión Financiera no estimula el uso de las Tarjetas de Crédito, ya que éste no es un instrumento que se quiera promover.

Lo que se promueve es el uso de las tarjetas de débito e instrumentos de dinero electrónico, ya que su uso no implica asumir ningún tipo de endeudamiento, sino que es una manera diferente (electrónica en lugar de hacerlo con efectivo) de utilizar el dinero que la persona ya tiene.

## **11. ¿Es cierto que los pequeños y medianos comercios se ven perjudicados por la Ley de Inclusión Financiera?**

No, al contrario. Desde el Programa de Inclusión Financiera se han establecido un potente conjunto de medidas (reducción de aranceles y plazos de pago, posibilidad de que el comerciante trabaje solo con tarjeta de débito, subsidio al arrendamiento del POS, reducción de retenciones y eliminación para los comercios más pequeños, flexibilización en el cómputo de las ventas con medios electrónicos para los Literal E y Monotrobutistas) para evitar que los pequeños comercios queden excluidos del proceso de modernización del sistema de pagos, como probablemente ocurriría si la política de Inclusión Financiera no existiera.

Al respecto debe tenerse en cuenta que la tendencia a la mayor utilización de medios de pago electrónicos es mundial (no solo en los países desarrollados sino también en la región) e irreversible, y que avanza a un ritmo vertiginoso, impulsado por el avance tecnológico y el cambio de hábitos de los consumidores. Por lo tanto, se trata de una tendencia que en Uruguay se iba a dar con o sin Ley de Inclusión Financiera.

En ausencia de políticas públicas como la de Inclusión Financiera, esta tendencia generaría problemas a los comercios más chicos, que son quienes tienen en general menor capacidad de negociación con sus proveedores. Algunos iban a quedar

excluidos y otros iban a quedar en peores condiciones. Y esto es lo que se evitó con las políticas públicas implementadas en el marco del Programa de Inclusión Financiera, generando condiciones para posibilitar el acceso en condiciones de mayor equidad.

## **12. ¿Cómo han evolucionado los aranceles que pagan los pequeños comercios por el uso de tarjeta de débito?**

Una de las preocupaciones principales que tienen los comerciantes en relación con el pago de aranceles por las compras con tarjetas, en particular los pequeños, es la situación de desventaja competitiva en que se encuentran respecto de las grandes superficies, por lo que la generalización del uso de los medios de pago electrónico los perjudicaría. Esta preocupación ha sido compartida por el Gobierno, que promovió medidas que implicaron una mejora significativa para estos actores.

En particular, los aranceles de tarjeta de débito para los pequeños comercios bajaron sustancialmente. Previo a la puesta en marcha del Programa de Inclusión Financiera los pequeños comerciantes pagaban un arancel del 7%, mientras que las grandes superficies pagaban aranceles de entre 1,5% y 2%. Actualmente los comercios pagan un arancel máximo de 1,5% en tarjetas de débito.

De esta forma, se llegó a una situación de virtual igualdad en el pago de aranceles entre los comercios más grandes y los más pequeños, cosa que no se da en otros ámbitos de la actividad de los pequeños emprendimientos, que siempre suelen enfrentar peores condiciones económicas que las grandes superficies.

Por otro lado, y como es público, se está trabajando en lograr un acuerdo en materia de aranceles, y otros aspectos vinculados, que cuente con el respaldo de los distintos actores (comercios y emisores) de manera de continuar profundizando los logros ya obtenidos.

## **13. ¿Qué ha pasado con los aranceles de las tarjetas de crédito?**

Al respecto, vale destacar que la Ley de Inclusión Financiera estableció que los comercios que desearan aceptar sólo tarjetas de débito o instrumentos de dinero electrónico no están obligados a aceptar también tarjetas de crédito. Esto significó una gran mejora para los comercios, ya que estableció la nulidad de una cláusula que era sumamente frecuente en buena parte de los contratos con las tarjetas. De esta manera, los comercios que no deseen aceptar tarjetas de crédito (que tienen costos y plazos de pago mayores dada la naturaleza crediticia de la operación)



pueden aceptar exclusivamente tarjetas de débito e instrumentos de dinero electrónico.

De todas maneras, y pese a que desde el Programa de Inclusión Financiera no se promueve la utilización de tarjetas de crédito, en el marco del mismo se logró una reducción de los aranceles máximos que pagan los comercios por las ventas con estos instrumentos desde 7% a 4%.

#### **14. ¿Cuáles son los plazos de pago a los comercios por las ventas con tarjeta de débito?**

En el marco del Programa de Inclusión Financiera, se estableció una reducción en los plazos de pago para las compras con tarjeta de débito, llevando dicho plazo a un máximo de 24 horas hábiles de realizada la transacción. De esta forma, se alcanzaron plazos de pago similares a los que se observan en la región.

