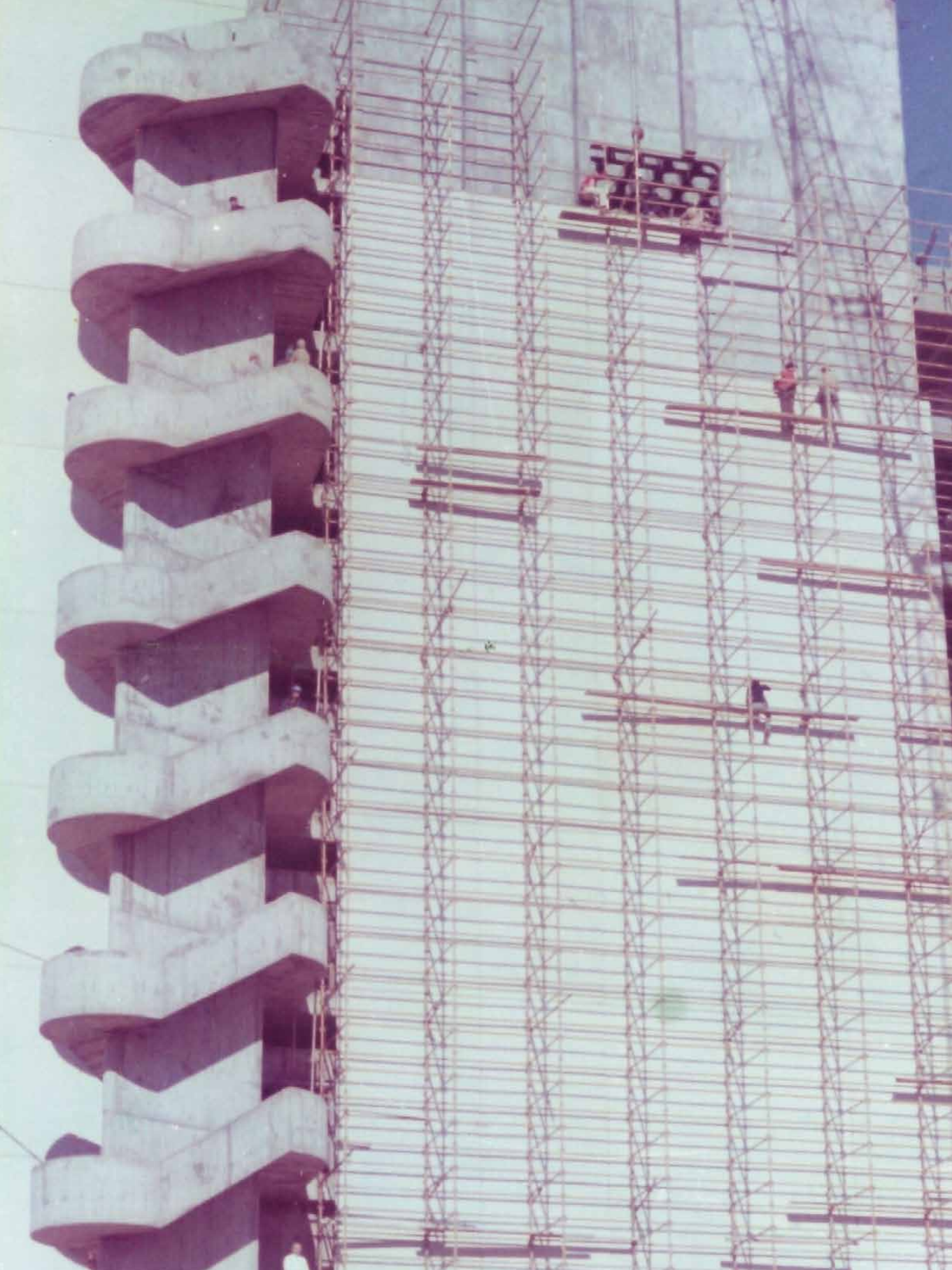


La estrategia de inclusión financiera en Uruguay

Fernando Lorenzo



La estrategia de inclusión financiera en Uruguay

Fernando Lorenzo

En la base del Programa de Inclusión Financiera de Uruguay implementado a partir del año 2011 se encuentra el objetivo explícito de asegurar el acceso universal y continuo a un conjunto básico de servicios financieros por parte de las personas, fundamentalmente hogares de menores ingresos, y de las empresas de menor tamaño relativo, fundamentalmente micro y pequeñas empresas (MIPyMES).

La extensión del uso de medios de pago electrónico, la ampliación de la cobertura de cuentas en instituciones financieras reguladas, la promoción de instrumentos de ahorro y de acceso al crédito en condiciones adecuadas, fueron algunos de los principales instrumentos utilizados por las autoridades para apoyar el proceso de inclusión financiera en Uruguay. La mejora en las condiciones de acceso a dicha canasta de servicios por parte de actores que habían estado excluidos del sistema financiero hasta principios de la década pasada, pretendió asegurar un uso efectivo de los mismos, en condiciones convenientes de precio y de calidad.

La estrategia desplegada pretendió remover obstáculos que exacerbaban inequidades y que provocaban que los actores excluidos recurrieran a agentes financieros menos fiables y que, en la práctica, utilizaran instrumentos menos eficientes y más costosos que los ofrecidos por las entidades financieras reguladas, a las que tenían virtualmente cerrado el acceso. La efectiva ampliación de derechos asociada a la profundización financiera y al mejor acceso a los servicios financieros fue concebida como un instrumento para disminuir la pobreza y para promover la inclusión social. Las dificultades de acceso a los servicios financieros eran consideradas como generadoras de pobreza y de mayor desigualdad distributiva, por lo que la inclusión financiera fue concebida como una herramienta para lograr mayor equidad.

