

PLANTEO SOBRE EL PROYECTO DE MODIFICACIÓN A LA LEY DE INCLUSIÓN FINANCIERA Y LEY DE SEGURIDAD SOCIAL EN LO RELATIVO A LAS PRESTACIONES DE ALIMENTACIÓN

1. Origen y razón de ser del sistema de prestaciones de alimentación

El sistema actual de prestaciones de alimentación tiene su origen en la Ley N° 16.713 de seguridad social de 1995 (la “**Ley de Seguridad Social**”). Se sustenta y tiene su razón de ser en la promoción y fomento por parte del Estado de la alimentación de los trabajadores en los días trabajados. Por ello se buscó promover que los empleadores brinden alimentación a sus empleados, ya sea en especie (comida preparada o comedores en la empresa) o mediante la entrega de órdenes de compra para que los empleados puedan adquirir alimentos en comercios o restaurantes fuera de la empresa. A cambio, al momento de promulgación de la Ley de Seguridad Social, las partidas de alimentación estaban exentas tanto de aportes personales jubilatorios de los trabajadores como de aportes patronales jubilatorios.

La Ley de Reforma Tributaria N° 18.083 del 27 de diciembre de 2006 modificó el régimen tributario de las prestaciones de alimentación a partir del 1 de enero de 2009, estableciendo que las mismas estarán gravadas por aportes patronales jubilatorios, en lugar de estar exentas totalmente de aportes jubilatorios, conservándose la exoneración en caso del trabajador.

En el sistema de prestaciones de alimentación, los empleadores pueden tercerizar el servicio de emisión y administración de las prestaciones en empresas especializadas y esas empresas especializadas a su vez, contratan con comercios del rubro alimentación formalizados para que los empleados puedan usar las prestaciones de alimentación en ellos y canjearlas únicamente por alimentos.

2. Beneficios de las prestaciones de alimentación para los actores involucrados

a. Para los comercios:

- (i) Aumentan las ventas de los sectores gastronómico y de alimentación.
- (ii) Atraen nuevos clientes para los comercios adheridos.
- (iii) Sirven para reforzar la lealtad de los clientes.
- (iv) Los clientes que usan prestaciones de alimentación en los comercios tienden a gastar más que los que no los usan.

b. Para los empleados:

- (i) Brindan mejores condiciones de trabajo, nutrición y salud.
- (ii) Aumenta su poder adquisitivo para la necesidad específica de alimentación.
- (iii) Las comidas que piden generalmente son más variadas y de calidad superior, gracias al aumento de su poder adquisitivo.
- (iv) Mejoran su productividad y ayudan a evitar el ausentismo y los accidentes en el lugar de trabajo.
- (v) Les da la libertad de elección respecto a la alimentación (con respecto a los comedores en la empresa).

c. Para los empleadores:

- (i) Son una solución para los empleadores que no cuentan con comedor en la empresa.
- (ii) Permiten ganar en productividad y disminuir el ausentismo de sus empleados. Indirectamente por este motivo, disminuyen los costos laborales y aumenta el ingreso del trabajador.
- (iii) Sirven como herramienta de motivación del personal.

d. Para el Estado:

- (i) Satisfacen una demanda social: dar acceso a la alimentación de los trabajadores en los días trabajados. Una buena alimentación de los trabajadores tiene impacto en otras políticas públicas como la salud y la prevención del ausentismo laboral.
- (ii) Fomentan, más que el pago con dinero, el consumo de alimentos por parte de los trabajadores.
- (iii) Dado que no son instrumentos de ahorro, no pueden utilizarse en el exterior y solo pueden utilizarse en comercios formales, las prestaciones de alimentación benefician inmediatamente el consumo nacional dentro de la economía formal.

(iv) Promueven la formalización de los comercios afiliados al sistema.

3. Diferencias sustanciales de las prestaciones de alimentación con el dinero electrónico:

Las partidas de alimentación:

- Solamente permiten acceso a la necesidad específica de alimentación.
- Son aceptadas exclusivamente en comercios que prestan ese servicio con condiciones específicas (contrato específico con objeto de cumplimiento de destino).
- No son convertibles a efectivo, por lo que siempre van a ser utilizadas en comercios formales y en transacciones debidamente registradas.
- Tienen incentivos fiscales con un marco regulado vinculado a su destino social.
- Son administradas por instituciones, que protegen el destino de los fondos que organizaciones públicas y privadas le encomendaron.
- No pueden ser utilizadas en el exterior.
- No son instrumentos de ahorro.

