



REPÚBLICA ORIENTAL
DEL URUGUAY



Cámara de Representantes
Secretaría

XLIX Legislatura

DEPARTAMENTO PROCESADORA DE DOCUMENTOS

Nº 736 de 2021

Carpetas Nos. 524 de 2020 y 1229 de 2021

Comisión de Hacienda

USURA

Sustitución de disposiciones de la Ley Nº 18.212

PROCEDIMIENTO DE REESTRUCTURACIÓN DE DEUDAS DE PERSONAS FÍSICAS

Creación

Versión taquigráfica de la reunión realizada
el día 24 de noviembre de 2021

(Sin corregir)

Preside: Señor Representante Gonzalo Civila López.

Miembros: Señores Representantes Sebastián Andújar, Bettiana Díaz Rey, Álvaro Lima, Gonzalo Mujica, Gustavo Olmos, Álvaro Perrone Cabrera, Iván Posada Pagliotti, Conrado Rodríguez, Sebastián Valdomir y Álvaro Viviano.

Invitados: Por la Asociación de Bancos Privados del Uruguay: contador Roberto De Luca, Director Ejecutivo; doctora María Noel Riotorto y doctor Guzmán Rodríguez.

Secretario: Señor Eduardo Sánchez.

Prosecretaria: Señora Patricia Fabra.

=====

SEÑOR PRESIDENTE (Gonzalo Civila López).- Habiendo número, está abierta la reunión.

Tenemos a consideración dos proyectos de ley: el relativo a la usura, presentado por el diputado Peña, y el vinculado con el procedimiento de reestructuración de deudas de personas físicas, presentado por el diputado Perrone.

La Comisión resolvió invitar a la Asociación de Bancos Privados del Uruguay para conocer su opinión sobre ambos proyectos, a la que se invita a pasar a sala.

(Ingresa a sala una delegación de la Asociación de Bancos Privados del Uruguay)

—La Comisión de Hacienda tiene el gusto de recibir a una delegación de la Asociación de Bancos Privados del Uruguay, integrada por el director ejecutivo, contador Roberto De Luca, por la doctora María Noel Riotorto y por el doctor Guzmán Rodríguez.

Al comenzar la reunión recordábamos que teníamos a consideración dos proyectos de ley: uno sobre usura y otro sobre procedimiento de reestructuración de deudas de personas físicas.

El objetivo de invitar a la Asociación de Bancos Privados del Uruguay es conocer la opinión de ustedes sobre ambos proyectos.

SEÑOR DE LUCA (Roberto).- Buenos días.

Primero que nada quiero agradecerles a ustedes por habernos invitado y por poder compartir información.

No tenemos ninguna duda de que el objetivo de estos proyectos es mejorar la calidad de vida de los uruguayos, pero queremos compartir la siguiente información con ustedes.

Voy a referirme, en primer lugar, al proyecto sobre la tasa de usura. Yo voy a hacer comentarios más bien conceptuales. Después, la doctora María Noel Riotorto y el doctor Guzmán Rodríguez, van a hacer comentarios sobre ambos proyectos en forma más específica.

Voy a dar alguna información de marco. ¿Qué instituciones operan en el mercado uruguayo de créditos a las familias? Hoy tenemos dos bancos públicos, nueve bancos privados, una empresa administradora de grupos de ahorro privado, una cooperativa de intervención financiera, dieciséis administradoras de crédito llamadas "mayores" -es decir, que publican regularmente información ante el Banco Central-, y doce administradoras de crédito menores que están supervisadas por el Banco Central pero no reportan información contable. O sea que el mercado regulado de crédito a las familias está constituido por cuarenta y un empresas supervisadas por el Banco Central. A eso debemos sumar otros jugadores que no están regulados por el Banco Central. Estos son las casas comerciales, particulares, que según la encuesta financiera de hogares realizada en 2017, tienen una participación en ese mercado.

Por tanto, el primer punto a acotar es que estamos en un mercado en el cual la competencia es alta; fácilmente comprobable por las campañas de publicidad que hacen los distintos jugadores en este mercado. No es un mercado cerrado; han ingresado nuevos jugadores y continuarán ingresando nuevos jugadores, mucho de ellos digitales.

Destacamos, además, que para operar en este mercado no se necesita autorización de nadie; cualquier empresa o persona puede participar en este mercado.

Con respecto al volumen de negocio, a la participación de los principales actores y de los clientes, me gustaría compartir alguna información.