El rasgo distintivo de la estrategia de Uruguay fue el uso intensivo de medidas promocionales, a través del cual se pretendía lograr una efectiva ampliación de derechos, avanzar en la formalización de la economía y contribuir al combate al lavado de activos. La promoción de la inclusión financiera encuentra su fundamento en la presencia extendida de fallas de mercado que dificultaban el acceso a los servicios financieros, cuya superación requería de la intervención pública y que, por ende, la ampliación del acceso a la canasta básica de servicios

debía inscribirse en un proceso más amplio de transformación del sistema financiero, adaptándolo a los mejores estándares internacionales en materia de regulación y supervisión.

La estrategia implementada pretendió ampliar la oferta de productos financieros, teniendo en cuenta las necesidades de los usuarios (servicios de pago, ahorros, créditos, seguros). De este modo, las acciones promocionales pusieron foco en lograr una cobertura extendida de los servicios, con acceso a canales transaccionales tradicionales y no tradicionales, que permitirían a los usuarios recibir servicios de calidad a precios razonables, permitiendo efectuar operaciones de forma segura y eficiente.

Para avanzar de forma coherente en esta dirección, fue necesario adaptar el marco legal y regulatorio de los servicios financieros, introducir innovaciones normativas para la protección de los usuarios de los servicios, promover la transparencia en el acceso a la información financiera y desarrollar programas de educación financiera.

En definitiva, y al igual que en otras experiencias, la estrategia uruguaya de promoción de la inclusión financiera se propuso generar un círculo virtuoso entre el acceso a los servicios financieros y el desarrollo económico y social. El fundamento de la estrategia se apoyó en que la mayor profundización financiera y el acceso más fluido a los servicios financieros se encuentran positivamente relacionados a un mayor crecimiento económico, a través de la generación de ganancias de eficiencia en la asignación de recursos (asociadas al mejor aprovechamiento de economías de escala y la mitigación de los problemas de información asimétrica) y de la reducción de los costos de transacción inherentes a la baja cobertura de la red de servicios financieros, generando, así, efectos beneficiosos sobre el bienestar general de la población¹.

I. La Caja de Herramientas

En la medida en que la inclusión financiera pretende ampliar el ejercicio efectivo de derechos, adquiere singular relevancia la utilización de incentivos y la adopción de medidas específicas para superar las restricciones de acceso a los servicios financieros. El recurso a instrumentos promocionales encuentra su fundamento en que el éxito de las estrategias implica, necesariamente, ajustes normativos que aceleren los procesos de transformación, a través de la adopción de acciones orientadas a remover los principales obstáculos -de oferta y de demanda- que se encuentran en la base misma de la baja cobertura de los servicios financieros.

1 Existe abundante evidencia internacional que sustenta la idea de que el acceso a servicios financieros estimula la acumulación de capital físico y humano, facilita las ganancias de productividad en la producción, contribuye a mejorar las condiciones de vida de los sectores más vulnerables de la sociedad y puede ser un instrumento eficaz para la reducción de la desigualdad económica y social.

En la experiencia de Uruguay, la envergadura del proceso de cambio requirió del involucramiento directo de los responsables de la conducción económica, que asumieron un papel activo en la elaboración de los ajustes normativos y en la articulación de los esfuerzos realizados por un amplio conjunto de instituciones del sector público que tienen potestades regulatorias y administrativas sobre aspectos claves relacionados con la promoción de acceso a la canasta básica de servicios financieros que se pretendía ofrecer a los actores excluidos.

Las medidas promocionales implementadas en el marco de la Estrategia de Inclusión Financiera de Uruguay abarcaron el uso de herramientas para universalizar el acceso a servicios financieros básicos, así como medidas orientadas a transformar y modernizar el sistema de pagos.

Uno de los principales instrumentos utilizados fue asegurar el acceso gratuito a una cuenta o a un instrumento de dinero electrónico. La Ley de Inclusión Financiera (Ley N° 19.210, aprobada en abril de 2014) estableció un cronograma gradual para garantizar que los trabajadores dependientes, los profesionales universitarios, quienes perciben una remuneración por pasividad o una prestación social monetaria y las empresas de menor dimensión económica (microempresas, monotributistas y trabajadores autónomos) pudieran acceder en forma gratuita a una cuenta bancaria (sin costos de apertura, sin gastos de mantenimiento ni de cierre, ni exigencias de saldos mínimos), a la que debía asociarse una tarjeta de débito. La nueva normativa otorgaba el derecho a realizar mensualmente, y sin costo, hasta 8 transferencias electrónicas por montos inferiores a los USD 250 y al menos 5 extracciones de efectivo. También facilitaba el acceso a un medio de pago electrónico con el que se podrían realizar pagos en los comercios sin ningún costo para los usuarios.

Una innovación importante fue que los beneficiarios podrían elegir libremente la institución financiera en la que mantendrían las cuentas a través de las cuales cobrarían sus remuneraciones, lo que implicó un cambio sustancial en el tradicional esquema de competencia existente en el sistema bancario uruguayo, que se vio incentivado a poner foco de forma creciente en la calidad de los servicios prestados a sus clientes. Con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley de Inclusión Financiera era el empleador quien elegía la institución bancaria a través de la que hacía efectivo el pago de las remuneraciones a sus trabajadores. La nueva normativa estableció, además, la prohibición expresa de que las instituciones financieras en que se realizaban los pagos de las remuneraciones pudieran utilizar formas discriminatorias entre los clientes, por lo que todos los beneficiarios tuvieron acceso a la misma plataforma de servicios en términos de cantidad y calidad.

