

Comité de Derechos Humanos Grupo de Trabajo

Examen Periódico Universal - Cuarto ciclo 46a Sesión (29 de abril – 10 de mayo, 2024)

Uruguay

Informe de la sociedad civil

Endeudamiento excesivo en hogares uruguayos

Introducción

1. EL INSTITUTO DE PROMOCIÓN ECONÓMICO SOCIAL DEL URUGUAY (IPRU)¹ es una organización de la sociedad civil creada en torno a la acción y la promoción social que busca generar procesos de integración y encuentro social, cultural y económico, adecuados a las necesidades y potencialidades de personas y grupos. Desde su fundación en 1965 busca desarrollar acciones que integren lo educativo, lo social y lo económico como forma de incidir para modificar situaciones de pobreza y exclusión. Es así que definimos, como parte de nuestra acción, la promoción de procesos y prácticas que incluyan la importancia e interrelación que existen entre derechos y decisiones económico-financieras que tomamos en lo cotidiano cada uno de nosotros.

2. LA ASOCIACIÓN DE BANCARIOS DEL URUGUAY (AEBU) fue fundada en el año 1942 y tiene como objetivo agrupar y organizar sindicalmente a los trabajadores activos y pasivos del sistema financiero uruguayo. En la actualidad, el sindicato representa a trabajadores de casas bancarias, cooperativas, financieras, compañías de seguros, transportadoras de caudales, tarjetas de crédito, círculos de ahorro, cajeros automáticos y de todas aquellas empresas que suministran o atienden servicios relacionados con la actividad financiera. La actividad del sindicato implica el abordaje de múltiples aspectos de la relación laboral, el alcance y la defensa de conquistas, y una constante pelea por el derecho al trabajo. Pero la labor del sindicato trasciende estos objetivos y también se plantea incidir en aspectos sociales buscando ser un actor fundamental en procesos que contribuyan a la mejora de la calidad de vida de las personas, promoviendo un sistema financiero inclusivo.

3. El informe es resultado del proceso de diálogo e intercambio entre organizaciones de la sociedad civil impulsado por la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales Orientadas al Desarrollo (ANONG), con el apoyo de la Unión Europea y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en América del Sur, a través del proyecto “Sociedad civil promoviendo derechos humanos y fortaleciendo la democracia: Examen Periódico Universal de Uruguay, 2024”.

4. Las organizaciones mencionadas presentan respetuosamente los siguientes aportes y recomendaciones sobre la situación de los derechos humanos en Uruguay en los hogares con menores recursos, que se encuentran vulnerados por el endeudamiento excesivo de sus economías. Nuestro objetivo es contribuir a la evaluación del grupo de trabajo del Examen Periódico Universal durante su 33^a sesión.

5. El Estado Uruguayo no recibió recomendaciones específicas sobre la problemática generada por el endeudamiento, reconocemos que el EPU es el ámbito para dar cuenta de los efectos regresivos en materia de derechos que implica el endeudamiento y desafíos que representa para el ESTADO abordarlo para garantizar los ddhh en el país.

6. Esta contribución se basa en procesos de trabajo que está desarrollando tanto el IPRU como AEBU, buscando comprender el fenómeno, dimensionar la magnitud de la problemática, reflexionar sobre los efectos de la misma y pensar recomendaciones que logren asegurar los ddhh de la población afectada.

7. El objetivo de esta contribución es alentar al Estado uruguayo a concretar medidas efectivas que aborden las consecuencias adversas que genera el endeudamiento excesivo en los hogares de menores recursos. Esta problemática termina desencadenando procesos que vulneran los ddhh de esta población, por lo que se requieren medidas integrales que consideren la complejidad de la temática a abordar.

Antecedentes

8. El endeudamiento excesivo entendido como *“una deuda cuya amortización y gastos conexos priven al deudor de los recursos que necesita para ejercer sus derechos humanos de manera sostenible”*², sumado a otros factores como cláusulas contractuales y prácticas de cobro abusivas con nuevos mecanismos implementados por organizaciones ilegales con métodos violentos, traen consigo el riesgo de que sea vulnerado el ejercicio de los derechos humanos en estos hogares y en las comunidades donde estos se encuentren.

