

Uruguay: Avances en materia de inclusión financiera y desafíos a futuro

AUTOR:

Vallcorba, M.

EDITORIAL:

[Portal Microfinanzas](#)

¿Qué dice el Findex 2014 sobre Uruguay? Martín Vallcorba nos cuenta en esta serie de columnistas invitados del Portal.

El Global FINDEX constituye una herramienta fundamental que permite evaluar la situación en materia de inclusión financiera a nivel mundial, permitiendo evaluar los avances que se registran en un área que resulta clave para alcanzar un desarrollo económico y social inclusivo de nuestros países. La comparación de los resultados del FINDEX 2014 con los correspondientes a 2011, el primero que se realizó, permite concluir que la inclusión financiera en el mundo se ha incrementado, mostrando resultados positivos.

Para el caso de Uruguay las cifras del FINDEX revelan avances importantes, aunque dan cuenta de los enormes desafíos que, en 2014, quedaban por delante, muchos de los cuales se han venido enfrentando a partir de la aprobación de la Ley de Inclusión Financiera (Ley Nº 19.210), en abril de 2014. Esta Ley tiene como objetivo central permitir el acceso universal de toda la población a los servicios financieros básico y posibilitar su efectiva utilización, así como transformar y modernizar el funcionamiento del sistema de pagos.

La estrategia de inclusión financiera que recoge la referida Ley se comenzó a trabajar en 2011, partiendo de un diagnóstico crítico sobre la situación del país en materia de inclusión financiera. Este diagnóstico hacía foco, por un lado, en la baja inclusión financiera que caracterizaba al país, pero también en el funcionamiento insatisfactorio del sistema de pagos.

Los problemas de inclusión financiera detectados estaban asociados a una reducida profundidad y cobertura del sistema financiero, así como a una reducida intensidad en el uso de los servicios financieros. Al mismo tiempo, se verificaban grandes desigualdades en el acceso a los servicios financieros, fundamentalmente por zona geográfica y por segmento de población y tamaño de empresa, afectando principalmente a hogares de menores ingresos y a micro y pequeñas empresas.

Los datos del FINDEX para Uruguay eran sumamente elocuentes respecto a la situación de partida: en 2011 sólo 24% de las personas mayores de 15 años tenían acceso a una cuenta bancaria y sólo 15% había recibido un crédito bancario. Por su parte, en dicho año el crédito al sector privado doméstico alcanzaba a 24% del PIB.

Con relación al funcionamiento del sistema de pago, las ineficiencias existentes estaban asociadas a la predominancia del uso del efectivo y los cheques, que tenía como contracara el subdesarrollo de instrumentos como la tarjeta de débito. Por otra parte, también existían problemas con el funcionamiento de las transferencias interbancarias, siendo imposible en muchos casos realizarlas; cuando el servicio estaba disponible, los costos asociados a su utilización eran extraordinariamente elevados.

A modo de ejemplo, según el FINDEX, en 2011 sólo 16% de los mayores de 15 años tenía acceso a una tarjeta de débito. No obstante, debe tenerse presente que este dato, además de mostrar la baja penetración de las tarjetas de débito, puede estar dando cuenta de otro aspecto relevante, referido a problemas de información y educación financiera: muchas personas no sabían que tenían acceso a una tarjeta de débito, sino que pensaban que era exclusivamente una "tarjeta para ATM", con la cual retirar efectivo.

La mayor parte de los avances que se han registrado a partir de la aprobación de la Ley de Inclusión Financiera, y los que están en proceso de implementación o cuyas transformaciones aún no se han procesado en forma completa, no están recogidos en el FINDEX 2014, por lo cual su próxima edición será una herramienta muy útil para poder evaluar los resultados de la aplicación de la Ley. Por este motivo, en este artículo nos proponemos analizar las principales conclusiones derivadas del FINDEX 2014 y evaluar cómo la estrategia de inclusión financiera implementada por el gobierno uruguayo da respuesta a los desafíos que surgen del mismo.