En la etapa previa a la aprobación de la Ley de Inclusión Financiera el BCU reglamentó la figura de los corresponsales financieros y la licencia de banca minorista, habilitó la creación de las cuentas básicas de ahorro, que simplificaron y facilitaron el proceso de apertura de cuentas para personas de menores ingresos y monotributistas, y creó las instituciones emisoras de dinero electrónico. Estos

agentes no bancarios fueron habilitados para proveer servicios de pago a través de tarjetas prepagas o billeteras electrónicas, siempre que cumplieran con la normativa de regulación y supervisión establecida por el Banco Central del Uruguay (BCU). Algunas de estas instituciones fueron autorizadas a prestar servicios de pago de remuneraciones, mientras que otras se especializaron en la emisión de instrumentos de pago electrónico (con fines generales o para la alimentación).

A efectos de mejora las condiciones de acceso a los préstamos, la Ley de Inclusión Financiera habilitó la creación del denominado “crédito de nómina”. A través de este instrumento, vinculado exclusivamente al pago de salarios y pasividades, se habilitó a las instituciones financieras (entidades bancarias, cooperativas, asociaciones civiles y, en general, instituciones de intermediación financiera “pagadoras de nómina”) a realizar un descuento de nómina por los créditos otorgados a los beneficiarios de las cuentas sobre las que recibían sus remuneraciones. De este modo, la nueva normativa amplió el sistema de retención de haberes a nuevas entidades financieras, mejorando las posibilidades de trabajadores y pasivos para la negociación de sus créditos y estableciendo, además, mecanismos para prevenir situaciones de sobreendeudamiento (considerando, entre otros factores, los ingresos del cliente, la moneda de denominación del crédito, el porcentaje de la cuota en relación a la remuneración percibida, la tasa de interés activa aplicada).

Por otra parte, la Ley de Inclusión Financiera estableció la prohibición de venta cruzada condicionada de productos y servicios financieros y no financieros. El fundamento de esta medida fue dotar de mayor transparencia a los precios que las instituciones cobran por los servicios que prestan a sus clientes. En concreto, se estableció que las entidades financieras no pueden condicionar su oferta de servicios a la contratación por parte de los clientes de otros productos o servicios de carácter no financiero (provistos por sí misma o por terceros)².

Con el propósito de fomentar el ahorro, la Ley de Inclusión Financiera creó el Programa de Ahorro Joven para Vivienda, con el propósito de promover el ahorro destinado a acceder a una solución habitacional. Los beneficiarios de este programa fueron los trabajadores de entre 18 y 29 años de edad que ahorraran en una cuenta inscripta en el Programa, en cualquier institución de intermediación financiera habilitada. El programa concedió un incentivo monetario equivalente al 30% del ahorro constituido durante los primeros cuatro años y sería aplicable cuando el titular de la cuenta haya acreditado una conducta de ahorro sostenida a lo largo del tiempo. Esta modalidad de ahorro podría ser utilizada para la adquisición de un inmueble, para firma de un contrato de alquiler o para acceder

2 La nueva normativa limitó la parte de la cuota social que las asociaciones civiles y las cooperativas pueden excluir del cálculo de la tasas de interés que informan a los usuarios y que se computa a los efectos del tope de usura.

a los programas del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT) y de la Agencia Nacional de Vivienda (ANV).

La estrategia de inclusión financiera de Uruguay adoptó un conjunto de medidas promocionales para incentivar las inversiones en la red de terminales de puntos de venta (POS, por sus siglas en inglés), en sistemas de facturación y en alternativas que habilitaran la extracción de efectivo con la facilidad requerida por los usuarios. Para avanzar en esta dirección fue fundamental la incorporación por parte de los comercios de la infraestructura necesaria para el procesamiento en línea de los pagos electrónicos.

Con el propósito de apoyar el rápido desarrollo de la base tecnológica necesaria, a partir del año 2012 el gobierno puso en marcha un conjunto de iniciativas tendientes a extender la red de POS en los comercios, especialmente, en las unidades económicas de menor tamaño relativo y en los puntos de venta localizados en los centros con menor densidad de población. El instrumento utilizado se apoyó en la declaración como “actividades promovidas”, en el marco de la denominada Ley de Promoción de Inversiones (Ley N° 16.906, aprobada en 1998), a la instalación de terminales POS, de teclados numéricos (PIN PAD) y demás accesorios de los dispositivos tecnológicos necesario para realizar transacciones con medios de pago electrónicos. Las medidas promocionales contemplaron un conjunto de exoneraciones tributarias para las empresas que integraran estos dispositivos a su activo fijo. En contrapartida, las redes de terminales POS que se beneficiaron de estas exoneraciones debían asumir compromisos para la ampliación de la red instalada y para arrendar los dispositivos a los comercios a un precio máximo establecido. Las medidas promocionales se extendieron, también, a las actividades de instalación de sistemas de facturación electrónica integrados a las terminales POS y de dispositivos que habilitaran la extracción de efectivo. Estas soluciones apuntaron a ampliar el uso de los medios de pago electrónicos, volviendo más rápido y más seguro el uso de los mismos por parte de los usuarios.

También se implementó un subsidio al arrendamiento de las terminales POS para los comercios, considerando los datos de facturación anual de las empresas beneficiarias, siendo implementado para el caso de los comercios más pequeños a través de un crédito fiscal por un valor equivalente al 100% del costo del arrendamiento hasta el 31 de diciembre de 2013, por un equivalente al 70% de dicho costo hasta el 31 de diciembre de 2016 y al 40% hasta el 31 de diciembre de 2017³.