9. Este problema es sumamente complejo y tiene raíces socioeconómicas estructurales. Entre los principales factores que desencadenan en esta problemática aparecen: falta de recursos para satisfacer las necesidades de los hogares, poca información sobre el mercado de créditos, publicidad abusiva o engañosa, escasas o nulas acciones de educación financiera por parte del Estado como de las instituciones otorgantes de créditos, y la existencia de oferentes de crédito que operan fuera del circuito formal en muchas ocasiones con prácticas extorsivas o violentas.

10. La carencia de recursos materiales es uno de los elementos que inciden en que los hogares uruguayos se encuentren en una situación de endeudamiento excesivo. Existe una proporción importante de la población³, cuyo nivel de ingresos no le permite satisfacer sus necesidades sin recurrir al endeudamiento, por lo que el acceso al financiamiento se vuelve fundamental. Estas condiciones de partida, donde los préstamos buscan satisfacer necesidades de consumo básicas, genera un ambiente poco propicio para un “endeudamiento saludable”.

11. El sector bancario ha sido tradicionalmente excluyente con la población más vulnerable y asalariados informales, que encuentran mayores barreras para acceder a productos financieros accesibles y asequibles.

12. Sin embargo, el mercado desarrolló en las últimas dos décadas otras herramientas de acceso al crédito para que estos sectores puedan solventar la canasta básica de los hogares

(quintiles 1 y 2) y de adquirir bienes de consumo (quintiles 3 y 4) hasta entonces aparentemente inaccesibles. Los bancos han adquirido e integrado en sus líneas de productos y planes de negocio a administradoras de créditos, y por ende a este segmento de créditos (crédito al consumo fundamentalmente) manteniendo en términos generales las mismas marcas y características del negocio (tasas/requerimientos/modelo de asignación mediante scoring/recuperación de carteras etc.).

13. La Ley N° 18212 regula las tasas máximas de interés permitidas en las operaciones de crédito. Esta ley establece la usura, tomando en consideración las tasas medias que se cobran en el mercado financiero.

14. La expansión del mercado de créditos, asociado al crecimiento de empresas administradoras de crédito que cobran tasas de interés más elevadas, genera un efecto al alza sobre las tasas máximas permitidas en los créditos al consumo (ver gráfico 1 en anexo) construidas por el organismo regulador, en tanto son los mismos actores quienes reportan los comportamientos de las carteras. De este modo los operadores han encontrado una fórmula dentro de la ley de regulación de las operaciones de crédito, para que las tasas sigan creciendo, y los principales afectados de esto son los sectores más vulnerables.

15. Esta nueva situación, afecta al alza las tasas máximas permitidas en consumo (ver gráfico 1 en anexo) construidas por el organismo regulador, en tanto son los mismos actores quienes reportan los comportamientos de las carteras. Los operadores han encontrado una fórmula, dentro de la ley de regulación de las operaciones de crédito, para que las tasas sigan creciendo.

16. Se destaca como una política de avance estatal la Ley de Inclusión Financiera (LIF) en el 2014, que se configura como una herramienta que contribuye a la inclusión social. Con la aprobación de esta ley el Estado promovió un mayor acceso a productos financieros básicos junto a una reforma del sistema de pagos. Estos cambios se reflejan en aspectos como: el significativo crecimiento de los medios electrónicos para realizar pagos, el uso de servicios financieros de forma digital, y la apertura de cuentas bancarias y no bancarias por parte de miles de trabajadores y empresas micro, pequeñas y medianas.

17. El acceso al sistema financiero formal habilitó a que cada vez más personas pudieran disponer de un medio de pago electrónico, instrumentos de ahorro y mejores condiciones en el mercado de créditos, promoviendo un acceso más equitativo. Además, la obligatoriedad del pago de salarios a través de medios electrónicos incentivó a una mayor formalización del mercado laboral y de la economía, y como consecuencia, potenció la universalización de los derechos de los trabajadores, respecto a su jubilación, salud, y protección social en general.

