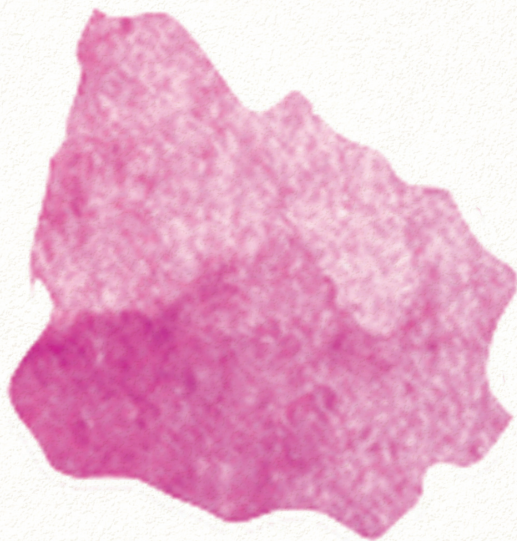


URUGUAY

CAPÍTULO 15



Inclusión financiera, pagos digitales y ahorro previsional en Uruguay: un sendero virtuoso

Ariel Cancio¹

¹Experto en pensiones, inclusión financiera y pagos digitales. Fue Secretario Técnico de la Comisión de Expertos en Seguridad Social (CESS), adjunto a la coordinación del proyecto de reforma y corredactor del anteproyecto de reforma de la seguridad social en Uruguay. Integró el Equipo coordinador del Programa de Inclusión Financiera entre 2015 y 2020.

INTRODUCCIÓN

Viejos desafíos en un contexto cambiante

Es sabido que el mundo del trabajo enfrenta importantes desafíos. El cambio tecnológico y la mayor automatización podrían tener impactos significativos sobre algunos puestos de trabajo, especialmente aquellos intensivos en tareas rutinarias.

En ese marco, América Latina enfrenta el desafío de continuar ampliando la cobertura de sus sistemas pensionales, con especial foco en la incorporación de los sectores informales, entre los que destacan los trabajadores autónomos. Aún luego de experimentar una década de crecimiento y mejora de los mercados laborales, con fuerte crecimiento de la formalidad, los niveles de no registro en la seguridad social en la región se ubicaban en promedio por encima de 50 por ciento de la población empleada. La llegada de la pandemia asociada al Sars-Cov-19 generó un freno en ese círculo virtuoso y es de esperar que la informalidad vuelva a crecer a niveles superiores a los previos, debido al regreso de un contingente relevante de trabajadores con un sesgo a insertarse en empleos de menor calidad al mercado de trabajo. Estimaciones indican que en 2021 podrían haberse observado 7,56 millones de empleos informales adicionales (Acevedo et al., 2020).

La realidad uruguaya se destaca en la región. Se caracteriza por niveles significativamente más reducidos de informalidad y por haber registrado un proceso sumamente destacado de formalización de sus mercados laborales. Luego de alcanzar niveles sumamente elevados en la profunda crisis financiera y económica que experimentó el país en el año 2002, los niveles de informalidad se ubicaron en torno a 36% en el año 2006 para alcanzar el 25% en 2019, previo a la pandemia. Esta mejora habría estado asociada, no sólo al excelente contexto económico que enfrentó la región, sino también a un conjunto de políticas y acciones. Entre estas

cabe destacar la reinstauración de la negociación colectiva, la creación del régimen de monotributo, la reforma tributaria de 2007, la creación del Sistema Nacional Integrado de Salud en el año 2008, entre otras acciones específicas, como las que se llevaron adelante en materia de trabajadores del sector rural y del servicio doméstico (CESS, 2020).

No obstante, el país aún enfrenta algunos desafíos relevantes en la materia. A vía de ejemplo, los trabajadores por cuenta propia, un sector caracterizado por sus bajos ingresos relativos, mantienen niveles de informalidad superiores al 60%.

Nuevas herramientas, para viejos problemas

El contexto fiscal que se heredaría luego de la pandemia implicará restricciones para que el sector público pueda continuar expandiendo la cobertura y mejorando la suficiencia de las prestaciones de los grupos más vulnerables mediante la necesaria expansión y profundización de los pilares no contributivos.

Asimismo, si bien los pilares no contributivos pueden cumplir un rol relevante para evitar problemáticas como la asociada a la pobreza en la vejez, no toda la carga debiera recaer sobre los mismos. De hecho, el registro en la seguridad social permite, además del acceso a pensiones contributivas en la vejez, la cobertura frente a otro conjunto de contingencias que, en el contexto de la pandemia, se han puesto de manifiesto como nunca antes, a través de niveles récord de utilización de mecanismos como los seguros de desempleo y los subsidios por enfermedad.

A su vez, la creciente participación de los llamados “puestos de trabajo no estándar”² en el empleo total de las economías de la región y del mundo,³ está poniendo en cuestionamiento el esquema tradicional de empleo, caracterizado por un trabajo en relación de dependencia con un único empleador en un trabajo a tiempo completo. Esto supone una gradual erosión de las bases

²De acuerdo con OCDE (2019), los puestos de trabajo no estándar refieren a una amplia variedad de formas de trabajo, incluyendo trabajo part-time, trabajo fuera de la relación de dependencia, trabajos temporales o casuales, trabajo de plataformas y otras formas de trabajo no tradicionales.