A pesar que los datos del relevamiento 2014 no recogen el efecto de la Ley, muchos de los indicadores que el FINDEX releva muestran mejoras significativas respecto a 2011, en línea con lo que se observa para el resto de mundo y la región. A modo de ejemplo, el porcentaje de personas mayores de 15 años que acceden a una cuenta bancaria prácticamente se duplicó entre 2011 y 2014, pasando de 24% a 46%. Algo similar sucedió con el porcentaje de mayores de 15 años que tienen tarjeta de crédito y débito, que pasaron de 27% a 40% y de 16% a 38%, respectivamente.

No obstante, a pesar de las mejoras registradas, Uruguay seguía registrando en muchos indicadores de inclusión financiera un pobre desempeño, en particular teniendo en cuenta su nivel de desarrollo económico relativo, ubicándose por debajo del promedio de América Latina y el Caribe y de los países clasificados como de ingresos medios y bajos. Un ejemplo de ello es el porcentaje de personas mayores de 15 años que acceden a una cuenta, que en 2014 se ubicó en esos grupos de países en 51% y 54%, respectivamente, por encima del 46% de Uruguay.

Estrategia global de inclusión financiera en marcha

En este marco, el gobierno uruguayo emprendió una estrategia global de inclusión financiera y modernización del sistema de pagos, con un conjunto de acciones que tuvo como eje principal la aprobación de la Ley de Inclusión Financiera. Si bien otros países de la región han generado iniciativas legislativas en la materia, el caso uruguayo se destaca por la integralidad de su enfoque y la profundidad de los impactos que se espera que la misma genere. En este sentido, las iniciativas no apuntan exclusivamente al acceso a los servicios financieros, sino que se entiende fundamental posibilitar el uso efectivo de dichos servicios, con precios y cobertura adecuados, en un entorno regulado donde se brinde educación financiera, así como protección e información transparente a los usuarios de los servicios financieros.

Así, el programa del gobierno para viabilizar la inclusión financiera se apoya en una serie de instrumentos de alto impacto para alcanzar los objetivos propuestos, que pueden ser agrupados en torno a dos ejes fundamentales: la transformación y modernización del sistema de pagos y la universalización de derechos.



Una de las claves para avanzar en el objetivo de modernización del sistema de pagos pasaba por la promoción del uso de medios de pago electrónicos en sustitución del efectivo. En este sentido, como forma de avanzar en la generalización de la aceptación de estos instrumentos por parte de los comercios, desde 2011 se implementó un régimen que promueve la inversión en terminales punto de venta (POS), a través de exoneraciones impositivas a su instalación y subsidios a los pequeños comercios que las incorporen. Estas acciones han permitido que la cantidad de terminales POS instaladas en los comercios se haya triplicado en solamente 3 años (ver gráfico), alcanzando actualmente a unas 11 terminales por cada 1.000 habitantes.

Otras medida impulsada desde el gobierno con ese objetivo tuvo relación con los aranceles que las entidades administradoras de tarjetas de crédito y débito le cobraban a los comercios, que se ubicaban en niveles promedios muy elevados y con una elevada dispersión, afectando principalmente a los pequeños comercios. Al respecto, se promovió una negociación con dichas entidades, que permitió una significativa rebaja de los aranceles.

Compras realizadas con tarjetas de débito Operaciones en MN y ME



Por otra parte, la Ley de Inclusión Financiera estableció una rebaja de hasta 4 puntos en el Impuesto al Valor Agregado (IVA) para las compras realizadas con tarjetas de débito, instrumentos de dinero electrónico y tarjetas de crédito, que rige desde el mes de agosto de 2014. Este incentivo a los consumidores, aunado a las medidas de estímulo a los comerciantes comentadas, ha generado una verdadera revolución en el funcionamiento del sistema de pagos, con un incremento notable de las compras realizadas con tarjeta de débito, las que se multiplicaron por más de cinco en la comparación interanual (ver gráfico adjunto), sustituyendo pagos que antes se realizaban con efectivo.

Otras de las medidas previstas en la Ley para promover la sustitución del efectivo y combatir la informalidad, fue el establecimiento de regulaciones sobre los medios de pagos a utilizar en cierto tipo de operaciones, como ser: compraventa de inmuebles y vehículos, pago de arrendamientos, pago a proveedores del Estado, pago de tributos nacionales y operaciones de grandes montos. Estas regulaciones van desde la limitación al uso de efectivo a la obligación del pago mediante medios de pago electrónico o acreditación en cuentas bancarias.