18. El Banco Mundial define a la inclusión financiera como un elemento facilitador clave para reducir la pobreza y promover la prosperidad. El acceso a productos como los créditos puede contribuir de diferentes maneras a un mayor goce de los derechos humanos de las personas: invertir en educación o salud, así como también poder administrar riesgos que impactan en las economías familiares.

19. A pesar de que la LIF permite identificar avances, la inclusión financiera no se reduce a la aplicación de una ley, y todavía queda un largo camino por recorrer. La LIF permitió una mejora en el acceso a productos financieros básicos, pero no se observan grandes cambios en el uso de los productos o innovaciones financieras que incorporen un enfoque social.

20. La implementación de la Ley de Urgente Consideración (LUC) en el actual período de gobierno implicó retrocesos desde el Estado en materia de inclusión financiera. Se destaca la habilitación del pago en efectivo para las remuneraciones, tanto para los trabajadores en relación de dependencia como para los trabajadores independientes. Esta modificación implica un retroceso, dado que las remuneraciones a través de cuentas bancarias e instrumentos de dinero electrónico posibilita que sectores de la población históricamente excluidos, puedan acceder a un conjunto de servicios financieros básicos sin ningún costo.

21. La Adecuación normativa circular N° 2418 recientemente emitida por BCU entendemos, es un aporte que robustece la cantidad y la calidad de información de las personas y el uso que mantienen con sistema financiero uruguayo en sus múltiples institucionalidades formales existentes. Simultáneamente esta normativa implicará nuevos costos a los operadores, lo que podrá repercutir en nuevos costos operacionales si son trasladados a la tasa o podrán ser absorbidos solo cuando existan volúmenes grandes de carteras de crédito, desestimulando el desarrollo del segmento de microfinanzas.

Problema

22. Según datos de la Central de Riesgos del BCU el 71% de las personas mayores a 18 años figura como tomadora de crédito en el sistema financiero formal. Más de un tercio de estas personas (35%) están calificadas como deudores irrecuperables (ver tabla 1 en anexo).

23. La huella financiera que las personas construyen a lo largo del tiempo define nuevas categorías para el acceso o no a un crédito, el costo del mismo y el marco (formal o informal) en el que este se instrumenta.

24. Prácticamente la totalidad de los deudores registrados en la Central de Riesgo Crediticio presenta deudas por créditos al consumo⁴, y entre los motivos principales por los que los hogares se endeudan aparece la cobertura de gastos corrientes, gastos mensuales y cancelar deuda (ver gráfico 2 en anexo).

25. Las personas que no logran acceder al crédito en el sistema financiero formal son expulsadas a circuitos informales. En los últimos años se han incrementado las denuncias (periodísticas y policiales) de nuevas prácticas de préstamos, que se dan en algunos territorios del país denominadas “gota a gota” o “préstamos diarios” por la huella financiera que presentan.

26. Estas nuevas prácticas financieras, no reguladas por el Estado, no solo afectan el sobre costo que terminaran pagando las personas por el crédito obtenido (tasas anuales de 15.000%)

sino la instalación de nuevos mecanismos y formas de cobro presenciales en territorio que ya padecen procesos de exclusión.

27. El proceso de instalación de prácticas informales de préstamo y cobro de deudas tiene larga data en diferentes localidades y barrios del país. La novedad de esta nueva forma es que no es un sujeto aislado quien desarrolla esta práctica, sino que es una organización estructurada.

28. Los mecanismos de crédito informal muchas veces están vinculados con entramados de violencia, como los relacionados al microtráfico. Este fenómeno no se observaba anteriormente en Uruguay, y dadas sus características, si no se adoptan desde el Estado medidas para desestimularlo, en pocos años se va a volver un problema profundo difícil de transformar.