4. Desnaturalización de las prestaciones de alimentación e impacto de las modificaciones introducidas a partir de la Ley de Inclusión Financiera,

Antecedentes:

- Dinero y prestaciones de alimentación son diferentes conceptualmente, a pesar de que éstas fueron incluidas en la definición de dinero electrónico y en el régimen de las instituciones emisoras de dinero electrónico en la Ley de Inclusión Financiera de manera forzada, alterando la naturaleza de la prestación de alimentación.
- Al incluir a las prestaciones de alimentación dentro del concepto de dinero electrónico, el legislador uruguayo se apartó de las demás soluciones de derecho comparado ya que los países que regulan el dinero electrónico no incluyen a las prestaciones de destino específico dentro de su definición (ejemplo: Perú). Además, la Directiva 2009/110/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (2009) sobre el acceso a la actividad de las entidades de dinero electrónico y su ejercicio excluye expresamente a los “instrumentos pre-pagados específicos, diseñados para satisfacer necesidades precisas y cuyo uso esté limitado” tales como los “vales de alimentación” del alcance de la Directiva. Al incluir a las prestaciones de alimentación, así como otras de destino específico, en el concepto de dinero electrónico, la Ley de Inclusión Financiera se apartó tanto de las normas que le sirvieron de antecedente como de la normativa de la Unión Europea.
- Adicionalmente, en modificaciones posteriores a la Ley de Inclusión Financiera¹ se eliminó el requisito de la identidad visual propia de las prestaciones de alimentación, permitiendo que las mismas puedan emitirse en el mismo instrumento que las tarjetas para el sueldo que se paga en dinero. Asimismo, el Banco Central del Uruguay ha adoptado el criterio, validado por el proyecto de ley a estudio, de que no es necesario que las instituciones que emiten dinero electrónico cuenten con un contrato específico con los comercios adheridos al sistema, y que dichas instituciones pueden tercerizar la relación con los comercios en el adquirente (al igual que sucede con las tarjetas de débito o de crédito). Estos dos aspectos contribuyen a la desnaturalización del sistema de prestaciones de alimentación y atentan contra la protección del mismo ya que para los comercios es más difícil (y veces, casi imposible) proteger el destino específico, al no tener elementos de fácil diferenciación visual, y no contar con contratos específicos para la actividad celebrados con el emisor.

¹ Modificación introducida por la Ley N° 19.478 del 5 de enero de 2017

5. **Modificaciones a la Ley de Inclusión Financiera propuestas en el proyecto:**

- Los cambios ya realizados y los que planean realizarse a la Ley de Inclusión Financiera con este proyecto para las prestaciones de alimentación, asimilan cada vez más el sistema al tratamiento previsto para las cuentas sueldo. Incluso en el propio proyecto a estudio se establece en su artículo 1 que “*Los instrumentos de dinero electrónico, incluidos los de alimentación, tendrán características y funcionamientos análogos al de las tarjetas de débito*” (el subrayado es propio), dejando claro de esta forma que se busca desdibujar el sistema originalmente previsto en la Ley de Seguridad Social que en nada se asimilaba a las tarjetas de débito.
- Los cambios introducidos por el proyecto de ley a estudio contribuyen a desnaturalizar más las prestaciones de alimentación, al permitir que el titular sea el que elige la institución mediante la cual cobra prestaciones de alimentación, al prohibir que las instituciones cobren cargo alguno a los empleadores y al admitir legalmente la práctica de que los adquirentes sean los que celebren contratos con los comercios. Todas estas modificaciones propuestas asimilan aún más a las prestaciones de alimentación con las cuentas sueldo, siendo éstas a diferencia de los sueldos, no obligatorias para la empresa, haciendo que el sistema originalmente previsto – con los beneficios que conlleva - se desvirtúe.
- En el sistema de prestaciones de alimentación, las empresas proveedoras tienen como cliente a las empresas empleadoras, quienes valoran sus beneficios, deciden voluntariamente otorgar la prestación, y tercerizan la provisión de alimentación a sus empleados en los días trabajados mediante la entrega de órdenes de compra (tarjetas). Al no permitir a las empresas proveedoras cobrar cargo alguno a los empleadores, se está desnaturalizando el sistema mismo, que se basa en la prestación de un servicio – por el que se puede pactar una prestación – de la empresa proveedora al empleador. La regulación de precios por parte del Estado (en este caso, prohibiendo establecer precio alguno por un servicio), implica para las empresas proveedoras una limitación a su libertad y, por tanto, a su derecho de pactar libremente las condiciones comerciales con otros sujetos. Dicha limitación perjudica a las empresas proveedoras en su derecho a la libertad, y más particularmente, a la libertad de empresa. Entendemos inconveniente regular por ley los precios entre privados.
- Al permitir que los trabajadores sean quienes eligen al proveedor de prestaciones de alimentación, también se está negando la posibilidad a la empresa empleadora de elegir a sus proveedores. Así como el trabajador no puede elegir los alimentos que el empleador le provee en caso de que provea la alimentación en especie (ya sea mediante la entrega de alimentos preparados o mediante un comedor en la empresa), ni tampoco el proveedor de cualquier otro servicio que la empresa decida contratar, tampoco tiene sentido que el trabajador pueda elegir la institución que emite las prestaciones de alimentación en caso de que el empleador elija que las emita un tercero.
- Adicionalmente, el sistema de prestaciones de alimentación está pensado para que las empresas empleadoras sean también responsables por el buen uso de la prestación velando por el destino específico de la misma, en vistas a la exoneración de contribuciones de seguridad social con las que cuenta la prestación. Si el empleador no es más quien contrata a las prestaciones de alimentación para sus trabajadores, entonces se estaría eliminando su capacidad de elegir el proveedor que considere le brinda las garantías que considere necesarias