³A vía de ejemplo, en 2017 un tercio del empleo en la OCDE era realizado bajo formas de trabajo no estándar (OCDE, 2019).

contributivas tradicionales de los sistemas de seguridad social, asociadas a los puestos de trabajo.

En ese contexto, la creciente penetración de los pagos digitales y las facilidades para lograr la interoperabilidad entre distintos sistemas que ofrece la tecnología han abierto una ventana de oportunidad para pensar en nuevas bases imponibles para sostener el ahorro previsional. En efecto, algunas experiencias internacionales han promovido la vinculación de dos actividades que, en principio, parecerían como contradictorias, el ahorro y el consumo.

Mediante la introducción de automatismos, tecnología y el aprovechamiento de las enseñanzas de la economía del comportamiento surge la paradoja. Cuando las personas destinan fondos al consumo presente, automáticamente se redirecciona una parte del ingreso hacia algún tipo de instrumento de ahorro, en particular, de ahorro previsional. De esta manera, la base de imposición para los mecanismos de contribución para el ahorro previsional podría migrar, al menos parcialmente, desde los ingresos laborales hacia el consumo. La ventaja sería que, mientras no todas las personas tienen un ingreso formal, todas las personas sí consumen (Saldain, 2020).

Este tipo de propuestas se enmarca en un conjunto más amplio de iniciativas orientadas a promover mayores niveles de ahorro voluntario mediante la combinación de un máximo aprovechamiento de las capacidades tecnológicas construidas y de las oportunidades que ofrece la economía del comportamiento.⁴

No obstante, este tipo de propuestas ha enfrentado el desafío de alcanzar una escala adecuada en el marco de una región caracterizada por altos niveles de trabajo por cuenta propia y relativamente baja bancarización.

En ese marco, la experiencia uruguaya de inclusión financiera

⁴Ver Azuara et al. (2021) por un análisis profundo de varias experiencias relevantes.

y transformación del sistema de pagos brinda un conjunto de enseñanzas que pueden resultar de utilidad para otras economías. En particular, el caso aporta insumos en relación a los desafíos a abordar para permitir que las iniciativas que apuntan a asociar ahorro previsional con pagos digitales puedan lograr un mayor impacto.

La puesta en práctica de la recomendación N° 114 del Informe de recomendaciones de la Comisión de Expertos en Seguridad Social (CESS) creada por la Ley N° 19.889, instalaría el broche final a una secuencia virtuosa, al incluir una apuesta novedosa.

Siguiendo los ejemplos de experiencias como la plataforma española “PENSUMO®” (ver Capítulo 17), la propuesta del centro de estudios Horizontal de un Valor Previsional Agregado, o un proyecto de ley en Perú, la Comisión de Expertos, siguiendo una iniciativa pionera de su Presidente (Saldain, 2020, pp. 320-322), propone fomentar el ahorro previsional a través del redireccionamiento de la reducción del Impuesto al Valor Agregado (IVA) aplicable a un conjunto de operaciones que se paguen con medios de pago electrónicos. Esta secuencia permitiría pasar de una estrategia de inclusión financiera y modernización del sistema de pagos, a un esquema de fomento del ahorro previsional voluntario asociado al consumo.

LOS LOGROS DEL PROGRAMA DE INCLUSIÓN FINANCIERA COMO MARCO PARA EL DESARROLLO DEL AHORRO POR CONSUMO

Entre las promesas electorales realizadas por el Gobierno que asumió en Uruguay en el año 2010, se encontraba la de reducir en 2 puntos la tasa de IVA, cuya tasa básica se ubica en 22% en Uruguay. Una de las desventajas asociadas a recorrer ese camino estaba dada por las dudas respecto al impacto efectivo que ese tipo de reducciones pudiera generar sobre los precios que

efectivamente enfrentan los consumidores. En efecto, un elemento a tomar en cuenta era el antecedente de la reforma impositiva realizada por la misma coalición de gobierno en el año 2007, en la que la reducción de 1 punto de IVA y de otros gravámenes aplicables al consumo, no se había visto reflejada de la forma esperada en los precios pagados por los consumidores.

En ese contexto, el partido de Gobierno encontró una oportunidad para enmarcar la referida promesa en un programa más amplio de inclusión financiera y digitalización de pagos, a la vez que se instrumentaba la rebaja de una manera que garantizaba que la misma llegara a los consumidores. El principal instrumento para la implementación de esa política fue la llamada Ley de Inclusión Financiera (LIF), Ley N° 19.210,⁵ que estableció una rebaja del IVA aplicable a un conjunto de operaciones pagas con medios electrónicos.

No obstante, lograr una efectiva apropiación de una rebaja de IVA con esas características por parte de la población suponía superar un conjunto de obstáculos que estaban en la base del diagnóstico que dio lugar a la elaboración del Programa de Inclusión financiera.

La expansión de la base de pagos digitales: abordando un mercado de dos lados

La literatura define el mercado de medios de pago electrónicos como un mercado de dos lados (Rochet y Tirole, 2006). Por una parte, encontramos el lado de los usuarios que, en caso de estar incluidos financieramente, tienen un vínculo con un emisor de medios de pago electrónicos, el que le provee de un instrumento que le permite realizar pagos digitales. Por otra parte, está el lado de los comercios quienes, a través de un vínculo con un adquirente, se incorporan a una red de transacciones electrónicas que les permite aceptar medios de pago electrónicos.