29. Los sectores más vulnerables tienen menor acceso al crédito en el sector formal. Cuando no tienen a disposición el crédito bancario deben recurrir a las empresas administradoras de crédito, cuyas tasas de interés son muy elevadas. Esto ocurre porque aspectos como el nivel de ingreso de las personas, la educación y la edad inciden directamente en la calidad de los créditos a los que se accede y sus costos. Se ha comprobado que frente a una mayor vulnerabilidad existe menor probabilidades de que las personas se encuentren al día con sus deudas, especialmente cuando el oferente es una administradora de crédito. A su vez, la población en situación de vulnerabilidad se endeuda principalmente con este tipo de empresas.⁵

30. Entonces, la población de menores recursos es la que paga un costo más alto por los créditos en el sector formal, y cuando el acceso en estos ámbitos también se ve resentido, pasan a concretarse créditos en el sector informal, cuyos costos son enormemente más altos, reforzando el problema inicial. Personas de menores ingresos tienen dificultades para ejercer sus derechos por restricciones de presupuesto, y esas mismas restricciones llevan a otros mecanismos que afectan sus derechos nuevamente, pero en este caso por la exposición a situaciones de violencia y acoso por parte de organizaciones de prestamistas informales.

31. La normativa vigente que establece topes a las tasas de interés (Ley 18.212) aplica un mecanismo para limitar las tasas que presenta como principal problema el hecho de que los propios ofertantes de crédito inciden muy fuertemente en el tope máximo de tasas que se permite. Eso generó que en los años recientes los créditos al consumo que tienen asociado mayor riesgo aumentaran sus tasas de interés de forma significativa y prácticamente sin interrupciones.

32. Con el aumento de las tasas del crédito formal que más toman los sectores vulnerables, en las administradoras de crédito, se ha hecho más probable que personas endeudadas en el sector formal pasen a situaciones de no pago que las llevan a buscar financiamiento fuera de la formalidad, quedando excluidos de la protección de la ley y expuestos a prácticas abusivas y violentas.

33. Entre los principales problemas que representan un obstáculo para abordar la temática de forma integral aparece la escasa disponibilidad de información sobre el mercado de créditos. Una de las pocas fuentes de información para conocer la cantidad de personas en situaciones financieramente problemáticas es la Central de Riesgos del BCU, pero no publica de forma periódica la información.

34. La información pública disponible no permite dimensionar de forma clara la magnitud del fenómeno. Esto ocurre porque existen diferentes situaciones de endeudamientos que no están registradas, ya sea porque no reportan información al Banco Central del Uruguay (BCU) o porque se realizan en ámbitos informales.

35. Asimismo, la información disponible no permite caracterizar socio-demográficamente a los usuarios que solicitan créditos. El mercado categoriza y explota las diferencias cuando se otorga un crédito, son diferenciales las condiciones si la persona cuenta con un trabajo formal, si cuenta con un recibo de sueldo o si no cuenta con ello, o sus ingresos son muy bajos, por ejemplo. Pero cuando se busca analizar cuáles son las características de las personas con problemas de endeudamiento no hay suficiente información.

36. Esta problemática ha ganado interés en el escenario político actual, con la presentación de diferentes propuestas de proyectos de ley que abordan la temática. Las propuestas que se han tratado a nivel político buscan alternativas de solución para los problemas de sobreendeudamiento, pero no logran abordar de forma estructural los problemas que tienen las familias en la restricción al financiamiento de forma saludable y el impacto que esto tiene en sus posibilidades de ejercer sus derechos.

37. La discusión política, alimentada por la escasa información disponible sobre la temática, en muchas ocasiones se produce en un contexto de escaso rigor técnico. Esto genera que las medidas que se proponen para esta problemática son cuestionables desde los aspectos técnicos, no cuentan con una visión integral sobre el tema, y no se enfocan en los aspectos más preocupantes y urgentes.

38. La discusión sobre este asunto se encuentra influida por motivaciones electorales que dificultan el avance a la hora de generar consensos para establecer acciones que puedan atacar de forma efectiva estas cuestiones.

39. En el mes de agosto de 2023, un partido político comenzó la recolección de firmas para proponer un plebiscito que incorpore topes a las tasas de interés y un mecanismo de reestructuración de la deuda de las personas físicas, luego de no haber logrado la aprobación de su proyecto de ley en el senado.