El volumen del mercado de crédito a las familias es del entorno de US\$ 6.000.000.000. Eso representa un 12% del producto bruto interno. Esa relación es muy baja si lo comparamos internacionalmente. En la región ese ratio está entre el 25% y 50%; en los países europeos ese ratio está entre el 50% y el 80%. O sea que en la comparación internacional el crédito a las familias es relativamente bajo en Uruguay. Ese es un dato que también me gustaría compartir.

¿Quiénes son los principales jugadores? Naturalmente, los principales jugadores son los bancos públicos. El Banco República y el Banco Hipotecario tienen una participación del 50% en este mercado. Los bancos privados un poco más del 30%, y los jugadores no bancarios aproximadamente el 20%. Digo esto a fin de ubicarnos y conocer cómo es la participación de cada uno de los jugadores.

Los bancos, tanto los privados como los públicos, atienden aproximadamente a poco más de un millón de clientes. Las entidades financieras no bancarias también atienden a un poco más de un millón de clientes. La diferencia está en los montos involucrados; mientras el millón de clientes atendidos por los bancos operan por el 80% del volumen, el millón de clientes que operan con las entidades financieras no bancarias representan el 20%. Eso implica que obviamente las transacciones promedio en cada uno de esos mercados son distintas. Una transacción promedio bancaria está en el orden de los US\$ 4.000. Y si excluimos los préstamos hipotecarios y los vehículos, que son los préstamos de mayor importe, nos da que el préstamo al consumo de los bancos es de US\$ 2.000. En las entidades financieras no bancarias estimamos que es de US\$ 500. Creo que ese es otro dato también a tener en cuenta para entender cómo funciona este mercado.

Vayamos rápidamente al tema de preocupación, que es la tasa de interés.

Como ustedes saben, la ley de 2007 establece que el Banco Central debe calcular las tasas media de interés; y lo hace, pero no es una tasa media, sino cuarenta y tres tasas las que calcula el Banco Central, de las cuales dieciocho son en moneda nacional, doce en moneda nacional reajutable y trece en dólares.

Pare referirme al tema me voy a concentrar fundamentalmente en la tasa en moneda nacional, que creo que es donde está la mayor preocupación.

Por un lado, tenemos las tasas que los bancos les cobran a las empresas. Ahí nos encontramos con que las grandes empresas tienen una tasa media del orden del 7%, que las empresas medianas tienen una tasa del orden del 13%, y que las empresas pequeñas y microempresas una tasa que va entre el 20% y el 27%. ¿De qué depende esto? Naturalmente que depende del volumen de cada crédito, porque conceder un crédito tiene todo un costo operativo, que cuando uno lo compara tiene un peso mucho más fuerte en un préstamo chico que en un préstamo grande. Naturalmente también juegan los riesgos asociados, las garantías y la calidad del deudor.

Si vamos a lo que nos preocupa, que son las personas, el Banco Central establece que la tasa media para operaciones menores a un año que tienen descuento en nómina -y este es un tema central porque el descuento en nómina permite reducir sustancialmente los costos operativos y improbabilidad- es del 30%. Cuando no hay descuento en nómina la tasa media está entre el 48% y el 73%. ¿Por qué esa diferencia entre el 48% y el 73%? Nuevamente, esto está asociado al volumen del préstamo: préstamos de importes mayores -mayores de 10.000 UI como calcula el Banco Central del Uruguay- tienen una tasa del 48%, pero en el caso de los préstamos menores, como los costos operativos pesan mucho más, tienen una tasa del 73%. Digo esto para que podamos cuantificar los impactos que están relacionados.

Una situación similar se da con préstamos mayores a un año.

Entonces, un punto que me gustaría destacar es por qué estas tasas. Como toda empresa, tiene ingresos, un precio de venta y costos; el precio de venta es la tasa de interés. Entonces ¿cuáles son los principales costos? Voy a tomar mis conclusiones de los balances que publica el Banco Central del Uruguay de los primeros diez meses del 2021 -si tomáramos en cuenta otros períodos, las conclusiones serían más o menos similares; por suerte, la información de la banca es pública, está auditada, controlada y eso nos da cierta tranquilidad-: si tomamos los intereses cobrados -y a eso le llamamos el 100%- los tres principales costos son: tasa de interés pagado a los depositantes, incobrabilidad y costo operativo. ¿Pero saben en qué porcentaje? La incobrabilidad representa un 11% de los intereses ganados, las tasas pagadas a los depositantes un 23%, pero el costo operativo el 62%. Entonces, la tasa de interés que están pagando los clientes tiene un gran componente de costo operativo, y eso pesa mucho más cuanto más chico sea el crédito. Este es un primer punto a plantear.