El objetivo de transformar y modernizar el sistema de pagos a

⁵Puede acceder a la última versión del documento en el siguiente link:
<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19210-2014>

través de la expansión de la base de pagos digitales contenido en el Programa de Inclusión Financiera requería de acciones en ambos lados del mercado. Dicho de otro modo, era necesario fomentar el acceso y el uso de medios de pago electrónicos por parte de la población y simultáneamente fomentar y facilitar la aceptación de pagos electrónicos por parte de los comercios.

La generalización del acceso a medios de pago electrónico

Al momento de abordar la reforma, Uruguay se caracterizaba por una baja cobertura de servicios financieros (en 2014 menos de 30% de la población mayor de 15 años tenía acceso a una cuenta bancaria, según datos del Global Findex del Banco Mundial). Esa cobertura tenía implícito un acceso desigual a servicios, con un menor acceso de las personas de menores ingresos y de las empresas más pequeñas.

Para afrontar esa dificultad se estableció un cronograma para generalizar el pago de sueldos, pasividades y beneficios sociales mediante acreditación en cuenta bancaria o instrumento de dinero electrónico.⁶ Entre los principales elementos del cronograma estaba la obligatoriedad del pago de remuneraciones por medios electrónicos, con algunas excepciones para pequeñas localidades y zonas rurales alejadas de puntos de extracción de efectivo. Como contrapartida, aquellas instituciones de intermediación financieras e instituciones emisoras de dinero electrónico que quisieran ofrecer el servicio de pago de remuneraciones, debían ofrecer una cuenta o instrumento gratuito, con un conjunto mínimo de prestaciones sin costo (tarjeta de débito, extracciones, transferencias interbancarias, entre otros).

⁶La LIF crea las Instituciones Emisoras de Dinero Electrónico, agentes no bancarios regulados y supervisados por el Banco Central del Uruguay, habilitados a emitir instrumentos representativos de un valor monetario exigible a su emisor, tales como tarjetas prepagas, billeteras electrónicas u otros instrumentos análogos.

De esta manera, a diferencia de otras experiencias, se generalizaba la oportunidad del acceso a un instrumento financiero, pero asociando el acceso a cuenta a un uso específico de la misma: el cobro de remuneraciones. Esto sentó las bases para un mejor aprovechamiento de dicho acceso, al vincularlo con la fuente de

ingresos de las personas.

Con el objetivo de expandir la utilización de medios de pago electrónicos, se dispuso una rebaja permanente de 2 puntos de IVA para todas las compras realizadas con tarjetas de débito o instrumentos de dinero electrónico.⁷ Conjuntamente, a efectos de fortalecer el incentivo inicial, se estableció una rebaja adicional de 2 puntos durante el primer año de vigencia de la reducción y de 1 punto durante el segundo, aplicable a los mismos instrumentos (totalizando respectivamente 4 y 3 puntos de IVA de rebaja, durante el primer y el segundo año de aplicación).⁸ En lo que respecta a las tarjetas de crédito, se optó por establecer únicamente la rebaja transitoria de 2 y luego 1 punto de IVA, para evitar generar incentivos a instrumentos que supongan la generación de endeudamiento.

Facilitación de la aceptación de medios de pago electrónicos

Como fuera comentado, una precondition indispensable para masificar la utilización de medios de pago electrónicos está asociada a generalizar su aceptación por parte de los comercios, especialmente, aquellos más pequeños y más alejados de los principales centros comerciales. Para ello, el Programa de Inclusión Financiera estableció un conjunto de medidas orientadas a facilitar la aceptación de medios de pago electrónicos por parte los comercios.

En primer lugar, en el marco de un gran acuerdo con participación de emisores y adquirentes de medios de pago, Gobierno y representantes de los comercios, se negoció un conjunto de mejoras de las condiciones aplicables a las ventas con medios electrónicos.

Por un lado, se acordó una baja de los aranceles o comisiones máximos aplicables a las compras con tarjeta de débito y tarjeta de crédito. Concretamente, los aranceles máximos a las operaciones

⁷Previo a la entrada en vigencia de la Ley de Inclusión Financiera, existía una experiencia previa de rebaja de 9 puntos de IVA para todas las compras con tarjetas de débito y crédito en un conjunto de actividades vinculadas al turismo: restaurantes, catering, arrendamientos de autos, etc. (Ley 17.934). Esta reducción sigue vigente en la actualidad, otorgándose un incentivo diferencial en estas actividades.

⁸Con posterioridad se volvió a establecer una rebaja adicional de 2 puntos de IVA, lo que llevó el beneficio a un total de 4 puntos de IVA entre enero de 2017 y abril de 2020. En dicho mes la reducción adicional se suprimió y actualmente el beneficio total es de 2 puntos de IVA.

pagadas con tarjeta de débito bajaron desde un nivel de 7% en 2011, a 1,15% en la actualidad. De esta manera, la dispersión existente entre las comisiones abonadas por pequeños y grandes comercios se redujo fuertemente, tendiendo a una situación de virtual igualdad. En el caso de la tarjeta de crédito, los aranceles máximos aplicables pasaron a ser de 3,75%, a lo que sumó un cronograma de reducción de la dispersión aplicable por sector de actividad, llegando a un nivel máximo de 1,25%.

Por otro lado, se estableció una reducción significativa en los plazos de acreditación de las operaciones con tarjeta de débito, que pasaron de 48 horas hábiles, a un máximo de 24 horas hábiles, con el compromiso de llevarlo a un máximo de un día cuando el sistema de transferencias interbancarias lo permita.