40. Esta propuesta presenta varios aspectos que pueden generar impactos aún más perjudiciales sobre la población a la que se intenta atender. Se plantea establecer un tope a las tasas de interés, significativamente más bajo que los topes actuales. Si consideramos las tasas existentes en la actualidad, el monto de créditos que se encuentra por encima de los topes planteados en la reforma, representan una proporción muy elevada.

41. El principal riesgo asociado a este planteo, es que las instituciones financieras opten por no ofrecer créditos a ciertos clientes que son justamente quienes solicitan créditos más pequeños (no serían rentables a partir de las modificaciones) y que cuentan con un mayor perfil de riesgo.

42. Es esta población la que no dispone de posibilidades de ahorro, ni con familiares o conocidos que puedan respaldarlos, pero cuentan con la necesidad de acceder a créditos para el consumo. Estas medidas terminan desplazando a estas personas al mercado de crédito informal, con tasas de interés mucho más altas y en entornos mucho más inseguros, que en ocasiones implican entramados de violencia.

Recomendaciones

43. Para enfrentar este tema es fundamental comprender que las raíces de la problemática son profundas y tienen componentes socioeconómicos estructurales de fondo. Es por esta razón que se requiere una mirada más amplia que no considere solamente algunas medidas inmediatas, sino que considere un abordaje integral con medidas de corto, mediano y largo plazo.

44. Considerando que el sobreendeudamiento es un problema complejo, se requieren soluciones igualmente complejas que aborden sus múltiples dimensiones. Esto implica la implementación de políticas públicas robustas que se enfoquen en los aspectos financieros de la vida de las personas. Para lograrlo, es esencial reconocer la importancia de llevar a cabo acciones de políticas públicas y campañas de comunicación que destaquen la relevancia de la gestión del crédito y las deudas en los hogares. Asimismo, es fundamental promover la educación financiera como una herramienta esencial para empoderar a las personas y permitirles participar plenamente en la sociedad sin quedar desprotegidas ante el sistema en el que deben desenvolverse. Además, se deben implementar políticas específicas que faciliten el acceso al crédito formal y otros instrumentos financieros asequibles para los sectores de menores recursos.

Medidas a corto plazo

45. Fortalecer y ampliar competencias del área de “BCUEduca” del banco Central que busca promover y desarrollar la educación y cultura económica y financiera, desarrollando no solo un rol de productor de contenidos, sino también incluir un área de regulación publicitaria.

46. Desarrollar desde el Estado una Campaña de Bien Público que ponga esta problemática en la agenda, con un contenido de información útil que contribuya a evitar situaciones de sobreendeudamiento en los hogares.

47. Implementar acciones focalizadas con distintos mecanismos para los diferentes grupos de ciudadanos, situaciones y deudas, como mecanismos “limpia sueldos” para los trabajadores con ingresos fijos. También se plantea limitar el crecimiento de la deuda impaga de las personas, estableciendo, por ejemplo, que la deuda reclamada por todo concepto no podrá superar el 120% de la tasa pactada al tomar el crédito sobre el capital prestado, desde el momento que se genera el incumplimiento. Para ello se deberían limitar los mecanismos

punitivos, como la capitalización de intereses de mora, gastos administrativos, de intermediarios, etc.

48. Mejorar la disponibilidad de información en todos los niveles (mercado, empresas, usuarios). En materia de usuarios es importante que estos conozcan claramente qué componentes están determinando la tasa de interés de los préstamos y qué costos asociados se abonan en las cuotas, así como una clara definición de los intereses vinculados a la usura y su efecto sobre la deuda total en caso de configurarse esa situación.

49. En el caso de las empresas, mejorar la información a la que acceden de los clientes, basándose en la disponibilidad creciente de datos. Que se puedan mejorar los perfiles de riesgo de los agentes utilizando no solo los registros negativos sino también la conducta de pago en otros ámbitos que no se toman generalmente en cuenta.

50. En un sentido más amplio, es necesario disponer de mejor información respecto a la proporción de personas y empresas con problemas de sobre endeudamiento y con problemas de acceso al crédito, también la dimensión del mercado informal y los segmentos en los que desarrolla su actividad. Actualmente la falta de información dificulta el diseño y la aplicación de instrumentos de política sobre el tema; es necesario considerar el rol del BCU a estos efectos.