Me interesa reflexionar sobre algunos aspectos que inciden en estos costos, y no voy a hablar de los costos que tienen todas las empresas, porque eso es natural. Quiero hacer hincapié en algunos costos especiales que tiene la banca, que han surgido de legislaciones aprobadas en distintas fechas. Por un lado, Impuesto al Patrimonio: todas las empresas en Uruguay pagan Impuesto al Patrimonio; en la mayoría de los países no existe, pero los uruguayos decidimos tener impuesto al patrimonio. Las empresas pagan una tasa del 1,5%; la banca es el único sector que tiene una tasa extraordinaria del 2,8%. El Banco Central del Uruguay le pide a los bancos que traigan un patrimonio y después se lo gravamos al 2,8%. Esa sobretasa del 1,3% sobre un patrimonio de US\$ 1.600.000.000 -como tiene la banca privada-, obviamente, tiene un impacto fuerte en los costos y en las tasas de interés.

Otro capítulo: aportes patronales. Todas las empresas en Uruguay pagan aportes patronales a una tasa del 7,5% sobre hasta determinados salarios; de ahí en adelante, no se paga. La banca paga aportes patronales por el 25,5%, sin ningún tope, sobre el total de los salarios. O sea que hay una sobretasa del 18%, por lo menos, tres veces más de los aportes patronales que paga cualquier empresa.

También tenemos otros costos como la prestación complementaria patronal -que es el dos por mil de los activos-, los aportes a los fondos de garantías -que son dos por mil de los depósitos en moneda extranjera y uno por mil de los depósitos en moneda nacional-, todo lo cual va sumando costos que, en definitiva, impactan en las tasas.

Tampoco quiero dejar de mencionar que la ley ha establecido que un montón de servicios que dan los bancos tienen que ser gratuitos: las cuentas sueldos -no tienen costo, no se les cobra ningún tipo de comisiones- y otra cantidad de movimientos. Todo esto representa un costo operativo que también incide sobre las tasas de interés.

Por otra parte, tenemos la realidad del mercado de pesos en Uruguay. Los uruguayos deciden libremente en qué moneda quieren hacer los depósitos, y eso está muy bien. El 80% de los depósitos en el sistema financiero uruguayo es en dólares. Eso implica que la cantidad de depósitos en pesos sea menor y que el mercado de pesos esté más exigido, lo que naturalmente incide en las tasas. En algún momento nosotros habíamos planteado que sería bueno que la banca privada también pudiera recibir depósitos del sector público, porque generaría más fondos en pesos, incidiendo sobre las tasas.

En otro orden -también con respecto a la incobrabilidad-, nosotros pensamos que debería fomentarse más la posibilidad de descuento en nómina, y pensamos que es de

justicia que la banca privada tenga la misma prioridad en el descuento en nómina que tiene el Banco de la República; el Banco de la República está en el cuarto lugar y la banca privada en el nivel ocho. Si eso mejorara, también impactaría en las tasas, porque reduciría los costos y la incobrabilidad.

Otro tema que nos parece que debería trabajarse en el futuro es el acceso a las bases de datos públicos -por supuesto, con autorización del ciudadano-, porque permitiría mejorar todos los costos de captación de cliente, de evaluación del riesgo, lo que también tendría impacto sobre la tasa de interés.

No quiero dejar de mencionar que el Banco Central del Uruguay está desarrollando una iniciativa de "desdolarización", que vemos muy positiva y pensamos que en el futuro también va a tener impacto en la tasa de interés.

Y, obviamente, como ustedes saben -porque lo ven todos los días-, la banca está trabajando -tanto la pública como la privada- en la transformación digital para disminuir este costo operativo que tanto pesa en las operaciones.

Esto como marco general del sistema y de sus características.

Ahora quisiera comentar lo que vemos como impactos en este proyecto de ley.

Por un lado, el proyecto limita el cálculo de tasa media a que solo participen las instituciones financieras; establece que no debieran incorporarse en el cálculo de la tasa media otras instituciones. Recuerden lo dije anteriormente: un millón de clientes se atienden con la banca; un millón de clientes se atienden con entidades no financieras. No podemos dejar afuera a esa cantidad de clientes, a esa cantidad de operaciones.

Entendemos que en cualquier formato que se haga, la tasa media tiene que reflejar la realidad, y la realidad es considerar todas esas operaciones que hay en el mercado; si no, estaremos tomando decisiones sobre elementos que no están completos.