En segundo lugar, en el marco de la Ley de Inclusión Financiera se estableció la libertad del comercio de aceptar exclusivamente tarjetas de débito, sin tener que aceptar conjuntamente tarjetas de crédito. El establecimiento de cláusulas de obligatoriedad de aceptar tarjetas de crédito para aceptar débito era una práctica habitual por parte de los adquirentes, que se declaró expresamente prohibida, lo que supuso el levantamiento de una barrera relevante para la aceptación de medios electrónicos por parte de los comercios. De esta manera, los comercios pueden aceptar tarjetas de débito, cuyos costos operativos, financieros y transaccionales son sensiblemente menores a los de las tarjetas de crédito, sin verse obligados a absorber los mayores costos asociados a la aceptación de estas últimas.

En tercer lugar, se establecieron modificaciones en el régimen de retenciones impositivas aplicables a las operaciones con medios electrónicos. En efecto, de acuerdo con la reglamentación local, los administradores de estos medios de pago están obligados a realizar retenciones a los comercios en los montos asociados a las ventas realizadas a efectos de volcarlas a la administración tributaria, como forma de adelanto en el pago de sus obligaciones

tributarias. Si bien las referidas retenciones no constituyen un impuesto, si no un adelanto a cuenta de los mismos, en muchos casos son percibidas de tal manera por parte de los comercios, lo que desestimula la aceptación de medios electrónicos por parte de los mismos. En ese contexto, el Poder Ejecutivo dispuso una disminución de las retenciones aplicables para la mayoría de los comercios, llevándola desde 5% del precio de venta a 2% y eliminándola en el caso de las empresas de reducida dimensión económica.

En cuarto lugar, se estableció un régimen de transición para aquellos comercios más pequeños, que se benefician de un régimen simplificado de tributación, que les permitió computar parcialmente las ventas con medios de pago electrónicos a efectos de aplicar los umbrales de facturación máxima previstos para calificar como empresa de reducida dimensión económica.

Finalmente, a través de la Ley de promoción de inversiones, se permitió a las empresas arrendadoras de terminales de puntos de venta (POS) descontar parte de la inversión realizada en estos dispositivos de sus impuestos. Como contrapartida al financiamiento de esta inversión, se establecieron precios máximos para el servicio de arrendamiento de terminales a los pequeños comercios, lo que permitió que las terminales más sencillas llegaran a los comercios con un costo máximo del equivalente a aproximadamente USD 10. Conjuntamente, para el caso de las empresas medianas y pequeñas, se establecieron subsidios temporales a dicho costo de arrendamiento, que llegaron al 100% del precio de arrendamiento.

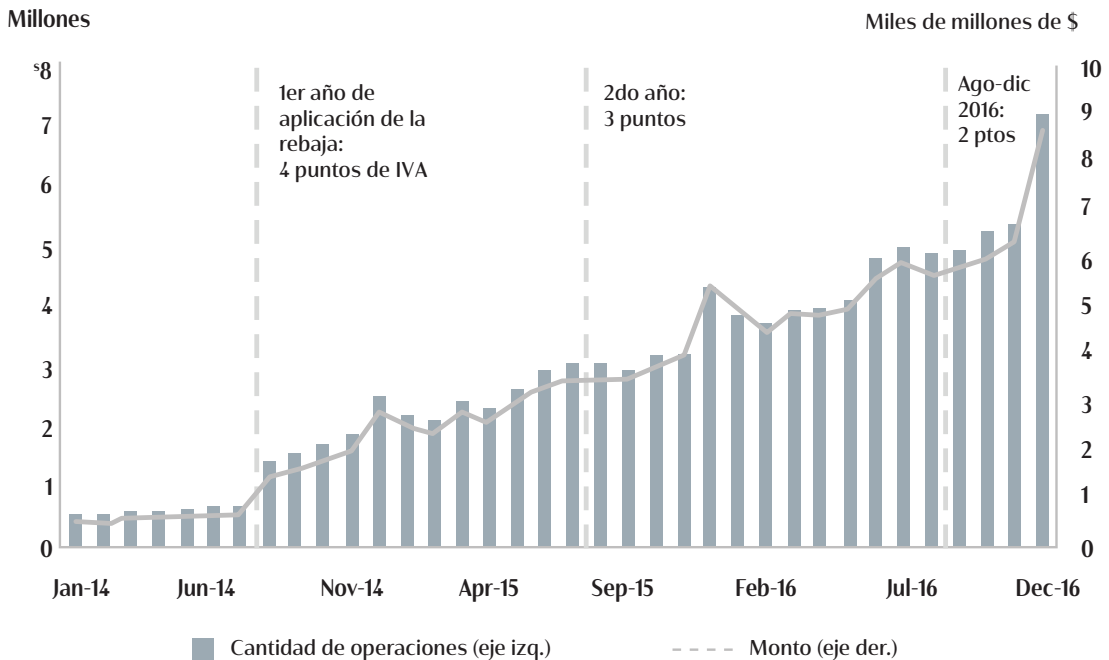
Resultados del Programa de Inclusión Financiera

En un contexto de partida caracterizado por una muy baja utilización de la tarjeta de débito como medio de pago, la reducción de 4 puntos de IVA que se estableció a partir de la vigencia de la Ley de Inclusión Financiera generó un incentivo para generar

cambios comportamentales relevantes en los hábitos de pago de los consumidores uruguayos. Tanto los montos operados como la cantidad de transacciones con tarjetas de débito mostraron un incremento notable a partir de la vigencia de la Ley, como puede observarse en el gráfico siguiente. En concreto, los montos operados con tarjeta de débito se multiplicaron por 4,7 en el año móvil posterior a la vigencia de la Ley, al tiempo que la cantidad de transacciones con dicho instrumento se multiplicó por cuatro (Gráfico 15.1).

