



H. Cámara de Diputados de la Nación

PROYECTO DE RESOLUCIÓN

La Cámara de Diputados de la Nación,

RESUELVE

Dirigirse al Banco Central de la República Argentina (BCRA), conforme el artículo 10 inciso i, de su Carta Orgánica (Ley 24.144), para que disponga la concurrencia de su Señor Presidente en comisión, Lic. Miguel Ángel Pesce, a las Comisiones de Presupuesto y Hacienda y de Finanzas de esta Honorable Cámara a fin de que brinde explicaciones acerca de la política financiera implementada durante su gestión. En particular sobre el impacto de las Comunicaciones “A” 7429, 7611, 7825, 7841 en la inclusión financiera, la innovación, la digitalización de los pagos y la competencia en el Sistema Financiero.

JUAN MANUEL LÓPEZ

SANTIAGO EUGENIO ESPIL



H. Cámara de Diputados de la Nación

FUNDAMENTOS

Señora presidenta:

Los diputados firmantes venimos a efectuar la presente interpelación al Sr. Presidente del BCRA, Lic. Miguel Ángel Pesce en virtud de la política financiera implementada durante su gestión al frente del Banco Central, toda vez que la misma, en lugar de orientarse a promover la inclusión financiera, se ha dedicado a obstaculizar la innovación y la competencia. Particularmente nos referimos a las Comunicaciones “A” 7429, 7611, 7825, 7841 y otras que dieron fin a un período regulatorio propicio para la innovación y el ingreso de nuevos proveedores de servicios financieros, como las billeteras virtuales y las Fintech, estableciendo restricciones que obstruyen el desarrollo del sistema financiero y perjudican a los usuarios.

Es relevante recordar que en 2017, con el objetivo de promover la inclusión financiera y la innovación en el sistema financiero local, el BCRA emitió la Comunicación “A” 6154, que incluyó a los servicios de pago Fintech como servicios complementarios habilitados del sistema financiero argentino, creando la figura de los Proveedores de Servicios de Pagos (PSP). A partir de esta, el gobierno de Cambiemos continuó desarrollando el régimen aplicable a las Fintech a través de disposiciones dirigidas a ampliar la oferta de servicios financieros. Un ejemplo destacable fue la Resolución 168 del Ministerio de Trabajo en 2018, que permitió que los salarios, que anteriormente debían ser depositados en cuentas bancarias, pudieran acreditarse en billeteras virtuales.¹

Sin embargo, el cambio de gobierno y la asunción del Lic. Miguel Ángel Pesce como Presidente del BCRA, implicó también un nuevo enfoque en la política financiera del Banco Central, caracterizado por una marcada inclinación hacia la preservación del *status quo* de la banca tradicional, lo cual se ha evidenciado a través de las siguientes Comunicaciones:

1. Comunicación “A” 7429 de 30/12/2021

Para comprender mejor las implicancias de esta Comunicación, es relevante recordar que en enero de 2020, el BCRA estableció que las billeteras virtuales debían depositar la totalidad del dinero ingresado por los usuarios en una cuenta bancaria a la vista. Esto se hizo con el propósito de aplicar las garantías propias del sistema bancario y asegurar la disponibilidad continua de los fondos. Como resultado de esta regulación, las

¹ Dicha Resolución fue derogada por la Resolución 179/2020 del Ministerio de Trabajo de la Nación por considerar que “*las “plataformas de pagos móviles” no pueden asimilarse a “cuentas abiertas en entidades bancarias o instituciones de ahorro oficiales”, ya que dichas plataformas no cumplen los requisitos establecidos por la Ley N° 21.526 de Entidades Financieras, y por lo tanto no están conforme a lo previsto en la Ley de Contrato de Trabajo.*”



H. Cámara de Diputados de la Nación

billeteras virtuales celebraron acuerdos con los bancos para depositar el dinero de los usuarios y obtener a cambio una comisión que era pagada por la entidad financiera receptora de los fondos. Los bancos estaban en condiciones de ofrecer estas comisiones porque los depósitos se regían de igual forma que cualquier otro depósito bancario, lo que permitía a las entidades financieras destinar los mismos a la intermediación financiera.

