

**DIAGNÓSTICO DE PAÍS
RESUMEN EJECUTIVO**

Construyendo sobre bases sólidas: un camino para el avance de los pagos de gobierno a nivel subnacional en el Perú

**OCTUBRE
2016**



**BETTER THAN CASH
ALLIANCE**



PERÚ

Diagnóstico de país

Este estudio de diagnóstico muestra que el Perú tiene una gran oportunidad para impulsar la inclusión financiera y continuar modernizando su economía a través de reformas adicionales para apoyar la digitalización de pagos. Estas reformas ayudarían a superar los desafíos de una estructura gubernamental altamente fragmentada a nivel subnacional, y a su vez se beneficiarían de las recientes mejoras que ha emprendido el Perú en infraestructura digital. Estas mejoras han apoyado a una economía digital en rápido crecimiento y han contribuido al impresionante crecimiento económico del Perú en años recientes. A pesar de esto, el Perú todavía tiene una economía informal grande y diferencias importantes en oportunidades económicas a lo largo del país. Este estudio de diagnóstico revela y esquematiza los principales obstáculos para lograr un ecosistema digital más inclusivo en el Perú y presenta recomendaciones específicas tanto en el ámbito nacional como subnacional, de manera que el Perú pueda explotar el poder de los pagos digitales para así seguir progresando sobre la base de sus recientes logros económicos.

RESUMEN EJECUTIVO

En seguimiento a los avances significativos en materia económica y mejora en infraestructura en los últimos años, el Perú se encuentra en la actualidad en una posición muy favorable para alcanzar grandes beneficios de una mayor digitalización de los servicios financieros, particularmente una mayor inclusión financiera.

Para ayudar a que el Perú alcance estos beneficios, y a solicitud del gobierno peruano, este estudio aporta un análisis detallado sobre los flujos de pagos de gobierno. También proporciona recomendaciones de política específicas y focalizadas sobre las iniciativas de digitalización que generarán el mayor impacto positivo con relación a sus costos y practicidad.

Este estudio está enfocado en los pagos de gobierno a nivel subnacional y ha sido diseñado para complementar un estudio paralelo sobre pagos de gobierno a nivel nacional, llevado a cabo por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), titulado “Proyecto de pagos digitales de gobierno para promover la inclusión financiera” (Digital Government Payments Project to Promote Financial Inclusion).

CONCLUSIONES PRINCIPALES



El alto nivel de crecimiento del PBI del Perú en comparación con otros mercados de la región lo convierte en uno de los países mejor posicionados de América Latina y el Caribe para alcanzar mayores adelantos de crecimiento económico a través de la digitalización de pagos.

Un estudio reciente realizado por Moody's Analytics¹ examinó el impacto económico de los pagos electrónicos en 70 países. Sus resultados indicaron que el incremento en el uso de pagos electrónicos conlleva a un mayor consumo, lo que a su vez genera incrementos en la producción, trabajos, ingresos y en el PBI. En este sentido, la posición económica relativamente fuerte del Perú en la región debería permitirle capitalizar mejor la digitalización de pagos, pues el país está en mejores condiciones para promover el desarrollo de servicios básicos bancarios y expandir los servicios de pago básicos.



Las estadísticas de pago del Banco Central de Reserva del Perú demuestran que tanto el volumen como el valor de los pagos electrónicos están creciendo rápidamente.

Este progreso se debe a las iniciativas proactivas del gobierno para expandir la infraestructura digital y financiera del país, y también para facilitar la innovación a fin de acelerar los pagos digitales y así generar una mayor inclusión financiera.

- Entre el 2011 y el 2015, las transferencias de crédito crecieron en volumen y valor transaccional en un 85% y 82% respectivamente. Los pagos en tarjeta crecieron en volumen y valor transaccional en 62% y 90% respectivamente.
- Aún cuando la infraestructura más avanzada del Perú se concentra en las zonas más afluentes y económicamente dinámicas del país, la cobertura de la infraestructura se está expandiendo a nivel nacional.
- Gracias al desarrollo de la red de aceptación de tarjetas (POS) y al acceso al efectivo por medio de cajeros automáticos (ATM), el Perú ha mejorado considerablemente su infraestructura de pagos en los últimos años. De hecho, el número de terminales en el país creció 472% entre el 2010 y 2015. Sin embargo, este crecimiento se atribuye parcialmente a la falta de interoperabilidad entre terminales POS, lo que ha resultado en que muchos comercios tengan que adquirir más de un dispositivo.
- Una iniciativa privada desarrollada recientemente, la Billetera Móvil (BIM),² la cual provee una plataforma compartida e interoperable para pagos móviles, es una de las principales fortalezas de la infraestructura del Perú, y podría ser aprovechada sustancialmente para impulsar aún más la digitalización de pagos. La plataforma fue lanzada en Febrero de 2016 y ha tenido tasas de adopción más altas de lo esperado con 70,000 usuarios registrados en el primer mes de lanzamiento.³



A pesar del cierto progreso logrado hacia la digitalización, el crecimiento en el uso de pagos electrónicos en el Perú viene de una pequeña parte de la población y todavía existe dependencia de pagos no digitales.