La otra preocupación que tenemos es que la determinación de tasas máximas más bajas podría tener un impacto en el relacionamiento del crédito. La decisión que podría tomar la mayoría de las empresas es: "A aquellos clientes cuyos costos son mayores que los que yo cobro por los intereses, no puedo atenderlos". Esto implica que un segmento importante de la población quedaría fuera del mercado formal. ¿Esto significa que no necesitan dinero? Obviamente que sí necesitan, y por eso ese segmento irá al mercado informal, a los prestamistas, y no vamos a tener información sobre las de interés que se paguen. Es decir, nos puede pasar que implementemos una tasa media con estas características y veamos que cae, pero la tasa media solo va a estar midiendo lo que estén pagando los sectores que van al mercado formal. Va a haber un porcentaje importante de uruguayos -en general, personas jóvenes, personas que no tienen trabajos fijos, que no tienen historial crediticio- que van a pagar unas tasas mucho mayores y no vamos a tener información al respecto. Tenemos la ventaja de contar con un mercado bastante regulado -en un porcentaje muy alto-; corremos el riesgo de volver muchas décadas para atrás y tener un mercado informal mucho mayor. Ahí, por ejemplo, quería comentarles que hay un informe de un economista del banco de Chile que analiza la situación de control de tasas que hicieron en ese país en 2013, y llega a la conclusión de que los sectores más desprotegidos fueron excluidos del sistema. El número al que llega es que el 9,7 % de los consumidores del mercado de crédito fueron excluidos del sistema formal, focalizado en clientes jóvenes con menor nivel educativo y menores ingresos. Creo que ese es un tema que deberíamos intentar evitar. Esto también tiene otros impactos, porque si el mercado formal se empieza a achicar, probablemente, haya empresas del mercado actual que dejen de operar o que disminuyan su actividad. Hay dos impactos que no quiero dejar de mencionar: menor competencia -ya tenemos el

problema de que históricamente se han reducido las instituciones. Si hay un incentivo a menos instituciones, la competencia va a ser menor, y ese es un factor negativo para las tasas de interés- y, naturalmente, la pérdida de puestos de trabajo asociados a este punto.

Esto que estoy mencionando también lo ha comentado el Ministerio de Economía y Finanzas en esta sala. Voy a leer brevemente algunos comentarios del subsecretario Irastorza.

Él dijo: "[...] este es un sector de personas que accede a este tipo de créditos, que si de alguna manera se restringe o se regula en demasía puede dar lugar a que terminen accediendo a financistas [...] no regulados o no controlados y esto se termine complejizando más, con mayores tasas y condiciones que no son convenientes".

Y termina diciendo que por eso hay que buscar algún tipo de equilibrio. Comentarios similares hace el Banco Central, pero por un tema de tiempo no voy a entrar en detalles.

Nosotros pensamos que hay que trabajar en este tema y, obviamente, estamos dispuestos a colaborar en lo que ustedes necesiten. Creemos que tenemos que ir a las causas raíces, a los temas de fondo de por qué las tasas de interés son más altas de lo que quisiéramos. Nosotros pensamos que hay líneas de acción para desarrollar, obviamente, si a ustedes les interesa. Naturalmente, tenemos que proseguir con promoción y defensa de la competencia. Ese es un tema que está y tenemos que seguirlo teniendo.

En cuanto a los depósitos del sector público que he mencionado, creemos que puede ser un tema que colabore, así como fomentar el descuento en nómina e igualarlo con respecto a la banca pública también ayuda. Entendemos que el Banco Central tiene que seguir trabajando intensamente en la desdolarización, porque si avanza positivamente va a haber más depósitos en pesos. Y esa posibilidad de más depósitos en pesos va a terminar incidiendo en la tasa de interés. Obviamente, hay que trabajar con todos los temas de tecnología, con los que se están aplicando y con las cosas nuevas, como el acceso a base de datos de clientes. Si se pudiera trabajar en algunos de los temas de los costos excepcionales que tiene la banca que estuve comentando, obviamente, colaboraría. Sin duda, hay que seguir trabajando en educación financiera, y apoyar todos los mecanismos de defensa del consumidor para que las personas tomen mejores decisiones y, sobre todo, prevenir posibles abusos; y, quizás, también tengamos que pensar en algunos mecanismos de garantías para mejorar el acceso de las personas que tienen mayores dificultades. Pensamos que por ahí puede haber líneas de trabajo con el objetivo que estamos buscando, que es mejorar las posibilidades de acceso al financiamiento de la sociedad uruguaya.

Reitero: estamos encantados de trabajar en algunos de estos temas con ustedes, de darles más información y lo que necesiten, si así lo quieren.