Sin embargo, la Comunicación “A” 7429 cambió este modelo de negocios de manera significativa. Estableció un encaje del 100% sobre la totalidad de los fondos depositados en las cuentas bancarias abiertas por las billeteras virtuales, lo cual significó el congelamiento de todos los recursos de los usuarios en las billeteras virtuales. La consecuencia fue la caída de los acuerdos de comisiones entre billeteras virtuales y los Bancos, pero también la inmovilización de una importante masa de recursos del sistema financiero argentino y un retroceso en los avances en términos de inclusión financiera logrados gracias al ecosistema Fintech.

Es importante destacar que, si bien la medida se sustentó en la estabilidad financiera y la seguridad de los depósitos de los usuarios, las Comunicaciones “A” 6859 y 6885 del 9 y 30 de enero del 2020 ya habían establecido un estándar de regulación y de protección del usuario de los Proveedores de Servicios de Pagos que resultaba suficiente. Entre otras cuestiones, aseguraban el depósito de los fondos de los usuarios en entidades financieras. En efecto, al gozar del mismo grado de seguridad que cualquier depósito bancario, la exigencia de un encaje diferencial del 100% para los fondos de las billeteras virtuales careció de razonabilidad.

Las consecuencias de la Comunicación “A” 7429 fueron realmente perjudiciales: generó zozobra respecto de la seguridad de las billeteras virtuales, redujo los márgenes de ganancia de estas e inmovilizó una parte importante de los recursos del sistema financiero argentino.²

2. Comunicación “A” 7611 de 23/09/2022

Cuando el Banco Central había logrado el objetivo de asfixiar todas las billeteras virtuales con la Comunicación “A” 7429, dictó una nueva medida. La Comunicación “A” 7611 del 23 de septiembre del 2022 fue presentada como una salida a la situación que había sido generada por el propio marco regulatorio del BCRA cuando dispuso que los

² En la publicación “Las fintech frente al derecho bancario y el sistema nacional de pagos. Un rompecabezas para armar” en la edición número 15 del año V de la Revista DECONOMI de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, realizada por el Dr. Eduardo N. Farinati, se analiza el marco normativo de las billeteras virtuales (Proveedores de servicio de pago que ofrecen cuentas de pago, PSPOCP) y el impacto de la Comunicación A 7429, así como su razonabilidad. Se concluye que la misma se tomó sin hacer referencia a estudios que justifiquen el encaje especial de 100% aplicable solo a este sector, y que no resulta razonable de acuerdo con las buenas prácticas bancarias recomendadas por el Comité de Basilea ya que, desde una perspectiva jurídica, no encuentra que existan diferencias notorias entre estos depósitos y los realizados por los clientes directos de las entidades financieras.



H. Cámara de Diputados de la Nación

fondos de las billeteras virtuales debían encajarse en su totalidad. La nueva medida flexibilizó dicha exigencia permitiendo que hasta el 45% de los fondos de las billeteras virtuales sean destinados a la inversión en bonos del Tesoro Nacional en pesos con vencimiento de 23 de mayo de 2027.

Aunque esta medida atenuó la inmovilización de los fondos, esta solución solo apuntó a mejorar el rendimiento de los bonos del Tesoro Nacional, incluso cuando esto podría implicar un riesgo para la estabilidad del subsistema de billeteras virtuales. Dado que este es parte de las instituciones de canalización del ahorro público, la imposición de un marco de inversiones debería garantizar la seguridad del dinero de los usuarios y la estabilidad del sistema. Sin embargo, esto solo se logra mediante una prudente diversificación que mitigue cualquier riesgo, lo que contradice la disposición del Banco Central de permitir que el dinero de los usuarios solo pueda ser canalizado a través de instrumentos públicos.

3. Comunicación “A” 7825 de 24/08/2023

Por si quedaban dudas acerca de la hostilidad hacia las Fintech, el 24 de agosto de 2023, el BCRA emitió una nueva Comunicación que impidió que las ganancias obtenidas en virtud de la inversión del 45% de los fondos de los usuarios en títulos públicos (única inversión permitida por el BCRA) sigan siendo capitalizadas por las billeteras, obligando a que las mismas sean distribuidas íntegramente entre los clientes.

Es importante destacar que esta norma no se aplica a los fondos depositados en las billeteras virtuales que los usuarios hayan designado expresamente para generar rendimientos, ya que dichos fondos ya estaban siendo remunerados a través de su canalización en Fondos Comunes de Inversión. La nueva regulación, en cambio, afecta específicamente a los fondos que los usuarios han optado por mantener inmovilizados en sus cuentas.