51. En relación con lo anterior, establecer que el BCU, la organización de defensa del consumidor y la institución que formule la reestructuración de deudas, deben tener libre acceso a todas las bases de datos - públicas o privadas- que establezcan información crediticia de los uruguayos.

52. Diseñar un fondo con aportes de los diferentes actores para la investigación sobre esta temática que permita generar conocimiento de los diferentes mercados de consumo, su impacto social y económico en diferentes territorios y barrios de Uruguay.

Medidas a mediano plazo

53. Generar una institucionalidad fuerte y sistemas públicos que permitan reducir riesgos y así bajar costos de servicios financieros para los sectores de la población con mayores dificultades. Esta institucionalidad fuerte es fundamental para el tratamiento del endeudamiento excesivo y para una “reconstrucción” de las finanzas familiares.

54. Constituir un Fondo de garantía para reestructuración de deudas de sectores vulnerables. Habilitar recursos para el fondeo a bajo costo de instituciones que participen de reestructuración de deudas y quitas para sectores con endeudamiento crónico. Utilizar mecanismos de fondos de garantías públicas ya existentes, como una posible solución que permita refinanciar deudas a largo plazo y acceder a financiamiento a precios más convenientes mientras se resuelve la situación problemática previa.

Medidas a largo plazo

55. Implementar de un plan potente de educación financiera y una política pública orientada al diseño, acceso y uso de servicios financieros que aporten al bienestar de la población.

56. Insistir en políticas de inclusión social, que en el caso del sistema financiero tienen como camino principal la inclusión financiera, es una forma posible de abordar el problema de forma integral.

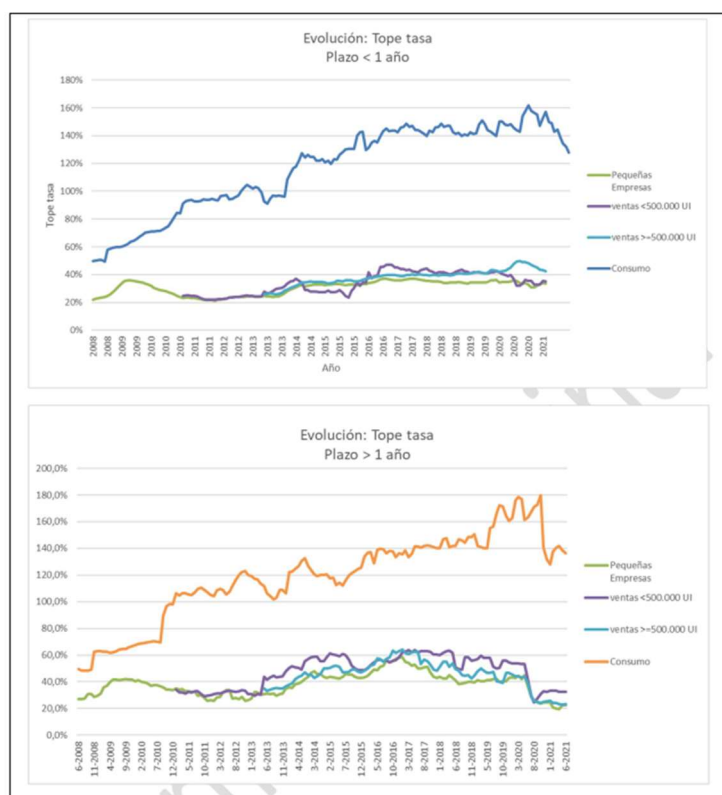
57. Generar una política de ingresos que oficie como instrumento central para combatir las situaciones que desencadenan problemáticas de endeudamiento. Esto es fundamental para combatir un componente estructural del problema, que es la existencia de una alta proporción de personas con ingresos que no le permiten adquirir una canasta básica de bienes y servicios.

58. Readecuar de la ley de usura, incluyendo los correctivos necesarios que eviten la colusión de intereses entre los actores al momento de definir las tasas medias.