- El efectivo es particularmente usado en transacciones comerciales. Esto se debe en parte a la falta de interoperabilidad de la red de POS, ya que cuando se compara con otros países de la región, la penetración de los POS en el Perú sigue siendo baja, lo que genera barreras para la adopción de los pagos electrónicos.
- En general, el volumen y el valor de las transacciones de los pagos por cheque cayeron en un 14% y 7% respectivamente entre el 2011 y 2015. Sin embargo, la penetración de los cheques sigue siendo alta especialmente para las transacciones de alto valor.⁴
- El pago por tarjetas creció en valor y volumen en 90% y 62% respectivamente entre el 2011 y el 2015. Las tarjetas de pago son usadas predominantemente para acceder a fondos por medio de retiro en cajeros automáticos. Las tarjetas de crédito son principalmente usadas para pagos en PDV, lo que representa el 72% del valor total de los pagos con tarjeta en PDV en el 2015. Las tarjetas de débito son utilizadas para retirar efectivo, lo que representa el 94% del valor total de transacciones de retiro en el mismo año.



4

La priorización de los pagos digitales es crítica para expandir la inclusión financiera en el país, tomando en cuenta que 70% de los peruanos no tienen una cuenta en una institución financiera formal,⁵ y que el Perú cuenta con una 'economía informal' relativamente alta,⁶ la cual representa 49% del PBI.⁷

El comportamiento de pagos está correlacionado fuertemente con la economía informal. En particular, el alto uso del efectivo, y como consecuencia, el bajo uso de los pagos digitales es común en países con economías informales grandes, tales como la del Perú. Aún cuando el efectivo facilita la economía informal,⁸ es también necesario para el comercio en países de bajos niveles de inclusión financiera, lo cual refuerza la necesidad del gobierno de expandir la inclusión financiera.

5

La significativa fragmentación entre los sistemas de pago utilizados y el alto grado de autonomía en relación a las políticas de pagos existentes en los 1,838⁹ municipios del Perú es una de las barreras principales para el progreso.

- La estructura gubernamental y el marco legal de pagos están bien articulados a nivel nacional, bajo la coordinación del Ministerio de Economía y Finanzas y El Banco Central de Reserva del Perú, los cuales además tienen una amplia visibilidad de los procesos de pagos a nivel nacional. Sin embargo, esta estructura gubernamental sólo es aplicable en un grado limitado a nivel subnacional ya que las municipalidades tienen un alto nivel de independencia y discreción en sus decisiones administrativas.¹⁰ Esto es particularmente cierto en la aplicación de medidas de protección al consumidor.
- Como resultado, a nivel subnacional existe complejidad e ineficiencia en la habilidad de la municipalidades al negociar individualmente con los bancos, proveedores de pagos e integradores de soluciones, y una falta de economías de escala debido a los niveles de fragmentación.

6

La adopción de productos financieros digitales básicos (por ejemplo, pagos con tarjeta y dinero móvil) llevados a cabo por individuos o negocios es un prerrequisito vital para la digitalización de pagos y la inclusión financiera.

Por lo tanto, el sector privado, apoyado por el gobierno, puede jugar un papel protagónico en el desarrollo de productos financieros digitales accesibles y en la implementación de un ecosistema de pagos digitales funcionales. Sin este ecosistema, los pagos hechos por los gobiernos a personas y negocios tienden a ser rápidamente convertidos en dinero en efectivo, negando así muchos de los beneficios de inclusión financiera, además de otras ventajas económicas más amplias que también otorgan las transacciones digitales.

INICIATIVAS RECOMENDADAS - NIVEL SUBNACIONAL

Con base en el análisis de la infraestructura de pagos y los flujos de pagos de las municipalidades, este estudio identifica cinco iniciativas estratégicas a nivel subnacional, que recomienda al gobierno peruano con el propósito de apoyar la digitalización de los flujos de pagos subnacionales.

Por medio de una metodología que prioriza las iniciativas potencialmente más efectivas, este estudio proporciona recomendaciones de políticas específicas enfocadas en hacer más eficientes y transparentes las transacciones de contratación de Gobierno a Empresas (G2B), y la recolección local de impuestos de Personas a Gobierno (P2G) y de Empresas a Gobierno (B2G). Las recomendaciones propuestas se presentan a continuación:

- 1) Desarrollo de una solución informática integrada y asequible que llegue a todas las entidades de gobierno local, proporcionando capacidades de acceso único a canales múltiples de pago digital para los recibos de gobierno (por ejemplo, la recolección de impuestos y pagos de adquisición).
- 2) Proveer una solución accesible y de bajo costo para las municipalidades / SATs, para que puedan acceder a la recaudación multicanal de pagos.
- 3) Integración de BIM para poder ejecutar recaudaciones de impuestos y pagos de adquisiciones.
- 4) Automatizar el monitoreo y la reconciliación de recaudos y gastos de entidades subnacionales.
- 5) Migrar el flujo de cheques G2B a pagos digitales disminuyendo/ eliminando el uso de cheques en los pagos de contratación.

