

MEMORANDUM : LEY DE BANCARIZACIÓN E INCLUSIÓN FINANCIERA

Informe elaborado por los Economistas Gustavo Michelin y Horacio Bafico, Asesores Económicos de la Cámara Mercantil de Productos del País.

Marzo 2014

La Cámara de Representantes aprobó el Proyecto de Ley de Inclusión Financiera que pasará al Senado para ser tratado en marzo. Es un proyecto promocionado por el Ministerio de Economía y Finanzas con el apoyo de todo el Poder Ejecutivo y contiene políticas consideradas centrales dentro del plan de gobierno. La votación fue muy justa ya que fue aprobado solo por los legisladores del Frente Amplio. El proyecto se elaboró en un proceso de consulta con los actores involucrados pero tiene la particularidad que no conforma a ninguno de los actores involucrados y deja dudas incluso en algunos de los legisladores que lo aprobaron.

Los principales aspectos del proyecto son: a) es una ley de orden público, b) está orientada a generar más servicios bancarios, c) regula los medios de pago electrónico, d) regula los pagos de sueldos, pasividades y beneficios sociales, e) regula todos los restantes pagos de la economía.

Antes de analizar estos puntos se puede decir como conclusión general que es un proyecto muy ambicioso que pretende modificar conductas cambiando reglas de juego que afectan sensiblemente la situación de varios actores: cooperativas, Anda, redes de pagos y cobranzas, empresas de tickets para alimentación, administradores de propiedades, pequeños negocios. Va en el sentido que fijan los cambios tecnológicos en todo el mundo y que con seguridad se observarán en el país. Pero, en el intento por adelantarlos obliga a que se produzcan cambios de conducta y en negocios establecidos y en el funcionamiento de la economía y en forma rápida.

En definitiva es un proyecto que fuerza la llegada del futuro en forma acelerada. Lo hace por imposición sin contemplar a los mercados y el equilibrio alcanzado hasta el momento. Es un salto en el vacío que tiene a su favor alguna gradualidad de implementación pero que va a exigir que en poco tiempo se genere una infraestructura de servicios bancarios muy grande, eficiente y con un nivel de costos adecuado. El punto débil está en la poca capacidad de respuesta y en los problemas de costos de los instrumentos bancarios como para llegar a toda la sociedad con los niveles mínimos exigidos.

La principal oposición en la discusión parlamentaria se observó en las cooperativas y Anda a las que se les modifican las reglas de juego en cuanto al crédito con retenciones en los salarios. También se opuso el Banco República en cuanto a la dificultad de ofrecer cuentas en forma masiva en corto plazo y las limitaciones a la competencia en el mercado de dispensadores de dinero.

A continuación se detallan los principales componentes del proyecto que tiene media sanción.

a) Ley de orden público

El proyecto fue definido originalmente por el ex-Ministro de Economía y Finanzas, Fernando Lorenzo. El motivo de acuerdo a las versiones taquigráficas fue solucionar las fallas en el funcionamiento del sistema financiero, en particular el poco desarrollo del negocio bancario en Uruguay. Para hacerlo, el camino elegido fue el de la imposición: se crea una ley de orden público que no puede ser contradicha por los acuerdos entre partes.

Para la magnitud de los cambios que se proponen en la Ley y el volumen e importancia de lo que se está modificando, el camino elegido es de los más arriesgados. La Ley impone nuevas reglas de juego y modifica las relaciones económicas cotidianas sustancialmente, apartando de los papeles que hoy tienen a muchos actores y llevando esas transacciones a los Bancos.

b) Bancarización

Hay un denominador común en todas las secciones del articulado que es la bancarización de todas las transacciones económicas.

c) Medios de pago electrónicos

El Proyecto de Ley define medio de pago electrónico y genera las definiciones básicas para el desarrollo de instrumentos como las tarjetas prepagas, las billeteras electrónicas y otros instrumentos análogos. Se crea también la figura del Emisor de dinero electrónico que complementa a los bancos en el papel de institución que puede emitir dinero electrónico.