Gráfica 15.1

Compras con tarjetas de débito emitidas en Uruguay
Operaciones en MN y ME



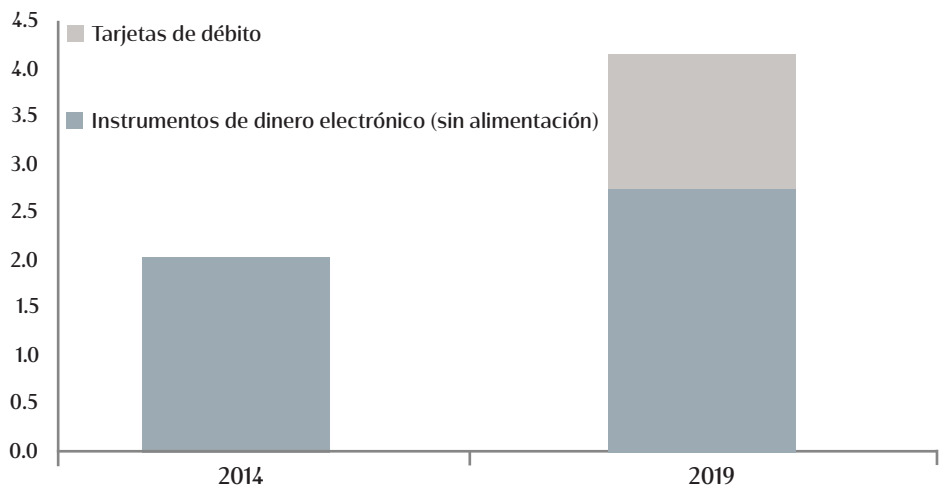
FUENTE: BCU

Un aspecto a destacar de la implementación es que, pese a que la rebaja se fue reduciendo a lo largo del tiempo, pasando de cuatro a dos puntos de IVA, el crecimiento en la utilización de los instrumentos promovidos no se frenó con la reducción

del incentivo. Por el contrario, continuó aumentando a tasas sumamente elevadas, superiores a los dos dígitos. En tal sentido, una importante lección de la experiencia uruguaya es que incentivos temporarios pueden generar cambios permanentes en los hábitos de los consumidores. En efecto, más allá del salto inicial, asociado a la instauración de la rebaja y a la campaña de comunicación que se realizó en paralelo, la utilización de estos medios continuó creciendo significativamente en los años siguientes.

Este crecimiento se debió a los fuertes cambios que se observaron en ambos lados del mercado. Por un lado, creció significativamente la cantidad de personas que se incorporaron al sistema financiero, lo que se refleja en el fuerte incremento de las tarjetas de débito y de los instrumentos de dinero electrónico disponibles, como puede verse en el gráfico siguiente.

Gráfica 15.2
Tarjetas de débito e Instrumentos de dinero electrónico

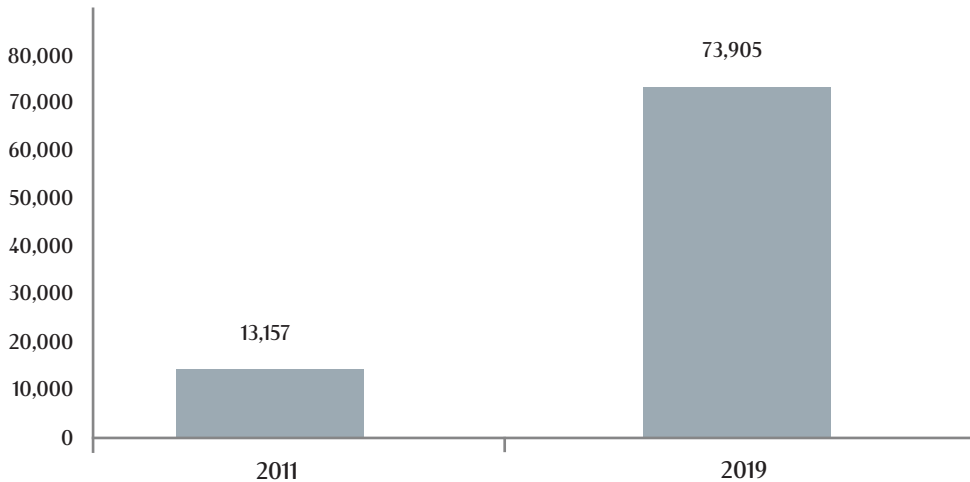


FUENTE: BCU

Por otro lado, se registró un notorio aumento en la cantidad de comercios que aceptan medios de pago electrónicos. En concreto, la cantidad de terminales de puntos de venta (POS, por su sigla en inglés) se multiplicó por más de cinco, entre 2011 y 2019, como puede verse en el gráfico siguiente.