Los incentivos para la adopción de los nuevos dispositivos fueron complementados con la reducción de los aranceles pagados por el uso de los instrumentos de pago electrónico y con el acortamiento de los plazos de pago por las ventas realizadas con este tipo de instrumentos. En 2011, casi cuatro años antes

3 Para simplificar la operativa del subsidio en el caso de las empresas de más reducida dimensión económica, se estableció que el crédito fiscal fuera aplicado por la empresa administradora de la red de terminales POS, trasladando así el subsidio de forma inmediata a un menor costo de arrendamiento.

de la entrada en vigencia de la Ley de Inclusión Financiera, el gobierno impulsó un conjunto de acciones que implicaron un abatimiento significativo de los aranceles máximos para las operaciones con tarjetas de crédito y, muy especialmente, con tarjetas de débito, favoreciendo a los comercios más pequeños, que eran los que pagaban aranceles más elevados. En este último caso, la rebaja fue del 7% al 2,5%, mientras que en las tarjetas de crédito en modalidad “contado” pasaron del 7% al 4,5%, en general, y al 4% para los comercios del rubro alimentación. En el caso de las operaciones en cuotas el arancel máximo se redujo al 4,9%. Adicionalmente, se estableció una rebaja transitoria adicional de los aranceles máximos aplicables a las ventas con tarjeta de débito para todos los comercios de reducida dimensión económica, que se beneficiaron de una rebaja del 20% en los aranceles abonados. El gobierno dispuso, también, la reducción de las retenciones de impuestos a los comercios de menor dimensión económica por las ventas realizadas con medios electrónicos.

A partir de un acuerdo celebrado entre el gobierno y las entidades financieras emisoras de tarjetas de débito y de crédito se estableció un cronograma de abatimiento de los aranceles, condicionado a la evolución en el uso de estos instrumentos de pago, que luego fue complementado con otro acuerdo firmado en 2019. Actualmente, los aranceles máximos para las transacciones realizadas con tarjetas de débito se ubican apenas en 1,15%, mientras que para las tarjetas de crédito se sitúan en 3,5%. El nivel máximo de dispersión que existe hoy en día entre los aranceles pagados por los pequeños comercios y las grandes superficies se redujo a 0,25 puntos porcentuales en el caso de las tarjetas de débito y a 0,8 puntos porcentuales para las transacciones realizadas con tarjetas de crédito, lo que implica en la práctica que existe una situación de virtual igualdad.

Los emisores avanzaron, asimismo, en la reducción del plazo máximo de pago a los comercios por las ventas con tarjeta de débito, llevándolo de 48 a 24 horas, lo que contribuye a abatir los costos financieros de la aceptación de medios de pago electrónico por parte de las empresas.

Una medida especialmente relevante para consolidar las ganancias de eficiencia asociadas a la masificación del uso de los medios de pago electrónicos fue la interoperabilidad de redes de terminales POS. Esta medida contribuyó de forma decisiva al cambio en el régimen de competencia entre las empresas del sector, favoreciendo el abatimiento de las barreras a la entrada en el mercado de medios de pago electrónicos. El nuevo esquema de interoperabilidad, que es supervisado por la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC), permitió la interconexión de las redes existentes y las que se crearan en el futuro y simplificó el procesamiento de transacciones con todas las tarjetas de crédito y débito, previéndose que los emisores de medios electrónicos de pago habilitaran la interconexión con las redes de POS que lo soliciten.

A efectos de extender el uso de los medios de pago electrónicos el gobierno estableció un conjunto de regímenes promocionales. En particular, se definió que el régimen de devolución de 9 puntos porcentuales del IVA para actividades

vinculadas al sector turístico sería aplicable, exclusivamente, a los pagos realizados con medios de pago electrónicos. Entre estas actividades se incluyen las compras en restaurantes, los servicios de catering, para ventas y eventos, arrendamientos de vehículos sin chofer y actividades de mediación inmobiliaria⁴. Se estableció, asimismo, una ampliación de la rebaja del IVA para las compras en restaurantes y para los arrendamientos de vehículos sin chofer realizadas por no residentes con medios de pago electrónico, exonerándolas de la totalidad del IVA.

Las medidas promocionales de la inclusión financiera abarcaron, también, la implementación de experiencias piloto para el pago a los beneficiarios del sistema de Asignaciones Familiares administrado por el Banco de Previsión Social (BPS) –Tarjeta BPS Prestaciones- y para las transferencias monetarias realizadas en el marco del Programa Uruguay Social –Tarjeta Uruguay Social- del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). En ambos casos, los pagos realizados con estos instrumentos accedieron a la eliminación de la totalidad del IVA por las compras efectuadas, amplificándose así el impacto progresivo de estos sistemas de transferencias.

El régimen de rebaja parcial del IVA correspondiente a las compras realizadas con medios de pago electrónicos fue extendido de forma generalizada. Esta medida, que estuvo orientada a introducir un estímulo directo al uso de medios de pago electrónicos, pretendió acelerar el proceso de transformación del sistema de pagos y, en paralelo, avanzar hacia la disminución del uso del dinero en efectivo⁵. El alcance y la efectividad de esta medida se amplificó, ya que una parte importante de la población no estaba accediendo a este beneficio por no contar con medios de pago electrónicos. La Ley de Inclusión Financiera estableció, además, una reducción permanente de dos puntos porcentuales de IVA en las ventas a consumidores finales, cuando el pago se realiza mediante la utilización de tarjetas de débito, instrumentos de dinero electrónico u otros instrumentos análogos, y otorgó facultades al Poder Ejecutivo para ampliar el incentivo correspondiente a tarjetas de débito hasta 2 puntos porcentuales adicionales.

4 En Uruguay la tasa básica del IVA es del 22% y la tasa mínima es del 10%.

5 La Ley de Inclusión Financiera estableció disposiciones específicas para limitar el uso de efectivo en determinadas transacciones, como por ejemplo, en los pagos de arrendamientos de inmuebles, en los pagos a proveedores del Estado y en la compraventa de inmuebles y vehículos automotores.