Este aspecto plantea una pregunta inevitable: ¿Por qué esta exigencia no se aplicó igualmente a bancos tradicionales que, a diferencia de las billeteras virtuales, ni siquiera ofrecen productos financieros idóneos que permitan simultáneamente la disponibilidad libre de los fondos y la preservación de su valor frente a los efectos de la inflación?

4. Comunicación “A” 7841 (14/09/2023)

Por último, el 14 de septiembre de 2023, el BCRA emitió la Comunicación “A” 7841, que introdujo modificaciones en las operaciones de transferencias "débito inmediato (DEBIN) recurrente", las cuales entrarán en vigencia a partir del 1 de diciembre de 2023. Concretamente, esta Comunicación reemplaza el método de débito inmediato (DEBIN) recurrente, que era ampliamente utilizado por los usuarios para financiar sus



H. Cámara de Diputados de la Nación

billeteras virtuales, por un sistema de transferencia inmediata "pull" mucho más complejo que el anterior.

A pesar de que el BCRA alega que estos cambios están destinados a prevenir el fraude, no ha proporcionado información sobre la cantidad de incidentes de fraude asociados con las operaciones DEBIN ni sobre su impacto en el total de transacciones realizadas. Sin embargo, según la Cámara Argentina Fintech, "desde junio de 2022 hasta la fecha, las transacciones cuestionadas por los usuarios han mantenido una estabilidad en niveles mínimos del 0,02%, lo que representa la tasa de fraude más baja registrada en el país para un medio de pago".³

En realidad, el reemplazo de un método de pago utilizado periódicamente por millones de usuarios, por un nuevo sistema que en su etapa de pruebas ya ha demostrado tener tasas de éxito significativamente inferiores a las del DEBIN, no encuentra otra razón que la de obstaculizar la salida de fondos desde las cajas de ahorro bancarias hacia las billeteras virtuales.

El surgimiento de las Fintech como nuevos actores del Sistema Financiero representó un hito significativo en el avance de la inclusión financiera y la digitalización de los pagos. Estas empresas ampliaron la oferta de servicios financieros, brindando acceso a miles de personas que antes estaban excluidas del sistema. Su contribución ha sido fundamental para reducir el uso de efectivo, combatir la economía informal y asegurar la trazabilidad de las transacciones financieras.

Sin dudas, una de las claves para la expansión del uso de las billeteras digitales, ha sido los esfuerzos que el ecosistema Fintech ha efectuado por desarrollar soluciones innovadoras que mejoraron la experiencia de los usuarios haciéndola mucho más sencilla y ágil. En un mundo dinámico, en el cuál la tecnología ha democratizado el acceso a la información y a las oportunidades, las billeteras virtuales por su eficacia y su instantaneidad implicaron un salto cualitativo en la prestación de los servicios financieros.

En ese marco, en una primera instancia el régimen normativo diseñado por el BCRA resultó eficaz en generar condiciones adecuadas para el desarrollo de la inversión y la innovación, permitiendo a la Argentina acompañar la tendencia mundial de surgimiento y auge de las Fintech. Como resultado, se lograron avances significativos en materia de inclusión financiera, y además, los bancos tradicionales, para poder retener a sus clientes, debieron esforzarse por mejorar sus servicios y ser más competitivos.

³ Nota titulada, "Cámara Argentina Fintech asegura que norma del BCRA afectará a 4 millones de personas" de 16 de septiembre de 2023. Disponible en: <https://www.ambito.com/economia/camara-argentina-fintech-asegura-que-norma-del-bcra-afectara-4-millones-personas-n5822213>



H. Cámara de Diputados de la Nación

Sin embargo, a pesar de ello, desde la asunción del Lic. Miguel Ángel Pesce, el Banco Central se ha dedicado, a través de diversas Comunicaciones, a terminar con todo incentivo para la innovación de modo de obstaculizar la competencia y asegurar la cautividad de los usuarios financieros a los bancos tradicionales. Estas resoluciones han dado lugar a un régimen regulatorio completamente inequitativo para las billeteras virtuales y que genera incertidumbre sobre la continuidad de los servicios financieros proporcionados por las Fintech. Habida cuenta de que la política financiera implementada durante la gestión del Lic. Miguel Ángel Pesce en el BCRA amenaza con socavar los avances logrados en materia de inclusión financiera y digitalización de los pagos, poniendo en peligro la diversificación y la competencia en el sistema financiero argentino es que solicitamos nos acompañen en la presente interpelación.

JUAN MANUEL LÓPEZ

SANTIAGO EUGENIO ESPIL