#### **15. ¿Qué medidas se adoptaron para facilitar el acceso a los POS por parte de los pequeños comercios?**

En primer lugar, se declaró promovida en el marco de la Ley de Promoción de inversiones, la instalación de POS (terminales Punto de Venta, que permiten procesar las transacciones electrónicas) y de sistemas de facturación, estableciendo precios máximos por el arrendamiento de estos dispositivos.

Conjuntamente, se estableció un subsidio para el arrendamiento de dichas terminales para todos los comercios que facturen anualmente menos de 4 millones de unidades indexadas que se ubicó en 100% del costo del arrendamiento durante 2013 y en 70% entre 2014 y 2018. En base a lo anterior, estos comercios pueden acceder a un POS por un costo mensual que actualmente es de \$ 100.

Asimismo, para el caso de los pequeños comercios y Monotributistas se profundizó dicho régimen promocional, llevando el subsidio al 100% del costo mensual del arrendamiento del POS durante 2018.

#### **16. ¿Ha habido otras medidas de apoyo a los pequeños comercios?**

Sí, se han definido varias medidas en ese sentido. Por un lado, se estableció una reducción de las retenciones de impuestos asociadas a las ventas con tarjetas para los comercios no incluidos en la categoría CEDE (Control Especial De Empresas), desde 5% a 2%, y se eliminaron las retenciones para las empresas de reducida

dimensión económica (Monotributistas y Literal E) durante los años 2016, 2017 y 2018.

Por otra parte, se estableció un régimen que facilita la transición desde los regímenes tributarios simplificados (Monotributista y Literal E, vigentes para contribuyentes con ingresos anuales inferiores a 305 mil UI) al régimen general. Para ello se permitirá procesar gradualmente el impacto del aumento del uso de los medios de pago electrónicos en la facturación declarada (a efectos de su caracterización como contribuyente), generando condiciones para continuar avanzando en la formalización de la economía. En concreto, las ventas que se realicen durante 2017 computarán por el 40%, las realizadas en 2018 por el 60% y por el 80% las de 2019.

Finalmente, en el caso de los créditos fiscales generados por la devolución de hasta 4 puntos de IVA dispuesta en la Ley de Inclusión Financiera y para la devolución total de IVA que aplica a las Tarjetas Uruguay Social (TUS) y BPS Prestaciones, se dispuso que el crédito fiscal sea absorbido por el emisor de la tarjeta, con el objetivo de minimizar el impacto en el capital de giro de los comercios más pequeños.

### **17. ¿Es cierto que los aranceles en Uruguay son mucho mayores que en otros países de la región?**

No lo son. Como puede verse en el cuadro adjunto, los aranceles máximos para tarjetas de débito y crédito (que para Uruguay son de 1,5% y 4%, respectivamente) se encuentran en niveles inferiores a los de buena parte de los países de la región. En particular, en el caso de las tarjetas de débito, el arancel máximo de Uruguay se encuentra entre los más bajos de la región.

	Aranceles máximos	
	Tarjeta de débito	Tarjeta de crédito
Chile	1,5%	3,0%
Argentina	1,5%	3,0%
Brasil	2,5%	3,8%
Paraguay	3,0%	5,0%
Perú	3,3%	4,2%
Colombia	4,2%	6,2%

Fuente: CEPAL, junio 2017

Estos datos son elocuentes, especialmente teniendo en cuenta la particularidad de que el sistema de pagos local es de dimensiones notoriamente menores que los de



países como Argentina, Brasil o Colombia. Esto constituye un elemento relevante, en un mercado en el que las economías de escala juegan un rol sumamente importante para reducir los costos de la operativa.

## **18. ¿La ley de Inclusión Financiera les impone obligaciones a los bancos?**

En primer lugar, la Ley obliga a los bancos y emisores de dinero electrónico a dar un conjunto de servicios básicos en forma gratuita, servicios por los que antes cobraban. De hecho, durante el trámite de aprobación de la Ley, varios de los principales voceros del sector mostraron un profundo rechazo al proyecto, e incluso se llegó a argumentar que era “un misil a la línea de flotación de la rentabilidad del sistema bancario”.

En efecto, de acuerdo al comportamiento que tradicionalmente mostró el sector bancario, es de presumir que, si pudieran optar, los bancos elegirían que el pago a través de medios electrónicos no fuera obligatorio, para no tener que atender sectores que históricamente han sido desatendidos por la banca. En contraste, la Ley establece que las instituciones no pueden discriminar entre trabajadores, ofreciendo beneficios sólo a algunos (los de mayores ingresos), como lo hacían antes.

