



BANCO CENTRAL DEL URUGUAY

Managua, 29 de setiembre de 2016.

Inclusión Financiera a través de los sistemas de pago: la experiencia uruguaya.

Eduardo Lereté - Banco Central del Uruguay.

Breve marco conceptual.

Uno de los objetivos principales de cualquier gobierno debe estar relacionado con la promoción del **desarrollo económico y social del país**, el cual se manifiesta a través de mayor crecimiento económico, mejor distribución del ingreso y reducción de la pobreza.

El objetivo anterior se alcanza si se logra un mayor **desarrollo financiero**. Existe evidencia empírica de que el desarrollo financiero tiene efectos positivos sobre la distribución del ingreso y la reducción de la pobreza. A través de las diferentes actividades que desempeña el sector financiero se contribuye a tasas de crecimiento económico mayores. Estudios agregados y de crecimiento sectorial lo avalan y prueban que los canales a través de los cuales se genera ese crecimiento económico son la productividad y la inversión. La actividad financiera contribuye a aminorar las fricciones de mercado.

La **inclusión financiera** no es más que una herramienta para corregir esas fallas de mercado. Es importante tener claro que no es un fin en sí mismo, sino una herramienta para promover el desarrollo financiero y, a través de éste, el desarrollo económico y social sostenible de las naciones.

Para medir la inclusión financiera se pueden utilizar varios conceptos: acceso a servicios financieros, variedad de servicios que se ofrecen, entre otras, pero a mi juicio la más indicada es la variable "uso de servicios financieros", pues es resultado tanto del esfuerzo de la oferta como de la aceptación por parte de la demanda.

El caso de Uruguay: antecedentes

La estrategia de inclusión financiera impulsada por gobierno uruguayo comenzó a gestarse en el año 2011. El diagnóstico revela serios problemas de inclusión financiera e insatisfacción con el funcionamiento del sistema de pagos.

Para ilustrar la problemática analizamos información preparada por el Banco Mundial (Reporte de Inclusión Financiera 2014) y podemos visualizar que Uruguay presentaba bajos niveles de inclusión financiera en todas sus dimensiones básicas: cobertura de los servicios financieros, profundidad financiera e intensidad en el uso de los servicios financieros. Además los problemas se manifiestan en forma desigual, a lo largo de las diferentes regiones del país y del segmento de la población de que se trata (condiciones socioeconómicas, edad, etc). Ver gráficos en la presentación.

El sistema de pagos minorista además mostraba un funcionamiento ineficiente, con un fuerte predominio del uso de medios de pago tradicionales (efectivo y cheques). Los instrumentos de pago electrónicos disponibles (básicamente tarjetas de débito y transferencias interbancarias) estaban subutilizados.

¿Dónde nos deberíamos focalizar?

No se trata de fomentar la inclusión financiera "universal". Los que no utilizan servicios financieros puede ser porque no quieren o porque no logran acceder. El campo de acción de las políticas de inclusión se debería centrar en los que están excluidos por discriminación, falta de información, imposibilidad de cumplir contratos, falta de innovación en los productos que se ofrecen, barreras de precios, etc.

Desafíos y oportunidades para el Banco Central.

El Banco Central del Uruguay se encontró inmerso en un ambiente en el que por un lado se había aprobado una Ley de Inclusión Financiera con objetivos bastante exigentes, un mercado que no estaba preparado para ese cambio y un sistema de pagos poco eficiente y en donde, además, las nuevas tecnologías estaban buscando su nicho. Este ambiente le plantea desafíos al BCU principalmente vinculado a aspectos de regulación, competencia e interoperabilidad, como se explicará más adelante.

El nuevo marco jurídico

Principales objetivos de la Ley.

En primer lugar, uno de los objetivos centrales de la Ley es la búsqueda de la **universalización de derechos** y avances en materia de democratización de los servicios financieros. Se promueve el acceso a más servicios, para más gente, en condiciones de mayor competencia y en un entorno regulado y supervisado. Se busca de esta forma favorecer el acceso a servicios financieros de los sectores actualmente excluidos o que acceden a los servicios en muy malas condiciones (en particular personas pobres, jóvenes y PYMES). Pero además de favorecer el acceso, la ley promueve la utilización plena de los servicios financieros, para lo cual se requiere reducir en forma significativa los costos asociados a la utilización de dichos servicios.

En segundo lugar, la ley propone **fomentar la competencia**, permitiendo la incorporación de nuevos actores. Las mejoras en materia de competencia deben promover el acceso a mayor cantidad de servicios, de mayor calidad y a menores costos.