El Programa de Inclusión Financiera implicó una transformación estructural en el sistema de transferencias interbancarias. Tradicionalmente, en el mercado financiero uruguayo existía una clara tendencia a la sobreutilización de los cheques como instrumento de cancelación de obligaciones, en detrimento de un mecanismo más moderno y eficiente como es el de las transferencias interbancarias. El esquema que estaba vigente al momento de implementarse el Programa de Inclusión Financiera volvía muy onerosa la realización de transferencias hacia otras cuentas bancarias, así como para la recepción de fondos provenientes de cuentas radicadas en otras instituciones financieras. A efectos de actuar sobre esta realidad, se introdujeron nuevas disposiciones en las que se establecieron las condiciones básicas mínimas que los bancos deben ofrecer a sus clientes en lo que refiere al uso de transferencias bancarias⁶.

Por su parte, la Ley N° 19.731, aprobada en el mes de diciembre de 2018, estableció un marco regulatorio para el sistema de tarjetas de débito, los instrumentos de dinero electrónico y las tarjetas de crédito y determinó los principios generales a partir de los cuales el BCU y la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia determinarían las regulaciones pertinentes, adaptándose así de forma más dinámica y flexible al rápido proceso de transformación tecnológica que enfrentan los usuarios de las nuevas modalidades de pago. En esta norma se regula, por un lado, la relación entre el usuario del medio de pago y el comercio en el que se realiza la transacción, estableciendo reglas generales para el funcionamiento competitivo del mercado. Por otro lado, la norma regula la relación entre los emisores de los medios de pago electrónicos y los usuarios, estableciendo las condiciones que deben cumplir este tipo de contratos, preservando una adecuada protección de los derechos de los consumidores.

La Ley N° 19.732, también aprobada en 2018, flexibilizó algunos aspectos del régimen previsto para el pago de pasividades y beneficios sociales, manteniéndose el derecho a que todos los nuevos pasivos y beneficiarios de prestaciones sociales que lo deseen puedan acceder a una cuenta bancaria o instrumento de dinero electrónico gratuito en el cual cobrar su retribución, pero se les eximió de la obligación de cobrar por estos medios. Para evaluar el alcance de esta medida de flexibilización corresponde precisar que los pasivos han mostrado una importante preferencia hacia el cobro por medios de pago electrónicos (sólo el 9% de los pasivos optó por cambiar la modalidad de cobro hacia el dinero en efectivo). En el mismo sentido, la información aportada por el BPS indica que el 93% de las altas jubilatorias que se verificaron entre los meses de febrero y marzo del año 2019 optaron por cobrar su pasividad a través de medios de pago electrónicos.

6 La ley facultó al Poder Ejecutivo a regular los precios de las transferencias de fondos realizadas entre cuentas radicadas en una misma entidad o entre instituciones de intermediación financiera. Aunque esta facultad no fue utilizada, durante los últimos años se ha avanzado considerablemente en la mejora del mercado de las transferencias interbancarias, propiciando negociaciones entre actores del sistema que derivaron en una importante reducción de los precios y en una eliminación de los cobros asociados a la recepción de transferencias.

En el caso de los trabajadores activos, y a pesar de que los relevamientos de opinión pública muestran una muy alta preferencia por el cobro de las remuneraciones a través de medios de pago electrónico, se entendió conveniente asegurar que quienes no quisieran utilizar estos medios y desearan seguir realizando sus pagos en efectivo, lo puedan realizar sin restricciones y sin costo alguno. A tales efectos, la nueva normativa estableció que las instituciones que ofrecen los servicios de pago previstos deben permitir a los trabajadores retirar la totalidad del salario en un único movimiento y de manera gratuita, luego de que los fondos hayan sido acreditados en la cuenta del trabajador. En esta norma se establecieron, asimismo, algunas modificaciones al sistema previsto para el pago de las prestaciones de alimentación, estableciéndose que el beneficiario tiene derecho a elegir en qué entidad cobrar y que los emisores de estos instrumentos no podrán cobrar a los empleadores por el servicio. Por otra parte, se establecieron cambios en los límites previstos para los montos a acreditar por estos conceptos, a efectos de contemplar el gasto en la alimentación del trabajador en los días efectivamente trabajados.

En la nueva normativa se realizaron ajustes en las disposiciones relativas a operaciones de montos elevados y las transacciones de compra-venta de bienes inmuebles y vehículos motorizados, que recogieron a nivel legal algunas flexibilizaciones que ya se habían establecido a nivel reglamentario. En concreto, se modificó el régimen de excepciones, ajustándolo según los estándares de prevención y control del lavado de activos y financiamiento del terrorismo, previstos en las regulaciones específicas en la materia y admitiendo la utilización de efectivo para pagos que no superen un determinado monto.

Finalmente, la nueva normativa mandató al BCU a aportar periódicamente información relativa a los aranceles máximos, mínimos y promedios del sistema de tarjetas de débito, instrumentos de dinero electrónico y tarjetas de crédito, lo que supuso un avance significativo en términos de transparencia y de preservación de las condiciones de competencia imperantes en el mercado.

Con el propósito de extender y consolidar el proceso de modernización del sistema de pagos, entre los años 2018 y 2019 el Programa de Inclusión Financiera avanzó en la implementación de un conjunto de medidas orientadas a facilitar la incorporación al sistema de pagos electrónicos a los comercios que operan en las ferias vecinales -en las que se comercializan mayormente alimentos frescos- y al servicio de taxis. En el caso de las ferias vecinales, a través de un acuerdo celebrado entre algunas instituciones públicas y la Asociación de Feriantes del Uruguay, se facilitó la aceptación de medios de pago electrónicos y el acceso a un conjunto de servicios financieros básicos que puso a disposición de los feriantes el Banco de la República Oriental del Uruguay.