El BCU será el que controle a los emisores de dinero electrónico y el funcionamiento del dinero electrónico en la economía. El decreto reglamentario del MEF podrá incluir elementos que amplíen el marco legal sobre el que se desarrollará el dinero electrónico en Uruguay.

d) Cambia las reglas de juego en materia de pagos de sueldos, pasividades y beneficios sociales

Se establece que estos pagos se puedan hacer exclusivamente mediante depósitos en cuentas bancarias o en instrumentos de dinero electrónico. Se considera que es un derecho del individuo elegir dónde recibir el pago. El servicio del banco o el emisor de dinero electrónico tiene que tener unas características mínimas (bastante generosas y facilitadoras del uso del instrumento) a ser prestadas en forma gratuita.

Se establecerá un cronograma que establecerá el ritmo con el que se volverá obligatorio pagar todos los sueldos por medios electrónicos.

Contra esta obligación de prestar el servicio gratuitamente se generan condiciones más favorables para desarrollar el crédito bancario sobre los sueldos y las pasividades (producto que es altamente regulado por la Ley). También se promueve el débito automático como generador de comisiones para los bancos (también regulado al detalle en la Ley). Un tercer elemento que hace a los ingresos de los bancos es la percepción del arancel de los comercios que reciben pagos con el dinero electrónico. Todos estos beneficios, al tratarse de toda la población (universalización del servicio) que está obligada a recibirlos, tienen el impacto del gran volumen y por lo tanto los beneficios de las economías de escala.

En esta materia es donde surgen los dos temas más debatidos y que se amplificarán en la próxima discusión

Como un derivado del desarrollo del instrumento se instrumenta en la Ley una reducción del IVA. Se trata de una baja en la tasa del impuesto acotada al uso del instrumento de dinero electrónico.

e) Los principales pagos de la economía solo podrán ser con medios electrónicos

La Ley establece la restricción del uso de efectivo para todos los pagos por enajenación de bienes o servicios superiores a 40.000 UI (aproximadamente \$ 120.000) cuando al menos una de las partes sea una empresa. Entrará en vigencia al año de vigencia de la Ley.

Para las operaciones de elevado monto (más de 160.000 UI) solo se permitirá el pago a través de medios de pago electrónico (transferencia bancaria) o cheques diferidos cruzados no a la orden. Como excepción y por un tiempo limitado se permitirá el cheque cruzado no a la orden como medio de pago habilitado para las transacciones de alto monto.

El arrendamiento, subarrendamiento y crédito de uso de inmuebles que superen las 40 BPC en el año deberá cumplirse mediante acreditación en una cuenta de banco identificada.

La enajenación y otros negocios sobre bienes inmuebles cuyo importe supere las 40.000 UI deberán hacerse con medios de pago electrónico, cheques certificados cruzados no a la orden o letras de cambio cruzadas emitidas a nombre del comprador.

La adquisición de vehículos motorizados cuyo importe supere las 40.000 UI también deberá hacerse con medios de pago electrónico, cheques certificados cruzados no a la orden o letras de cambio cruzadas emitidas a nombre del comprador.

Los proveedores del Estado recibirán los pagos mediante acreditación en cuenta en banco.

Los pagos de tributos nacionales y la recaudación de los institutos de seguridad social superiores a 10.000 UI (aproximadamente \$ 30.000) deberán hacerse mediante medios de pago electrónico, certificados de crédito emitidos por la DGI o cheques diferidos cruzados no a la orden. También se utilizarán estos medios para las devoluciones que corresponda efectuar.

La adquisición de bienes y servicios realizados en el marco de regímenes tributarios especiales solo se podrá hacer mediante medios de pago electrónicos

Todas estas obligaciones se establecen con las sanciones correspondientes que en términos generales hacen que se pierdan derechos de propiedad.