El análisis de flujos de pagos a nivel subnacional de la Alianza Better Than Cash ha identificado flujos objetivos para la digitalización a nivel subnacional. Estos son:

- 1) **Pagos P2G y B2G:** Impuesto predial (property tax) – estos flujos de pagos equivalen a S6,720 con el 59% de los pagos llevados a cabo por personas y el 94% de los pagos realizados por empresas en efectivo y cheques con un valor total de S5,188m, 77% del total pagado en efectivo y cheques.
- 2) **Pagos P2G y B2G:** Arbitrios municipales (cost to municipalities that are recharged to taxpayers) – estos flujos de pagos tiene un valor de S6,447m con el 65% de los pagos llevados a cabo por personas y el 95% de los pagos llevados a cabo por empresas en efectivo y cheques por un valor total de S5,404m, 84% del total pagado en efectivo y cheques.
- 3) **G2B:** Gastos (outbound payments to suppliers / procurement) –este flujo de pagos son los mayores con un valor de S119,748m, de los cuales el 19% (S22,752m) son pagados en cheques.

El flujo potencial total que podría digitalizarse a través del flujo objetivo tiene un valor de S33,334m con beneficios relevantes en eficiencia de costos para el gobierno y un impacto positivo en términos de inclusión financiera.

INICIATIVAS RECOMENDADAS - NIVEL NACIONAL

Si bien los pagos digitales a nivel nacional son el punto principal en el estudio del BID,¹¹ el presente análisis también evalúa nueve iniciativas a nivel nacional en función a su potencial de impacto y pragmatismo, y luego aplica un análisis de costo-beneficio a cada una de estas iniciativas. Como resultado, el estudio recomienda iniciativas para acelerar el crecimiento de BIM y extender sus aplicaciones a los pagos P2G y G2P. De hecho, a lo largo de la investigación y análisis realizados para este estudio, BIM surgió como un activo clave para el Perú en sus esfuerzos por digitalizar los pagos e impulsar la inclusión financiera.

Reconociendo también que los recursos públicos suelen ser escasos y las reformas difíciles, el propósito de este estudio es ayudar a guiar al Perú en su camino a la transición de pagos en efectivo a pagos digitales. De esta manera, el Perú podrá ayudar a mejorar niveles de vida y oportunidades económicas, aumentar la transparencia e incluir a más personas en la economía formal, lo que significaría una expansión potencial de su base de ingresos. Asimismo, el Perú también puede servir como ejemplo de que otros países pueden aprender en sus transiciones de pagos en efectivo a pagos digitales.



Serie de Informes de Investigación de la Alianza Better Than Cash

Nuestra serie de casos de estudio y diagnósticos de país busca dar a conocer ejemplos de transición de dinero en efectivo a pagos digitales por parte de gobiernos, empresas y organizaciones internacionales. Cada caso de estudio y diagnóstico de país busca brindar una perspectiva general a una amplia gama de audiencias sobre los factores que han ayudado u obstaculizado el proceso de digitalización. También se presentan los resultados clave y beneficios más importantes de la transición a los pagos digitales. Esperamos que los lectores puedan adaptar las lecciones de estos casos a sus propios contextos y a las condiciones locales.

Agradecimientos

Quisiéramos expresar nuestra sincera gratitud y apreciación a todas las organizaciones que han contribuido a esta investigación. En particular, quisiéramos agradecer a Oscar Graham, Michelle Miano y Luis Marino del Ministerio de Economía y Finanzas del Gobierno del Perú; Milton Vega del Banco Central del Perú; Carolina Trivelli de Pagos Digitales Peruanos; la Asociación de Bancos del Perú y sus miembros, así como a la Alianza Better Than Cash, particularmente a Sonia Arenaza y Camilo Tellez por su colaboración y perspectivas.

BILL & MELINDA
GATES foundation



WWW.BETTERTHANCASH.ORG

Acerca de la Alianza Better Than Cash

La Alianza Better Than Cash es una asociación global de gobiernos, empresas y organizaciones internacionales que acelera la transición de pagos en efectivo a pagos digitales a fin de contribuir a la reducción de la pobreza e impulsar el crecimiento inclusivo. Con base en el Fondo de Desarrollo del Capital de las Naciones Unidas, la Alianza Better Than Cash tiene más de 50 miembros y colabora estrechamente con otras organizaciones mundiales, al tiempo que es entidad asociada en la ejecución de la Alianza Mundial para la Inclusión Financiera del G20.