Voy a invitar a mis compañeros a que nos cuenten cosas específicas de ambos proyectos. En primer lugar, María Noel Riotorto nos va a contar sobre el proyecto de ley de usura y, posteriormente, Guzmán Rodríguez, sobre el proyecto de reestructuración de deudas de personas físicas.

SEÑORA RIOTORTO (María Noel).- Reitero el agradecimiento de Roberto por la invitación.

Tal como ya lo expresó Roberto, entendemos que el proyecto de ley de usura presentado, y que estamos analizando ahora, tiene determinados objetivos, como son la protección del usuario financiero o el consumidor. Entendemos que todos estos objetivos

que se manifiestan en la exposición de motivos, la implementación de las disposiciones propuestas en el proyecto podrían tener un efecto diverso. En la comparecencia del Banco Central esto ya fue puesto de manifiesto; específicamente, el Banco Central estableció -cosa que coincidimos- que los cambios que se proponen en el proyecto puede ser que reduzcan el nivel actual de las tasas de interés en un corto plazo; pero es dudoso, y no necesariamente esa reducción de las tasas de interés que se puede lograr a corto plazo se pueda extender en el tiempo. También, Diego Labat mencionaba esa contradicción que a veces puede existir entre los objetivos que presenta un proyecto y las medidas que se apliquen, que pueden no necesariamente lograr el objetivo. Y ahí está nuestro primer comentario a este proyecto de ley, específicamente, a los aspectos legales que puede presentar el articulado. Por ejemplo, uno de los puntos que mencionaba brevemente Roberto es la intención -que también está puesta de manifiesta en la exposición de motivos- a la baja de la tasa de interés, y para eso toma determinadas medidas. Creemos que la aplicación de esas medidas no va a llevar a ese objetivo.

En cuanto a la propuesta de la baja de interés, este proyecto de ley lo que pretende es, primero, modificar los topes de la usura. Como ustedes saben, en el artículo 11 de la ley de usura actualmente vigente se determina el tope máximo, basándose en una tasa promedio que varía, obviamente, según el tipo de operación y del monto, adicionándole un porcentaje a esa tasa media. Lo que pretende ahora el proyecto de ley es que para cualquier monto y sin importar la moneda exista usura cuando el TIR (Tasa Interna de Retorno) supere las tasas medias publicadas por el Banco Central en el trimestre móvil anterior en el porcentaje establecido por el IPC. Y en el caso de la mora, se configurará cuando el TIR supere dicho índice en un 20%. Creemos que la redacción como está propuesta en el proyecto trae problemas en su implementación. Primero que nada, no queda claro exactamente por qué se considera el IPC como el porcentaje o la referencia para poder considerarlo usura. Como ustedes saben, el IPC se calcula en los índices de precios al consumo en pesos. Y en este caso se propone que se considere el IPC y ese porcentaje para operaciones de cualquier tipo, no solamente en moneda nacional, sino en cualquier otro tipo de moneda extranjera, lo que no tendría tanto sentido. Tampoco establece cuál es exactamente el IPC que se quiere tomar; por ejemplo, si es el disponible a la fecha de constitución de la obligación al momento de la exigibilidad, que no queda cien por ciento claro.

El Banco Central lo que dijo en el momento de la comparecencia en su informe de 29 de diciembre de 2020 que presentó fue que sin aceptar el contenido, una propuesta sería eliminar, precisamente, la referencia del IPC, y en el caso de que se quiera establecer topes inferiores, hacer referencia a porcentajes específicos. La realidad es que la redacción actual de ese artículo 11, la propuesta del proyecto, hace que sea bastante confuso, y con eso nosotros estamos de acuerdo.

Otra de las propuestas que pretende tener como objetivo la baja de las tasas de interés es, precisamente, una modificación del cálculo de las tasas medias. Como ya mencionaba Roberto, es una modificación del artículo 12, por la que se está excluyendo del cálculo de las tasas medias aquellas tasas aplicables a las operaciones de tarjetas de créditos de los bancos y a las tasas que se aplican a créditos que fueron otorgados originariamente en empresas administradoras de crédito que fueran -y así lo dice el proyecto- propiedad de las instituciones de intermediación financiera.

Roberto ya lo adelantaba, nosotros en realidad creemos que la exclusión de un porcentaje tan relevante del mercado hace que la tasa pueda o corra el riesgo de no ser representativa del mercado; cosa que sí busca, y es uno de sus objetivos principales, la ley de usura: precisamente, que esas tasas medias sean representativas del mercado. Pero, más allá de esto, entendemos que la ley de usura actualmente permite y prevé que

esas tasas considerar no sean solamente de aquellos créditos otorgados directamente por las instituciones financieras, sino las informadas por las instituciones financieras, que también abarcan o abarcarían aquellos créditos que no fueran originarios u otorgados originalmente por las instituciones financieras, sino que estuvieran en la cartera de los bancos, pero que tuvieran su origen en carteras que fueran adquiridas de empresas administradoras de crédito.