6. **Modificaciones propuestas a la Ley de Seguridad Social.**

- El proyecto de ley a estudio también busca disminuir sustancialmente los topes para el pago con prestaciones de alimentación lo que ocasionará que disminuyan los beneficios y ventajas que tiene el sistema para los involucrados, principalmente para los trabajadores al ver afectado su poder de compra en alimentos. El hecho de establecer un tope menor al existente para las exoneraciones de aportes personales a la seguridad social ocasionará que disminuyan los beneficios y ventajas que tiene el sistema de prestaciones de alimentación para los involucrados (comercios, empleados, empleadores y el Estado).
- Cabe señalar que, con la disminución de los topes para las prestaciones de alimentación se verán especialmente perjudicados los trabajadores, ya que parte de su salario que actualmente se encuentra exento de aportes personales jubilatorios, pasará a estar gravado. Ello hará que se disminuya el salario líquido de los trabajadores y que, por lo tanto, descienda su capacidad de compra. En los trabajadores de menores ingresos, para quienes el gasto de alimentación tiene más impacto, éste será aún mayor, ya que en muchos casos el tope porcentual establecido no será suficiente para satisfacer las necesidades de alimentación.

7. Apoyamos el propósito de digitalización de las prestaciones buscado con la inclusión financiera

Estamos convencidos de la absoluta conveniencia del soporte en instrumentos electrónicos de las prestaciones de alimentación, pero sin alterar su definición y alcance.

Ello porque el soporte electrónico permite que los operadores especializados tengan herramientas para seguir invirtiendo en el perfeccionamiento del destino específico (trazabilidad, mediciones posteriores, manejo para determinadas poblaciones) tanto de las prestaciones de alimentación como de otras prestaciones de destino específico tales como guardería, cuidados, merienda, etc.

Sin embargo, el cambio de soporte a electrónico no debe implicar una desnaturalización del sistema de prestaciones de alimentación ni la asimilación del instrumento a las tarjetas de débito.

8. Nuestro planteo concreto

Solicitamos que se introduzcan los siguientes cambios al proyecto de ley a estudio, a efectos de proteger y conservar el sistema de prestaciones de alimentación:

- (i) Que se elimine de la definición de “Instrumento de dinero electrónico” del artículo 1 del proyecto la referencia a “incluidos los de alimentación”. La disposición establece que “*Los instrumentos de dinero electrónico, incluidos los de alimentación, tendrán características y funcionamientos análogos al de las tarjetas de débito*”. Por los argumentos expuestos, las prestaciones de alimentación no son lo mismo que las tarjetas de débito y no pueden ni deben funcionar de igual forma y por tanto solicitamos eliminar dicha referencia.
- (i) Que el empleador continúe siendo quien elige al proveedor de prestaciones de alimentación como lo hace con cualquier proveedor de servicios que no está obligado a contratar, pero decide hacerlo, desestimando así la modificación que se propone al artículo 19 de la Ley de Inclusión Financiera, recogida en el artículo 30 del proyecto.
- (ii) Que se excluya a las prestaciones de alimentación de los servicios indicados en el artículo 24 de la Ley de Inclusión Financiera², con la redacción propuesta por el artículo 32 del proyecto a estudio, por los cuales no se puede cobrar cargo alguno a los empleadores ya que es natural en las relaciones entre privados que se cobre un precio por un servicio.
- (iii) Que se agregue un nuevo artículo al proyecto de ley que disponga que el emisor de prestaciones de alimentación es quien debe celebrar el contrato con los comercios en lugar del adquirente, a los efectos de proteger el sistema de prestaciones de alimentación, su destino específico y su fin social.
- (iv) Que no se reduzcan los topes de prestaciones exoneradas y, por lo tanto, que no se aprueben las modificaciones a la Ley 16.713 de Seguridad Social, incluidas en el artículo 43 del proyecto a estudio, ya que dicha disminución generaría una carga adicional para trabajadores, en especial los de menores ingresos.

² El artículo 24 de la Ley de Inclusión Financiera, con la redacción propuesta por el proyecto de ley en su artículo 32 hace referencia al artículo 19 de la Ley de Inclusión Financiera relativo a las prestaciones de alimentación por lo que concretamente solicitamos que se elimine la referencia al artículo 19.