En tercer lugar se promueven un conjunto de acciones que apuntan a lograr un **funcionamiento más eficiente del sistema de pagos**, fomentando el uso de los medios de pago electrónicos en sustitución del efectivo. Estas medidas contribuyen en mejorar las condiciones de seguridad de la población y los comercios, al tiempo que fomentan la formalización de la economía y el combate a la evasión fiscal, fortaleciendo también los controles de LAFT.

Elementos clave de la Ley

1) Definición de medios de pago electrónico, dinero electrónico, creación de las IEDE.

-La Ley enumera los medios de pago que serán considerados electrónicos, siguiendo definiciones técnicas internacionales.

-Se define el dinero electrónico como los instrumentos representativos de un valor monetario exigible a su emisor, tales como tarjetas prepagas, billeteras electrónicas u otros instrumentos análogos, que verifiquen un conjunto de características. En particular se prevé que el dinero electrónico no constituye un depósito, por lo cual quienes emitan no podrán captar ahorro público por esta vía.

Se habilita a las instituciones de intermediación financiera a emitir dinero electrónico, así como a las Instituciones Emisoras de Dinero Electrónico (IEDE), que es un nuevo actor creado por esta Ley y que constituye un aspecto sustantivo del proyecto. Las IEDE están llamadas a jugar un rol relevante en el desarrollo y la expansión de los medios de pago electrónicos de nuestro país, así como en la generación de mayor competencia en el sistema financiero en general, redundando en mayores beneficios para los usuarios y la sociedad en su conjunto.

Como principales características de las IEDE, se destaca:

- Debe contar con autorización expresa del BCU para funcionar.
- Tienen prohibido realizar actividades de intermediación financiera u otorgar créditos.

2) Protección de los fondos administrados

En relación con los fondos administrados, se establecen una serie de disposiciones a efectos de brindarles protección. Por un lado se exige que los fondos se radiquen en cuentas en instituciones de intermediación financiera afectadas únicamente a tales efectos, las que deberán constituir patrimonios de afectación independientes. Asimismo, con relación a los servicios de pago de remuneraciones, jubilaciones y beneficios, se dispone la protección de los fondos no utilizados que a tales efectos manejen las IEDE en caso de quiebra o concurso de dichas instituciones.

3) Iniciativas para impulsar el uso de los Instrumentos de Dinero Electrónico (IDE)

- Se regulan las características básicas y los requisitos mínimos que deberán cumplir las cuentas bancarias y los IDE:
 - o Gratuidad: sin costo de apertura ni mantenimiento. No exige saldos mínimos.
 - o Gratis además: consultas, 5 extracciones y 8 transferencias interbancarias de bajo monto mensuales.
- Promoción de la expansión de la red de puntos de venta en los comercios (POS):
 - o Fomento de la inversión en redes de POS (incentivos tributarios, Ley de promoción de inversiones)
 - o Subsidio al costo del arrendamiento de los POS
 - o Rebaja de aranceles cobrados a los comercios por parte de emisores de tarjetas de crédito y débito

- Rebaja del IVA a través de medios electrónicos: la Ley establece la reducción de dos puntos de IVA para las compras con tarjeta de débito u otros instrumentos similares y se faculta al Poder Ejecutivo a disponer una reducción adicional de dos puntos de IVA el primer año y un punto el segundo para las compras de hasta U\$S 500 aproximadamente. También se lo faculta para disponer una reducción de dos puntos de IVA el primer año y un punto el segundo para las compras con tarjetas de crédito. El Poder Ejecutivo hizo uso de tales facultades.
 - o Garantiza que la rebaja llegue efectivamente al consumidor
 - o Rebajas adicionales los primeros años
 - o Contribuye a la formalización de la economía
 - o Incentivos diferentes para instrumentos de crédito, para no promover el endeudamiento de las familias

4) Nuevos derechos de los usuarios

Principalmente referidos a las condiciones de gratuidad en servicios mínimos que fueron enunciados y a la no discriminación entre usuarios.

La innovación financiera.

Las nuevas tecnologías aplicadas a los negocios financieros están rompiendo el statu quo del negocio bancario tradicional. En este escenario el mensaje para la banca parece ser: "innovar o morir", para lo cual los bancos deberían ver a las nuevas tecnologías como aliados y no como competencia. Las fintech transforman el funcionamiento del sistema de pagos, impulsando su modernización y fomentando el cambio de hábitos de consumo de los usuarios. No solo contribuyen a la baja de los costos, sino que desarrollan canales y productos más adecuados para el usuario financiero y por esta razón son herramientas potentes para propiciar un sistema financiero más inclusivo, generando oportunidades para las políticas públicas.