## **19. ¿Es cierto que sólo existe una única empresa de POS?**

Quienes dicen que existe una única empresa de POS no están en lo cierto, pues de acuerdo a la información publicada por el BCU en Uruguay varias empresas que proveen tales dispositivos.

Adicionalmente, en el marco del Programa de Inclusión Financiera se establecieron un conjunto de medidas que han tendido a mejorar las condiciones de competencia en el mercado de redes de POS. En particular, mediante la reglamentación de la interoperabilidad de las Redes de POS (Decreto N° 306/014), se sentaron las bases para que todas las tarjetas puedan pasar por todos los POS y para que todos los POS admitan el pasaje de todas las tarjetas, lo que ha favorecido la competencia y la emergencia de nuevos actores.

Esto ha permitido mejorar las condiciones en un mercado que tenía la presencia de una red de POS con una posición dominante (cuyos propietarios son los principales emisores de tarjetas). De este modo, se impidió una práctica corriente que se verificaba en este mercado antes de la Ley por la cual las principales tarjetas no pasaban por las redes pequeñas y las tarjetas pequeñas no podían pasar por la red

dominante.

## **20. Algunas consideraciones acerca de la propuesta de reforma constitucional para anular disposiciones incluidas en la Ley de Inclusión Financiera**

La Constitución está reservada para establecer los grandes preceptos, valores y reglas que pautan el ordenamiento jurídico de una Nación. Por este motivo, no se deberían incorporar en la Constitución disposiciones relativas a elementos tan dinámicos y cambiantes como lo son la moneda y el sistema de pagos, en particular en la época actual de permanente innovación tecnológica. Si se incorporaran estos aspectos en la Constitución, se estarían introduciendo un conjunto de rigideces en cuestiones dinámicas del funcionamiento de la economía, lo cual no sería deseable. Las disposiciones relativas a estos elementos son materia legal y es conveniente que así lo sean.

Si bien los promotores de la reforma constitucional han centrado sus argumentos en la crítica a ciertas disposiciones de la Ley de Inclusión Financiera que restringen el uso del efectivo, el alcance de la reforma propuesta es más amplio y tiene consecuencias negativas sobre aspectos que nada tienen que ver con dicha Ley.

A vía de ejemplo, el proyecto propuesto prevé establecer en la Constitución que “nadie podrá ser obligado a celebrar un contrato en contra de su voluntad”, sin establecer la posibilidad de que este derecho sea limitado por Ley atendiendo a razones de interés general, como sucede con otros derechos fundamentales previstos en la Constitución. Una modificación de esa índole podría tener consecuencias muy negativas, haciendo caer disposiciones legales con mucha tradición y arraigo en el país, que generan importantes derechos y beneficios a los trabajadores y la población en general. Tal sería el caso de Leyes tan importantes como la que establece la obligatoriedad de que el empleador contrate un Seguro de Accidentes de Trabajo. Algo similar sucede con la Ley que prevé la contratación del Seguro Obligatorio de Automóviles (SOA).

Por otra parte, de prosperar la iniciativa, los comercios no se verían favorecidos. En efecto, la reforma promueve que no pueda “restringirse el uso del efectivo”, cuando actualmente no existe tal restricción para el comercio, salvo para situaciones muy puntuales y que no hacen a las compras cotidianas de los ciudadanos (con la única excepción de las estaciones de servicio durante la noche, por razones de seguridad pública).

Las restricciones al uso de efectivo previstas en la Ley de Inclusión Financiera que

se verían afectadas de prosperar el plebiscito, además del caso de las estaciones de servicio, son tres:

- i) el pago de remuneraciones, nuevas pasividades, beneficios sociales, honorarios y otros servicios prestados fuera de relación de dependencia a través de medios electrónicos;
- ii) la restricción al uso de efectivo para el pago de arrendamientos;
- iii) la restricción al uso de efectivo para la compra-venta de inmuebles y vehículos y para el pago de operaciones de montos elevados (de más de UI 40.000, aproximadamente US\$ 5.000).

Este último aspecto constituye una práctica habitual en los países más avanzados y resulta de importancia para mejorar la transparencia y combatir el lavado de activos en cierto tipo de operaciones que utilizan el efectivo por la opacidad que lo caracteriza.

En consecuencia, la aprobación de la reforma propuesta implicaría dar una notoria marcha atrás en materia de transparencia, control al lavado de activos y combate a la informalidad y no resolvería ninguna de las cuestiones asociadas al creciente uso de medios de pago electrónico que son de interés de los comerciantes.