Como mencionaba Roberto, creemos que el efecto directo que va a tener esto va a ser el racionamiento del crédito y también hacer que cierto sector del mercado migre para un mercado más informal. Y con toda la formalización del mercado que habíamos logrado a partir de la sanción de la ley de usura en 2007, eso se tiende a excluir y a informalizar. Entendemos que no es uno de los objetivos deseados, pero puede ser un resultado de la aplicación de estas medidas.

Otra medida que también pretende la exclusión de la baja, pero que puede tener un aspecto diverso, es, precisamente, la exclusión de ciertos gastos dentro del cálculo del TIR. Como recordarán, en la redacción actual de la ley de usura -la que está vigente-, en los artículos 10, 14, 15, se permite la exclusión del cálculo de la tasa implícita de retorno de ciertos gastos asociados al otorgamiento del crédito. Lo que hace este proyecto de ley es eliminar la posibilidad de exclusión de esos gastos y primas, sobre todo gastos fijos y primas de seguro, del cálculo de la tasa implícita de retorno. Esto deja poco margen para el cobro de intereses en sí mismos, y que el tope de la tasa máxima se vea, si se quiere, afectado por los costos fijos del otorgamiento del crédito. Entonces, hace menos atractivo, desalienta en determinados sectores el otorgamiento del crédito por parte del mercado de las instituciones que están supervisadas.

Hay una exclusión específica dentro del artículo 10 de la ley de usura, que el proyecto de ley pretende modificar, que excluye o elimina la posibilidad que le da la ley de usura actualmente al Poder Ejecutivo de excluir del cálculo del TIR la cláusulas penales que se pactan en los contratos de compraventa de inmuebles -específicamente, hay un decreto que así lo permite- y las promesas de enajenación de inmuebles a plazo. Creemos que, específicamente, la eliminación del cálculo de la cláusula penal de una promesa de enajenación de inmuebles a plazos del TIR podría generar una irrupción grande en el mercado inmobiliario en general. Eso como un comentario aparte.

Otro cambio metodológico es que se elimina, precisamente, el anexo metodológico que explica el cálculo del TIR. En la exposición de motivos se dice específicamente que es muy complejo de entender el anexo metodológico, que siempre se va a necesitar la asistencia de un profesional contador o economista. Por ese motivo, se sugiere la exclusión. Nosotros entendemos -si bien obviamente puede ser discutible- que el anexo metodológico, en realidad, lo que permite es tener certeza respecto del cálculo de la tasa implícita de retorno. Si bien obviamente se va a necesitar la colaboración o el asesoramiento de un contador o algún especialista en la materia, entendemos que da una certeza al cálculo de un monto relevante, a los efectos del cálculo de la usura, y creemos que debe mantenerse.

El BCU en su comparecencia, comentando sobre el proyecto y con respecto a esta exclusión específica de los gastos que se hace del cálculo del TIR, dice que para los pequeños créditos la exclusión de los gastos puede ser un problema. Precisamente, se habla -y en eso coincidimos- de que ese desequilibrio que se genera por la exclusión de determinados gastos del cálculo del TIR y la pérdida de ganancia que pueden llegar a tener las instituciones financieras se va a trasladar necesariamente a otro lado. Bueno, hay que ver adónde es que se va a trasladar. Y ese es el equilibrio que hay que lograr mantener.

Otras de las propuestas de modificación que hace el proyecto es respecto de la posibilidad de considerar la exigibilidad anticipada de la deuda cuando supere el 50%. Actualmente, no hay ninguna limitación para considerar la exigibilidad anticipada en el momento en que existe un incumplimiento por parte del deudor. En este caso lo que hace el proyecto de ley es limitar que no pueda existir una exigibilidad anticipada cuando el deudor deba más del 50% de la deuda. La realidad es que esta propuesta de cambio va a generar un gran desaliento para las instituciones de intermediación financiera para poder otorgar créditos en determinado sector del mercado, como lo venimos diciendo. Tampoco está claro cómo sería la ejecución posterior al 50%; es decir, que cuando supere ese 50% cómo se haría la ejecución judicialmente en los hechos.

El BCU en su comparecencia lo que dijo de este proyecto -y me parece que es importante citarlo- fue que complicaría sobremanera la ejecución del crédito en cuotas y encarecería innecesariamente la gestión del crédito. Esto lo compartimos en un cien por ciento. Nos parece que tendrá un efecto diverso al que se busca.