Gráfica 15.3

Terminales de Puntos de Venta (POS)



FUENTE: BCU

En suma, la mayor utilización de medios de pago electrónico es una tendencia internacional que tarde o temprano iba a tener su reflejo en el mercado uruguayo, debido a que se trata de instrumentos más modernos, seguros y eficientes. No obstante, la combinación de regulación, incentivos y promoción de la competencia puesta en marcha por el Programa de Inclusión Financiera, logró acelerar notablemente ese proceso de adopción y uso efectivo de los instrumentos, revolucionando la forma en la que se realizan los pagos minoristas.

LA RECOMENDACIÓN DE LA COMISIÓN DE EXPERTOS EN SEGURIDAD SOCIAL (CESS)

Los resultados del Programa de Inclusión Financiera fueron exitosos en expandir la base de pagos digitales del país. En particular, la rebaja de IVA asociada a las compras con medios de pago electrónico demostró cumplir su objetivo de promover una mayor utilización de estos instrumentos por parte de la población. La experiencia que se observó al reducirse el incentivo de cuatro a dos puntos de IVA se constituyó en una señal importante de que los cambios de hábitos generados son de carácter permanente. Esto es consistente con la tendencia a una mayor utilización de medios de pago electrónicos que se viene observando a nivel internacional, asociada a su mayor eficiencia, seguridad y trazabilidad, entre otros atributos positivos.

Dado lo anterior, en el contexto de la reforma previsional, la CESS establece una recomendación que apunta a cambiar el destino de la renuncia fiscal asociada a la reducción del IVA, orientándolo al objetivo de incentivar el ahorro previsional. De esta manera, cada vez que un consumidor final realice una compra de un bien gravado por IVA con los medios electrónicos promovidos, pagará la totalidad del precio de venta, pero se redirigirá el equivalente a la rebaja de 2 puntos de IVA que aplica en la actualidad, a su cuenta de ahorro individual complementario.⁹

La recomendación realizada por la CESS deja un conjunto de definiciones o elementos de diseño a definir, de cara a su implementación.

En primer lugar, corresponde una definición sobre el grado de voluntariedad que tendría este mecanismo de ahorro complementario. Una primera opción, sería establecer que la redirección de los fondos se realice en forma preceptiva a las cuentas de ahorro individual, no pudiendo el beneficiario modificar dicho destino. En dicho caso, lo más consistente parecería ser que el tratamiento a dar a ese tipo de acreditaciones en las cuentas sea

⁹También se incluye la posibilidad de redirigir la rebaja de 9 puntos de IVA para compras en restaurantes y otros servicios turísticos, regulada por la Ley N° 17.394.

análogo al que se brinda a los aportes obligatorios asociados a la nómina.¹⁰

Una segunda opción, podría implicar que el redireccionamiento de la rebaja IVA vigente a las cuentas de ahorro previsional fuese de carácter voluntario, lo que abre, a su vez, un nuevo abanico de alternativas sobre cómo expresar la voluntad de adherirse. En ese marco, tanto la economía del comportamiento como algunas experiencias internacionales tienen enseñanzas relevantes a tomar en cuenta a la hora de bajar a tierra ese proceso de adscripción. En particular, siguiendo experiencias como la del pilar de ahorro complementario británico (NEST), cabría considerar que el redireccionamiento a las cuentas de ahorro fuese la solución por defecto, debiendo realizar el afiliado un trámite específico para modificar dicha asignación.

Tal como se recoge en diversas experiencias internacionales, los mecanismos de inscripción automática en los planes de pensiones han demostrado ser sumamente efectivos para lograr una efectiva promoción del ahorro para el retiro de las personas. En efecto, estos mecanismos asociados a la economía del comportamiento permiten generar un cambio en el statu quo de la persona, ayudando a vencer sesgos conductuales como la inercia y la procrastinación (Azuara et al., 2021)

Un segundo elemento de diseño refiere a la institución que administra los fondos. La arquitectura actual del sistema mixto uruguayo implica que no todas las personas tienen en la actualidad un contrato con una Administradora de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP). En efecto, si bien la gran mayoría de las personas opta por aportar a una AFAP a partir de la opción prevista por el artículo 8 de la ley vigente (Ley N° 16.713), existe un contingente de gente que no aporta al sistema de ahorro individual obligatorio hasta no alcanzar un nivel de ingreso equivalente a aproximadamente US\$ 1.800.

¹⁰Al momento de finalizar este Capítulo, el Gobierno uruguayo ingresó al Parlamento un proyecto de ley que se inclina por una adopción por defecto del mecanismo de ahorro complementario, con opción de salirse. Puede accederse al documento en el siguiente link: <https://www.gub.uy/presidencia/politicas-y-gestion/proyecto-crea-sistema-previsional-comun>

En ese contexto, para la gente que ya optó por una AFAP podría asignársele de oficio la misma institución, habilitando la opción de cambiar de administrador para estos fondos complementarios. Por su parte, para quienes no tienen una AFAP asignada podrían tener un mecanismo de asignación por defecto análogo al que rige para los fondos provenientes de los aportes obligatorios, con la posibilidad de cambiarse bajo un entorno de reglas garantistas.

Otro elemento que resta definir está asociado a qué correspondería realizar con aquellas personas que utilicen medios de pago electrónicos y ya se encuentren en goce de la pasividad. Una alternativa, a tales efectos, es que puedan optar por volcar esa renuncia fiscal a la cuenta de ahorro voluntario de un tercero, como ser su hijo o hija, habilitando la opción de mantener el esquema actual de rebaja aplicable al consumo presente.