La posibilidad de pago electrónico del servicio de taxis en los departamentos de Montevideo y Maldonado implicó la instalación de terminales POS en los vehículos y la posibilidad de utilizar aplicaciones informáticas para realizar pagos a través de los teléfonos celulares. Este tipo de transformaciones, junto con el desarrollo de sistemas basados en códigos QR, implicaron una importante

modernización del sector, lo que contribuyó, además, a mejorar las condiciones de seguridad de los trabajadores al disminuir el uso del efectivo, al tiempo que vuelve más competitivo al servicio ofrecido.

| II. El proceso de transformación

Después de la profunda crisis económica y financiera que afectó a la economía uruguaya en el año 2002, los bajos niveles de intermediación y altos los costos financieros bloqueaban toda posibilidad de avance hacia el acceso universal a un conjunto básico de servicios financieros. De hecho, en las etapas iniciales del proceso de promoción activa de la inclusión financiera los niveles de cobertura de servicios financieros y los indicadores generales acerca del grado de profundidad financiera mostraban que Uruguay se encontraba entre los países de la región con menor desarrollo del sistema financiero y que estaban presentes numerosos obstáculos que restringían el acceso a los servicios financieros por una porción significativa de las empresas y las personas en condiciones adecuadas de precio y calidad.

Uruguay se caracterizaba por tener un bajo desarrollo financiero, que se expresaba a través de una reducida profundidad financiera, de una baja cobertura de servicios básicos y de una escasa intensidad en el uso de los mismos por parte de los agentes económicos. Las dificultades de acceso a los servicios prestados por las entidades financieras se expresaban, no obstante, de forma desigual, afectando fundamentalmente a los sectores de menores ingresos de la población y a las empresas de menor tamaño relativo. Las disparidades de acceso a servicios financieros eran notoriamente mayores en los departamentos del interior del país y se expresaban de forma aún más nítida en las localidades menos pobladas y en las áreas rurales. Las ineficiencias en el funcionamiento del sistema de pagos se ponían de manifiesto a través de múltiples dimensiones, aunque el claro predominio del uso de efectivos y los cheques, la muy baja utilización de las tarjetas de débito y la virtual inexistencia de las transferencias interbancarias eran, probablemente, los rasgos que mejor caracterizaban las deficiencias existentes en el sistema financiero con anterioridad a la implementación del Programa de Inclusión Financiera.

Una de las rasgos que caracterizan a las estrategias de promoción de la inclusión financiera es que los efectos de las medidas adoptadas pueden ser cuantificados a partir de indicadores que expresan de manera relativamente precisa los progresos que se van registrando en el transcurso del tiempo. En particular, y dada la importancia que se asigna a los objetivos de la ampliación de la cobertura de servicios financieros básicos, importa considerar información sobre el número de cuentas que tienen como titulares a personas o a empresas de menor tamaño relativo. En la medida en que el uso de medios de pago electrónicos suele ser un objetivo explícito de las estrategias de inclusión financiera, es relevante evaluar los

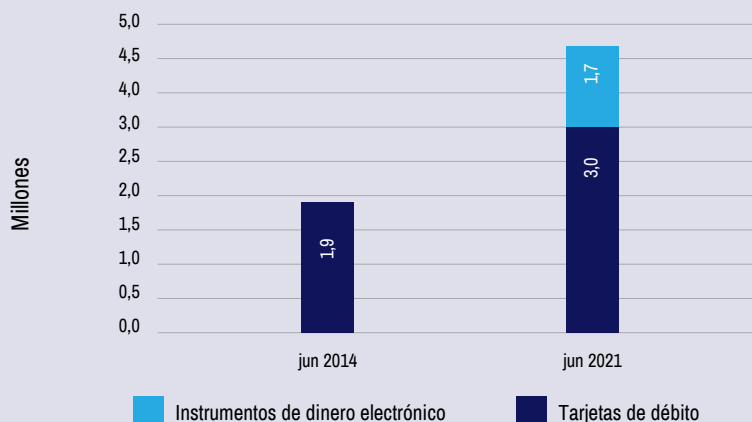
cambios que ocurren en las preferencias relativas por el uso del dinero en efectivo y por la utilización de tarjetas de débito y crédito.

Teniendo en cuenta que la infraestructura física y tecnológica desempeña un papel clave en el acceso a los servicios financieros sobre los que se suelen plantear los objetivos de ampliación de cobertura y de extensión del uso de medios de pago electrónicos es importante considerar, también, información sobre el número de cajeros disponibles en las redes de ATM y la densidad de la red de dispositivos POS o similares con los que pueden realizarse operaciones con medios de pago electrónicos.

En la experiencia uruguaya, la generalización en el pago de retribuciones personales a través de cuentas en entidades financieras amplió de forma muy significativa el número de tarjetas de débito y de instrumentos de dinero electrónico. Hacia junio de 2021 la cantidad de tarjetas de débito había trepado hasta alcanzar los 3 millones, mientras que los instrumentos de dinero electrónico totalizaron los 1,7 millones (véase, Gráfico 1). El avance en el proceso de emisión de medios de pago electrónicos permitió que más del 40% de la población de 15 años o más accediera de forma gratuita a este tipo de instrumentos. En lo que respecta a las micro y pequeñas empresas, incluyendo los monotributistas, se observó una expansión muy importante en materia de acceso a los servicios financieros. En el periodo comprendido entre los años 2012 y 2017, la penetración de los servicios bancarios había crecido 15 puntos porcentuales, alcanzando al 72 % de las MIPyMES. La mejora fue, particularmente, significativa en el caso de las microempresas: de las 31.000 MIPyMES que accedieron por primera vez a algún servicio bancario, aproximadamente, 28.000 fueron microempresas.