Otra de las modificaciones relevantes que propone el proyecto refiere a la forma de aplicación de los intereses en el caso de las tarjetas de crédito. Como saben, el artículo 6º de la actual ley de usura no permite el cobro de intereses bonificables. Los intereses bonificables son aquellos que se aplican cuando la tarjeta de crédito se utiliza como una tarjeta de compra y si el cliente cancela esa compra antes de la fecha de vencimiento del estado de cuenta. Lo que hace este proyecto de ley es decir que esos intereses, en realidad, no se van a poder cobrar cuando se utilice como tarjeta de compra, y cita el caso de una persona que -en la fecha de vencimiento-, en lugar de cancelar la totalidad de lo que adeuda en el estado de cuenta, hace una cancelación parcial. En ese caso, tampoco se podría cobrar intereses.

Otra modificación que propone respecto del artículo 8º es que elimina la opción de cobrar intereses de las cuotas impagas desde el día de la compra, diciendo que los intereses -en el caso de las compras con tarjeta de crédito- siempre se van a aplicar a partir de la fecha de vencimiento del estado de cuenta y no de la compra. En realidad, es claro que es contrario al principio de la autonomía de la voluntad y no hay nada actualmente que impida que el acreedor pueda cobrar desde el momento en el que está otorgando el financiamiento al deudor, que es el momento de la compra en sí mismo y no a partir de la fecha de vencimiento del estado de cuenta. Entendemos que esto puede dificultar el otorgamiento de los créditos y del crédito en el uso de la tarjeta de crédito.

El último comentario que quiero hacer -independientemente de que no estoy comentando todos los artículos; solo estoy explicando los principales lineamientos o las preocupaciones que tenemos respecto de los articulados- refiere a la entrada en vigencia de la ley. El proyecto de ley dice que, en caso de que se apruebe, entrará en vigencia y tendrá una aplicación retroactiva respecto de los intereses. Refiere únicamente a lo que tiene que ver con los intereses moratorios que se produzcan por el vencimiento de todas las obligaciones que tuvieran lugar con posterioridad a su promulgación y que devenguen intereses moratorios. O sea que aplicaría en operaciones que ya se hubieren concretado, pero que cuyo vencimiento ocurriría después de la entrada en vigencia de esta ley. Obviamente, eso generaría problemáticas respecto de las operaciones ya otorgadas. Ese es un punto que también levanta el Banco Central al momento de la comparecencia, según el informe que presentaron, diciendo que modifica las condiciones de las multas y los intereses moratorios en préstamos ya otorgados. Entendemos que eso no es deseable.

Estos son los comentarios generales. Estamos disponibles para cualquier consulta.

SEÑOR RODRÍGUEZ (Guzmán).- Voy a ser breve, y me voy a centrar en el proyecto de ley de reestructura de deudas. A efectos de la brevedad, voy a comentar solamente dos artículos. Obviamente, quedamos más que a disposición para conversar en mayor profundidad o para hacer por escrito nuestros comentarios.

Nosotros realizamos nuestros comentarios comprendiendo plenamente que estamos ante una cuestión de alta sensibilidad social. Por lo tanto, se hacen con el mayor respeto a todos los que han trabajado en el proyecto, que entendemos que tienen una intención noble detrás. Sin embargo, hay dos artículos del proyecto que nos generan honda preocupación. Me refiero al artículo 20, sobre la extinción de adeudos, y el artículo 14, sobre los acuerdos judiciales forzosos.

Me voy a centrar en el artículo 20 del proyecto de ley de reestructura de deudas. Su primer inciso, dice: "De acreditar el deudor que las empresas financieras han actuado con culpa al momento de otorgar los créditos, se perdonarán los adeudos, sin más trámite".

Las preocupaciones que nos genera este artículo son las siguientes. Primero, este proyecto de ley regula tanto un procedimiento en sede administrativa de reestructura de deudas como en sede judicial. Por lo tanto, surge la pregunta: ¿Ante quién se va a acreditar que la empresa financiera actuó con culpa? ¿Ante un juez o en sede administrativa? Porque el artículo regula las dos cosas. Esto no está dentro de ningún capítulo. Entonces, entendemos que quien sea perjudicado como acreedor porque se acreditó una condonación de deuda, debería tener una garantía procesal. En todo caso, debería ser en sede jurisdiccional y no en sede administrativa.