Finalmente, un aspecto relevante a la hora de implementar la iniciativa tiene que ver con la necesaria interoperabilidad entre las instituciones que emiten los medios de pago electrónicos y las administradoras de fondos de ahorro previsional, incluyendo si fuera necesario al Banco de Previsión Social, principal instituto de seguridad social del país y administrador del pilar de solidaridad intergeneracional. La experiencia local e internacional muestra que no siempre es sencillo avanzar en esas instancias de interoperabilidad. A tales efectos, resulta fundamental contar con una regulación clara, que garantice los principios de no discriminación entre las partes y que evite la búsqueda de ventajas cruzadas entre ambos mercados. Esto implica elaborar protocolos claros para la integración de los sistemas, así como la existencia de un regulador fuerte con capacidad para supervisar y garantizar el cumplimiento de estos.

Impactos esperados

Tal como señalan Azuara et. al. (2021), los mecanismos que se basan en apartar en forma automática una parte del ingreso hacia

un programa de ahorro suelen mostrar una alta tasa de efectividad. En efecto, al replicar parcialmente lo que hacen los sistemas de ahorro obligatorio, permiten incrementar de manera significativa los montos de ahorro previsional y, en caso de suponer algún tipo de voluntariedad en la acción, suelen tener tasas de desafiliación reducidas.

A efectos de dimensionar el impacto potencial que podría tener esta modificación, podemos comparar el monto total de los créditos fiscales asociados a la rebaja del IVA correspondiente, con el valor total de las transferencias que se realizan a las AFAP en un año. En concreto, combinando datos provenientes de la Dirección General Impositiva con información del Banco Central del Uruguay, se observa que los montos asociados a la rebaja del IVA representaron 13,6% de las transferencias a las AFAP en el año móvil cerrado en marzo de 2022.

Si bien parte de la rebaja del IVA seguramente esté aplicando a compras realizadas por jubilados o, en menor medida, estudiantes o menores de edad, estimamos que los montos asociados al ahorro voluntario podrían tener una incidencia de 10% en el total volcado a las cuentas de ahorro individual de un trabajador promedio.

De esta manera, contemplando un individuo con una movilidad salarial promedio, con una densidad de cotización del 75%, que se retira a los 65 años, los recursos adicionales asociados a este mecanismo de ahorro voluntario, permitirían que los niveles de reemplazo que ofrece el pilar de ahorro individual pasen de valores de aproximadamente 45% del promedio de las asignaciones computables asignadas a este régimen¹¹, a niveles cercanos al 50%¹². Esta prestación, se complementaría con la proveniente del pilar de solidaridad intergeneracional y, en caso de corresponder, con el suplemento proveniente del pilar no contributivo que se propone.

Finalmente, vale señalar que además del incremento esperado en

los montos de ahorro previsional de las personas, la incorporación de un mecanismo de este estilo puede tener un conjunto de externalidades positivas. Así, puede ser sumamente importante para levantar algunas de las barreras a la entrada al ahorro voluntario¹³, tanto en aquellas asociadas a la demanda, como en aquellas asociadas a la oferta.

En primer lugar, desde la perspectiva de las instituciones intervinientes, la incorporación de este mecanismo puede erigirse en la piedra base que permita vincular y facilitar el vínculo entre los bancos y demás entidades que ofrecen el servicio de cobro de remuneraciones y los fondos de ahorro previsional. En efecto, hoy en día no existen mecanismos automáticos que permitan establecer débitos recurrentes en cuenta, con finalidad de ahorro. Como fue comentado, la interoperabilidad entre estos agentes es una condición necesaria para que funcione la medida propuesta, por lo que su aseguramiento facilita que esos sistemas puedan utilizarse con otros fines.

En segundo lugar, hoy el ahorro voluntario tiene un desarrollo casi inexistente. Así, contemplando que es una actividad caracterizada por economías de escala, la implementación de estos mecanismos puede contribuir a sentar las bases para un mayor desarrollo del ahorro voluntario, incorporando mejoras en la administración de los fondos, en la segmentación del mercado, entre otras. En particular, es de esperar que la introducción de este mecanismo contribuya a generar conciencia sobre la posibilidad de complementar los aportes obligatorios a la seguridad social, con mecanismos voluntarios. El proceso de inclusión financiera brinda, una vez más, un ejemplo interesante. Previo a la implementación de la rebaja del IVA, la gran mayoría de las personas no sabía que las tarjetas de débito podían utilizarse para pagar en los comercios y solía pensarse que era solamente una “tarjeta del cajero”, para extraer efectivo. Así como la introducción de una reducción de IVA asociada al uso de tarjeta de débito permitió concientizar a la

población de su uso como medio de pago, es de esperar que la incorporación automática de la población a mecanismos de ahorro complementario para el retiro, permita generar conciencia sobre la posibilidad de utilizar instrumentos de ahorro voluntario, para asegurar mejores niveles de reemplazo de ingresos en la vejez.

COMENTARIOS FINALES

El sistema previsional uruguayo enfrenta desafíos importantes, asociados al inminente cierre de su ventana demográfica. El incremento de la longevidad y las fuertes caídas que se vienen observando en las tasas de natalidad propiciarán un incremento sin precedentes en la relación de dependencia en la vejez. Las proyecciones de egresos indican que, en caso de no realizarse ningún tipo de reforma, el gasto público previsional aumentará en el equivalente a casi 2 puntos del Producto Interno Bruto hacia el año 2050.