Gráfico 1

Tarjetas de débito e instrumentos de dinero electrónico



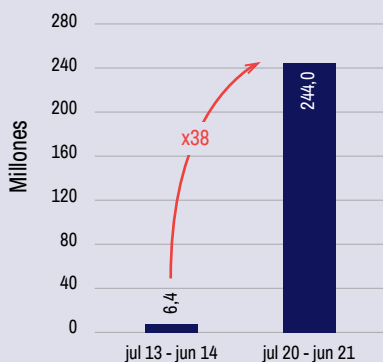
Fuente: BCU

El conjunto de medidas promocionales aplicadas para modernizar y transformar el sistema de pagos propició transformaciones profundas en los hábitos de pagos utilizados en las transacciones realizadas por personas y empresas, El uso mucho más intensivo de tarjetas de débito y de los instrumentos de dinero electrónico, así como la facilidad de acceso a las transferencias electrónicas para la adquisición de bienes y pago de servicios, ha tenido como correlato un marcado retroceso en el uso del dinero en efectivo y de los cheques.

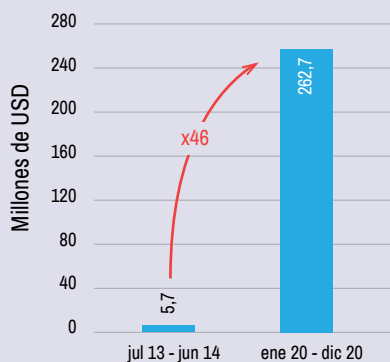
Desde las etapas iniciales del proceso de inclusión financiera se observó un notable incremento en la cantidad de usuarios de tarjetas de débito y de los diversos tipos de instrumentos de dinero electrónico. En los doce meses comprendidos entre junio de 2020 y junio de 2021 fueron realizadas más de 240 millones de operaciones con tarjetas de débito emitidas, por un monto total que superó los \$ 260.000 millones (véase, Gráfico 2). En el caso de la operación con dinero electrónico la expansión respecto al año 2016, cuando comenzó la operativa con este tipo de instrumentos, fue también muy significativa, tanto en lo que refiere al número de transacciones, como a los montos operados. A pesar del importante aumento en la cantidad de usuarios de tarjetas de débito y de instrumentos de dinero electrónico, hacia el año 2018 se había observado una leve disminución en la cantidad de operaciones de retiro de efectivo, lo que muestra el cambio en los hábitos de manejo de los instrumento de pago por parte de las personas y las empresas.

Gráfico 2

Cantidad de operaciones con tarjetas de débito



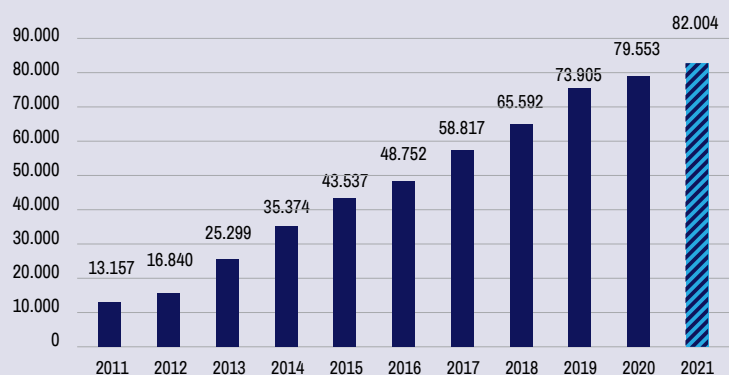
Monto operado con tarjetas de débito



Fuente: BCU (dato correspondiente a tarjetas emitidas en Uruguay)

El incremento en la cantidad de operaciones se vio facilitado por una mayor aceptación de medios de pago electrónico por parte de los comercios, la que fue especialmente importante en los departamentos del interior del país. De acuerdo a los datos publicados por el BCU, hacia el mes de junio del año 2021 había más de 80.000 terminales POS en todo el territorio nacional, cuando al inicio del proceso de inclusión financiera, el número de terminales apenas superaba las 13.000 (véase, Gráfico 3).

Gráfico 3
Tarjetas de débito e instrumentos de dinero electrónico



Fuente: BCU

Los progresos en materia de interoperabilidad entre las entidades que brindan los servicios de pago de remuneraciones propiciaron el uso creciente de las transferencias electrónicas y ha estado promoviendo una incipiente, pero persistente, pérdida de la importancia de los cheques como instrumento de pago utilizado por personas y empresas.

En el año 2018 se procesaron más de 8,5 millones de transferencias entre instituciones financieras, cifra que por sí sola pone en evidencia la magnitud de la transformación ocurrida en lo que refiere al uso de una herramienta que aporta ganancias de eficiencia y que contribuye a abatir los elevados costos de transacción que implicaba para los clientes de los bancos los arcaicos y costosos procesos que implicaba la realización de operaciones entre usuarios de cuentas de diferentes instituciones financieras. Cabe precisar que la progresiva reducción del monto promedio de las transferencias observado durante los últimos años pone en evidencia uso más amplio y variado del sistema por parte de clientes de las entidades bancarias.

III. Lecciones de la experiencia uruguaya

El Programa de Inclusión Financiera implementado durante la última década en Uruguay permitió consolidar transformaciones profundas y duraderas en las conductas de las personas y las empresas en lo que refiere al uso de un conjunto básico de instrumentos financieros, y logró modificar la anatomía de las relaciones comerciales entre las entidades financieras y sus clientes, transformando de forma significativa el sistema de pagos vigente en el país, volviéndolo más eficiente, moderno y transparente.