Finalmente, como parte de las medidas de fomento de la competencia y la eficiencia del sistema de pagos, se establecieron limitaciones a ciertas prácticas no competitivas que caracterizaban el funcionamiento del mercado, mediante normativas que garantizan la interoperabilidad de las redes de POS y ATM y promueven la reducción de los costos de las transferencias interbancarias. También se creó la figura de las Instituciones Emisoras de Dinero Electrónico (IEDE), reguladas por el Banco Central, como forma de habilitar la participación de agentes no bancarios, lo que supone un aumento en los niveles competencia del mercado mediante la introducción de un nuevo actor que podrá ofrecer servicios de pago.

El objetivo de universalización de derechos se relaciona directamente con el concepto mismo de inclusión financiera, promoviendo el acceso universal y continuo a un conjunto básico de servicios financieros de calidad, en particular de los sectores actualmente excluidos o que acceden a ellos en muy malas condiciones, junto a la posibilidad de uso efectivo de los mismos. Ello implica tanto el acceso a medios de pago electrónicos, como a instrumentos de ahorro y crédito en condiciones adecuadas.

Uno de los instrumentos fundamentales incluidos en la Ley de Inclusión Financiera para avanzar en este objetivo es el pago de salarios, jubilaciones y beneficios sociales a través de cuentas bancarias o instrumentos de dinero electrónico, estableciendo inicialmente el derecho de trabajadores y beneficiarios de elegir cobrar a través de estos medios, el cual se podrá comenzar a ejercer en los próximos meses, siendo obligatoria la medida a partir de mayo de 2017.

De esta forma, se garantiza la generalización del acceso a estas cuentas o instrumentos, en condiciones de gratuidad, en la medida que se establece que los mismos no podrán tener costo de apertura ni mantenimiento, ni exigencias de saldos mínimos. El avance en materia de universalización en el acceso a estos instrumentos alcanza a las empresas de reducida dimensión económica, las cuales también podrán acceder sin costo a una cuenta bancaria con similares características.

La Ley no obliga a las instituciones financieras a prestar estos servicios, pero establece que si lo realizan no podrán discriminar entre usuarios, debiendo ofrecer el servicio a todo quien lo desee contratar, en igualdad de condiciones, en un claro avance en materia de democratización del sistema financiero. Asimismo, la Ley prevé que será el trabajador, jubilado o beneficiario quien tendrá el derecho de elegir el banco o la IEDE en la cual cobrar sus ingresos, en lugar de realizarlo el empleador o instituto de seguridad social, como sucedía hasta el momento con quienes ya cobran a través de bancos. De esta forma, se pone el foco de la

competencia de las instituciones financieras en la calidad de los servicios que se brindan al usuario, lo que redundará en un mejor funcionamiento del sistema en su conjunto.

Finalmente, en lo que refiere al ahorro y el crédito, la Ley de Inclusión Financiera implementó un Programa de Ahorro Joven para vivienda, que prevé un subsidio al ahorro de trabajadores jóvenes que tenga como destino acceder a una solución habitacional, el que puede llegar hasta al 30% del monto ahorrado. Asimismo, la Ley creó un nuevo instrumento de crédito que se descuenta directamente de la nómina ("crédito de nómina"), que facilita el acceso de todos los trabajadores y jubilados a un financiamiento en condiciones más favorables, con topes a la tasa de interés más estrictos que los generales de usura, y con límites respecto al nivel de ingreso, para evitar situaciones de sobreendeudamiento de los hogares.

En suma, si bien ya se están observando importantes transformaciones en el funcionamiento del sistema financiero y de pagos uruguayo, aún queda mucho camino por recorrer. En este sentido, el avance en la aplicación y reglamentación de las disposiciones contenidas en la Ley de Inclusión Financiera será fundamental para el logro de los objetivos definidos. En particular, las disposiciones relativas al pago de remuneraciones, pasividades y beneficios sociales mediante cuenta bancaria o instrumento de dinero electrónico, que comenzarán a aplicarse en el segundo semestre de 2015, significarán sin duda un avance significativo hacia la inclusión financiera plena de todos los uruguayos.

() Martín Vallcorba es economista, Coordinador del Programa de Inclusión Financiera del Ministerio de Economía y Finanzas de Uruguay. Más información: www.inclusionfinanciera.uy*