En ese contexto, el país se encuentra abocado a reformar su sistema previsional, con foco en recobrar la sostenibilidad, pero sin descuidar los niveles de suficiencia y cobertura que lo han caracterizado históricamente. Para ello resultan esenciales dos elementos. Por un lado, la extensión de la vida laboral, mediante el corrimiento de la edad mínima de retiro que actualmente se encuentra en 60 años. Por otro lado, es fundamental que el sistema logre re-direccionar los subsidios implícitos que hoy alcanzan niveles elevados en jubilaciones de mayor nivel relativo, hacia los sectores de menores ingresos.

Uruguay se caracteriza por niveles relativamente elevados de tasas de aporte sobre el trabajo. Incrementos de alícuota podrían reforzar los procesos de desplazamiento de trabajadores, que se vienen observando asociados a la automatización y a los cambios en las formas de trabajo, con un sesgo no deseado hacia aquellos de baja productividad.

En ese marco, el sistema de ahorro por consumo que se

proponer sería una herramienta potente para complementar las prestaciones provenientes de los pilares 1 y 2 del sistema previsional, especialmente, en las clases medias y medias-altas. En tal sentido, debemos ser conscientes que una debilidad del mecanismo propuesto es que no aplicaría a las compras realizadas en efectivo, las que tienen una mayor participación en las compras de los hogares de menores ingresos. En efecto, pese a los avances realizados, es una realidad que actualmente la intensidad de uso de medios de pago electrónicos es mucho mayor en los sectores de ingresos medios y altos, que en los de bajos ingresos. No obstante, el panorama en relación con el uso de estos instrumentos a futuro aún es incierto. El mundo está cambiando. A una velocidad mayor a la que nunca antes habíamos evidenciado.

Asimismo, tampoco debemos hacernos trampas al solitario. Las modalidades de ahorro por consumo difícilmente permitan alcanzar la dimensión necesaria para permitir que quienes hoy se encuentran en la informalidad o quienes desarrollan actividades bajo formas de trabajo no estándar, puedan tener una pensión autofinanciada. Buena parte de quienes se desempeñan en estas formas de trabajo se caracterizan por niveles de ingresos reducidos y dificultades para ahorrar para la vejez (OECD, 2019).

No debe pensarse que este tipo de solución pueda ser sustitutiva de la inserción formal y de la obligación de cotizar para todas las categorías de trabajadores, incluyendo tanto a dependientes como a no dependientes. Al menos en el corto plazo. En lo que concierne a los trabajadores no dependientes, Uruguay tiene otras experiencias interesantes que pueden ser replicadas en la región, como la creación de un régimen de monotributo para pequeños empresarios.

De la misma manera, el diseño de los sistemas no contributivos tiene un rol fundamental a jugar en estos segmentos. Para ello, debe tener un diseño progresivo y eficiente, que no desincentive la cotización a la seguridad social, ni a los sistemas de ahorro

voluntario, en su caso. El anteproyecto para la reforma de la seguridad social realizado en base a los informes de diagnóstico y recomendación, permitirían mejorar buena parte de las deficiencias de diseño que tiene los mecanismos no contributivos del sistema uruguayo.

REFERENCIAS

- Acevedo, Ivonne; Castellani, Francesca; Lotti, Giulia; Székely, Miguel (2021). *Informalidad en los tiempos del COVID-19 en América Latina: implicaciones y opciones de Amortiguamiento*. Documento de trabajo del BID. No IDB-WP-01232.
- Amarante, V. y Gómez, M. (2016). *El proceso de formalización en el mercado laboral uruguayo*. Serie Estudios y Perspectivas N. 20. Oficina de la CEPAL en Montevideo.
- Azuara, Oliver; Bosch, Mariano; Caballero, Gustavo; Cofré, Fabián; González, Stephanie; Hand, Anne; Keller, Lukas; Rodríguez Tapia, Catalina; Silva-Porto, María Teresa y Vivanco, Fermín (2021). *Ahorro sin barreras: lecciones de las intervenciones del Laboratorio de Ahorro para el Retiro*. BID.
- Comisión de Expertos en Seguridad Social (2021). *Diagnóstico del Sistema Previsional uruguayo*, <https://cess.gub.uy/sites/default/files/informes/Informe%20de%20Diagno%CC%81stico%20del%20Sistema%20Previsional%20Uruguayo.pdf>
- Comisión de Expertos en Seguridad Social (2021). *Informe de recomendaciones para la Reforma del Sistema Previsional uruguayo*, https://cess.gub.uy/sites/default/files/informes/Informe_Recomendaciones.pdf
- FIAP (2021). *El ahorro través del consumo como una fuente complementaria para financiar las pensiones: propuestas y experiencias a la fecha*. Nota de Pensiones N° 56.
- Ministerio de Economía Finanzas (2016). *Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal. Informe económico-financiero. Exposición de motivos. Capítulo X – La agenda de la inclusión financiera*, <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/sites/ministerio-economia-finanzas/files/documentos/noticias/CAPÍTULO-x---la-agenda-de-inclusion-financiera.pdf>
- OECD (2019). *Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b6d3dcfc-en>.
- Rochet, Jean-Charles y Jean Tirole (2006): “Two-sided Markets: A Progress Report”. *The RAND Journal of Economics*, 35: 645-667.
- Saldain, Rodolfo (2020): “La era los nuevos viejos”. Mastegraf.