El proceso de cambio, que se apoyó en la disponibilidad en el país de una base tecnológica moderna, tuvo lugar en un lapso de tiempo relativamente breve y se apoyó en la generación de oportunidades y desafíos para múltiples actores financieros, propiciando importantes ajustes estructurales en el sistema financiero y en los hábitos de los agentes en materia de uso de medios de pagos.

A partir de este proceso, Uruguay se consolidó en la región y a nivel global como uno de los países que han liderado los avances en materia de inclusión financiera. Según el ranking elaborado por The Economist en los años 2018 y 2019 Uruguay se ubicó en la tercera posición entre los 55 países emergentes sobre los que la publicación evaluó la situación en materia de inclusión financiera, subrayando la importancia que tuvieron las políticas promocionales activas desplegadas a partir de los primeros años de la década pasada.

Las transformaciones, que fueron lideradas desde el sector público, acontecieron de forma gradual, fueron implementadas de forma pragmática y lograron cambiar los comportamientos de los agentes involucrados. Las transformaciones más relevantes estuvieron relacionadas con avances notorios en materia de universalización de derechos, ocupando un lugar sobresaliente la implementación del pago de remuneraciones a través de medios de pago electrónicos.

La experiencia uruguaya ilustra acerca de la importancia que pueden tener los incentivos a la oferta y a la demanda de instrumentos que tienen la capacidad de generar mejoras de eficiencia sustantivas y avances notorias en materia de equidad en el acceso a un conjunto de servicios financieros básicos. El proceso que tuvo lugar en Uruguay ha mostrado que es posible utilizar transitoriamente una amplia batería de medidas que generan cambios permanentes en el funcionamiento del sistema financiero, muy especialmente, en lo que refiere a los vínculos de sectores económicos y sociales que habían permanecido excluidos del acceso a los servicios financieros. Un hecho a subrayar es que los efectos de las rebajas promocionales del IVA para las compras regulares de consumo con medios de pago electrónicos lograron fortalecer y cambiar comportamientos que, una vez reducidos o removidos parcialmente los estímulos, se mantuvieron hasta el presente.

Los estímulos orientados a extender la aceptación de los medios de pago electrónicos por parte de los comercios se combinaron con acciones específicas que apuntaron a alcanzar un acceso universal de personas y empresas a los

servicios financieros y a remover barreras y obstáculos –reales y percibidos- que en el pasado habían bloqueado el progreso de la inclusión financiera en el país. La ampliación del uso de la población de medios de pago electrónicos, asegurando la gratuidad del acceso a los mismos, sirvió como un primer escalón para facilitar el acceso a otros servicios de mayor valor.

Una de las claves del éxito de una estrategia uruguaya de promoción de la inclusión financiera tiene relación con la posibilidad de lograr una ampliación del uso de las cuentas y de los medios de pago electrónicos asociados. La profundidad y la persistencia de los cambios acontecidos no habrían sido posibles en ausencia de los importantes estímulos a la oferta y a la demanda de este tipo de instrumentos financieros.

La experiencia uruguaya muestra, además, que la acción promocional del gobierno puede operar como una palanca eficaz para acelerar procesos de transformación de alto impacto sobre el bienestar general, que contribuyen a elevar el nivel de vida de la población y que pueden tener impactos muy positivos en términos de reducción de la informalidad y de combate a la evasión tributaria y al lavado de activos.

Los beneficios de la estrategia pública de promoción de la inclusión financiera en Uruguay han arraigado fuertemente en las conductas de las personas y las empresas y han aportado beneficios económicos concretos. La superación de las fallas de mercado que limitaban el acceso a los servicios financieros muestra que la promoción pública de la inclusión financiera puede convertirse en una inversión rentable para el conjunto de la actividad privada, en la medida en que permite extender los mercados financieros, favorecer el aprovechamiento de economías de escala propias de este tipo de negocios y potenciar el surgimiento de nuevas oportunidades de negocio. La reducción de costos operativos asociados al uso predominante del dinero en efectivo y el incremento de los ingresos de las entidades financieras derivados del cobro de aranceles por servicios prestados a su clientes, en particular a los comercios minoristas, ha generado nuevas áreas de negocios que han diversificado las fuentes de ingresos de los bancos y de los emisores de dinero electrónico.

Es importante subrayar que, al inicio del proceso de transformación, en Uruguay estaban disponibles las soluciones tecnológicas necesarias para avanzar en la inclusión financiera, aunque las estrategias de las entidades financieras que operaban en el mercado no contribuían al desarrollo de las plataformas necesarias, por ejemplo, en lo que refiere a la expansión del uso de medios de pago electrónicos. La experiencia indica que en ausencia de una activa participación del sector público, el insuficiente desarrollo de las infraestructuras de soporte y las importantes asimetrías de acceso a las tecnologías disponibles, habrían perpetuado

la exclusión de la población de más bajos ingresos y de un amplio conjunto de micro y pequeñas empresas del acceso a servicios financieros fundamentales.

En síntesis, a falta del esfuerzo de promoción y coordinación realizado por parte de las instituciones públicas que lideraron la estrategia de inclusión financiera en Uruguay es posible que, a pesar de la existencia de soluciones tecnológicas adecuadas y de un sistema financiero sólido y adecuadamente regulado, los avances en materia de cobertura de una canasta de servicios financieros básicos habrían ocurrido de forma considerablemente más lenta e inequitativa, y que, por ende, los beneficios que obtuvieron los actores privados y la sociedad en su conjunto habrían demorado mucho más tiempo en materializarse.