59. Delimitar la posibilidad de acceso al crédito o a ser garante de créditos a toda persona menor de 21 años que no presenten ingresos formales o mediante declaración jurada.

Anexo

Gráfico 1 – Evolución del tope de tasas de interés



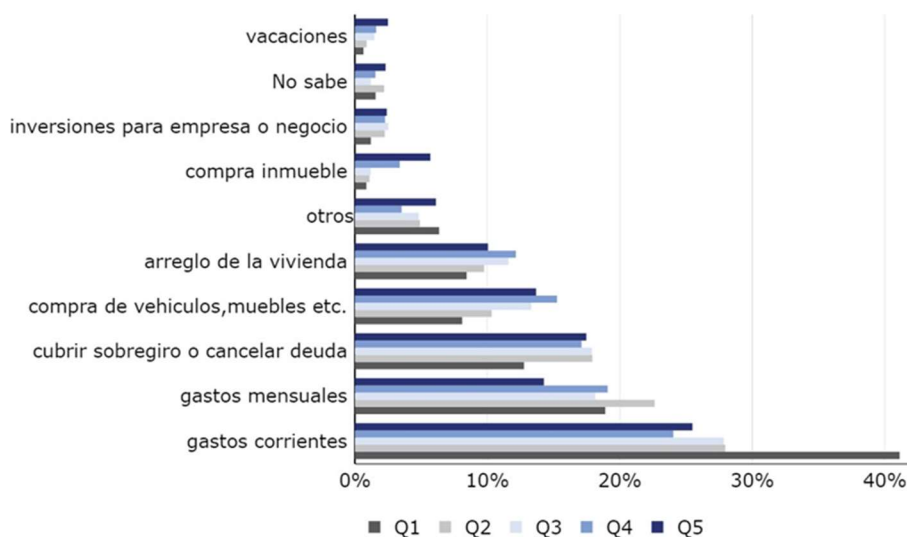
Información agregada del mercado financiero, relevada y puesta a disposición por la superintendencia de servicios financieros del Banco Central del Uruguay (BCU) de acuerdo a la ley 18.212 del 19 de diciembre de 2007. Elaborado por el área de Acceso al Financiamiento, de la Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE).

Tabla 1 – Cantidad de deudores por calificación de la CRC del BCU

| Calificación | Deudores | % |
|--------------------------------------------------------|------------------|-------------|
| 1 (<i>Capacidad de pago fuerte</i>) | 1.082.008 | 56% |
| 2 (<i>Capacidad de pago adecuada</i>) | 131.454 | 7% |
| 3 (<i>Capacidad de pago comprometida</i>) | 31.698 | 2% |
| 4 (<i>Capacidad de pago muy comprometida</i>) | 18.787 | 1% |
| 5 (<i>Irrecuperables</i>) | 668.813 | 35% |
| Total | 1.932.760 | 100% |

Fuente: Elaboración propia en base a datos del BCU.

Gráfico 2 - Motivos de endeudamiento de los hogares por quintiles de ingreso



Fuente: Elaboración propia en base a EFHU3 y ECH.

¹ www.ipru.edu.uy

² “Deuda privada y derechos humanos” (Juan Pablo Bohoslavsky, 2020)

³ En el año 2021 un 17% de los hogares uruguayos tenía una o más necesidades básicas insatisfechas (Encuesta Continua de Hogares 2021, INE).

⁴ Según el informe “Endeudamiento de las personas físicas en Uruguay” (BCU, mayo de 2023) existen en el país un total de 1.905.535 deudores registrados en la CRC, de los cuales el 99.42% presenta deudas por créditos al consumo. Dichos créditos representan menos del 61% del monto total de las deudas que tienen las personas físicas con el sistema formal.

⁵ Estos elementos son algunas de las conclusiones que surgen de un trabajo realizado por la UdelaR (San Román) en el que se cruzan los datos de la Central de Riesgo Crediticia con datos del MIDES de los hogares que reciben transferencias monetarias por parte de este ministerio. En este trabajo se expone que “en Uruguay unas 900 mil personas están en “el clearing” y más de 600 mil en situación de default (más de 180 días de atraso) frente al sistema financiero”.