El papel del Banco Central en la generación de un adecuado sistema de pagos

En el ambiente mencionado, en donde la inclusión financiera encuentra respaldo legal y las innovaciones tecnológicas ocupan un lugar clave, el Banco Central tiene un importante papel para desempeñar para apoyar la mejora del Sistema Nacional de Pagos. Para ello, serán pilares fundamentales la confianza de los

usuarios en los instrumentos de pago, la competencia entre los diferentes agentes del mercado y la interoperabilidad entre los participantes del ecosistema.

¿Cómo lo hacemos?

Según David Sheppard, en su Ensayo 58 - "Sistemas de Pago", el Banco Central debe cumplir, entre otros roles, el de "**guardián del interés público**", el cual puede implicar:

- Actuar como regulador del sistema de pago
- Actuar como supervisor de los miembros del sistema
- Proporcionar administración y planeamiento para los sistemas de pago
- Arbitrar en caso de quejas
- Manejar los procedimientos de compensación

También puede involucrarse en asuntos más amplios, tales como:

- Promover la competitividad
- Alentar el desarrollo

En materia de inclusión financiera y en virtud de los problemas detectados, el Banco Central tiene varias tareas para desarrollar:

Regulación: se debe promover una regulación adecuada, proporcional y que evite arbitrajes regulatorios. Se debe entender qué debemos regular y qué no. Se debe entender cuáles son los riesgos y cuáles son los problemas. En otras palabras, se debe entender el negocio.

A modo de ejemplo, en materia de prevención de lavado de activos, se debe tener en cuenta que todos los mecanismos de prevención encarecen el servicio, por lo tanto no se debería pedir de más cuando no hay riesgo o el riesgo es muy bajo. No se debe sobre reaccionar ante los problemas que surgen, de forma de mantener un equilibrio adecuado para proteger el sistema, los usuarios, pero sin obstaculizar la innovación.

Vigilancia/supervisión: la vigilancia tiene un rol clave para generar confianza en los instrumentos de pago electrónicos. En este sentido, el Banco Central debe diseñar un marco metodológico para la vigilancia prudencial de las entidades emisoras de dinero electrónico y trabajar a partir de él.

El diseño del marco de vigilancia prudencial deberá considerar los siguientes bloques de análisis:

- Gobierno corporativo
- Gestión de los riesgos (con foco en riesgo operativo, AML y riesgo de liquidez).
- Administración de los fondos
- Sistemas de información y reportes
- Transparencia
- Tercerizaciones

La vigilancia debe construirse a partir de actividades in situ, actividades extra situ, así como actividades de vigilancia asistida.

Administración/planificación: el Banco Central debe definir su estrategia de largo plazo en relación a estos temas. En particular deberá definir su misión, visión y objetivos para su Departamento de Vigilancia de las IEDE, en función del mandato que le otorga la Ley de Inclusión Financiera.

Promoción de la competencia y aliento al desarrollo: El Banco Central debe trabajar activamente para resolver problemas de competencia. Por ejemplo, cuando los bancos se ven tentados a bloquear el acceso a los nuevos participantes, el Banco Central debe actuar entendiendo que el bloqueo genera problemas de interoperabilidad y esta es la peor estrategia para el desarrollo del sistema de pagos en su conjunto. Se debe promover la colaboración entre los diferentes actores, aprovechando sinergias y complementariedades.

Arbitraje en caso de quejas: por ser el organismo con especialidad técnica en la materia.

Educación financiera: es clave para generar confianza en los nuevos instrumentos. Se debe ser efectivo y tratar de que sea una enseñanza práctica: transmitir reglas de oro, no teorías. La idea final no es proporcionar conocimientos sino cambiar comportamientos y ahí lo más importante es cambiar la cultura.

Mensajes finales.

-Se debe generar una regulación flexible, ya que sólo de esta forma se puede apoyar la innovación, sin frenarla. Como se expresó anteriormente, en este sentido la vigilancia tiene un rol clave.

-Ningún marco legal puede generar por sí solo lo que no existe. Es el Banco Central quien debe impulsar los cambios que se necesitan en el mercado.

-Consejo: facultar al Banco Central para actuar como catalizador del cambio, a través de facultades amplias y genéricas.

Fuentes consultadas:

- Uruguay: Avances en materia de inclusión financiera y desafíos a futuro. Editorial Portal Microfinanzas. Autor: Martín Vallcorba.
- Exposición de motivos Ley de Inclusión Financiera, Ministerio de Economía y Finanzas, República Oriental del Uruguay.
- David Sheppard: Ensayo N° 58 - Sistemas de Pago.
- BCU - Reporte Informativo Sistema de Pagos Minorista (Primer Semestre 2016).
- Banco Mundial: Financial Inclusion. Global Financial Development Report 2014.

Opinión:

En el presente documento se expresa la opinión de su autor, pero no necesariamente se expresa la opinión oficial del Banco Central del Uruguay.