Por otro lado -en comparación con otras cosas, tal vez sea una cuestión menor, pero no deja de ser importante-, se condonan las deudas que alguien tiene con una empresa financiera, pero no con un prestamista, por ejemplo, o no con el tío, o no con cualquier otra persona. Entonces, desde el punto de vista de la Asociación de Bancos Privados del Uruguay, sentimos que hay una discriminación que viola el principio de igualdad constitucional. ¿Por qué una empresa financiera va a estar castigada por la condonación de deuda y no va a estarlo cualquier otro acreedor financiero o comercial o de cualquier otro tipo?

Por otra parte, el artículo habla de las empresas financieras que actuaron con culpa al momento de otorgar los créditos, pero no sabemos qué significa eso. Todos sabemos que las leyes tienen que tener conceptos indeterminados para que puedan funcionar por décadas y siglos. Realmente, la falta de una regla de juego objetiva o precisa sobre qué significa actuar con culpa al momento de otorgar un crédito genera que la empresa financiera no tenga cómo prevenirse, y puede llegar a que directamente las personas que estén en el ámbito subjetivo de esta ley sean personas con las que el sistema financiero no quiera tratar.

Quiero comentar un último punto sobre el primer inciso.

El actuar con culpa al momento de otorgar el crédito genera como consecuencia que se perdonen todos los adeudos. Nosotros consideramos que esto es desproporcionado. Es decir, la culpa pudo haber sido poca, mucha, mediana, el daño pudo haber sido equis, pero la consecuencia es la pérdida de todo el capital y los intereses. La regla general de la responsabilidad es que uno es responsable por los daños que genera. Ahora, una sanción, si es desproporcionada, si es confiscatoria, a nuestro entender, no es constitucional.

El segundo inciso del artículo 20, dice: "El deudor en esta situación" -al que se le condone la deuda- "quedará inhabilitado por 4 años de solicitar préstamos ante cualquier entidad, [...]". ¿Qué significa eso? Es una nueva forma de incapacidad. Decimos a una

persona: "Mire, usted fue víctima supuestamente de una empresa financiera, pero nosotros lo vamos a castigar". ¿Por qué? Si bien la exposición de motivos del proyecto cuestiona las intenciones del sistema financiero, al final, el artículo cuestiona la facultad de discernimiento que tienen las personas. Está diciendo: "Mire, yo no creo que usted en realidad tenga que ser libre para contratar, porque usted se metió en un problema. Tuvimos que terminar condonando su deuda. Así que por cuatro años usted queda por fuera del sistema financiero". No, no le solucionamos la vida a esa persona. Esa persona, si tiene el tío enfermo y necesita sacar plata, la va a sacar igual. Un banco no le va a poder dar la plata porque está en un registro de personas impedidas de sacar dinero, y va a recurrir a un prestamista.

Voy al último punto, que refiere al artículo 14.

El artículo 14 regula la situación en la que el deudor y el acreedor no se pusieron de acuerdo en sede judicial sobre cómo reestructurar la deuda. El deudor tiene una deuda, no se pone de acuerdo con una mayoría calificada de los acreedores, y el artículo nos dice lo siguiente. En tal caso, si el deudor y los acreedores no logran llegar a un acuerdo, el juez impondrá un acuerdo judicial forzoso, y que tal acuerdo contendrá lo que a criterio de él resulte de factible cumplimiento por el deudor. Quiere decir que no hay una disputa jurídica que saldar. Ya se sabe que el deudor debe la plata; se sabe que los acreedores quieren cobrar; se sabe que el deudor no llevó una mayoría calificada de acreedores para reestructurar la deuda de dos terceras partes, como propone el proyecto. El juez no tiene nada que dirimir, y lo que hacemos es ponerlo como si fuera un legislador o un rey, a decir: "Que el deudor diga cuánto puede pagar". Dicho así, puede sonar muy bien. Puede sonar muy sensato decir: "Tenemos que considerar la capacidad de repago de una persona". De hecho, los bancos lo consideran a la hora de prestar plata: "Veamos si esta empresa va a poder repagarla". Ese es el negocio de los bancos: recobrar el crédito, y no estar en la situación de un juzgado para tratar de cobrar.

¿Cuál es el problema con el acuerdo judicial forzoso? Que el juez queda con un poder exorbitante. Pasamos a tener un sistema judicial con una completa discrecionalidad. Lo único que estamos dando es una norma de competencia. Estamos diciendo: "Mire, está este problema social. Usted encárguese de ver cuánto puede pagar esta persona". Esa no es la regla general del crédito de la propiedad en este país. En este país, la regla general es que si uno sacó plata para hacer un viaje, para comprarse una casa o para comprarse un auto, esa casa y ese auto van a generar parte del patrimonio de la persona, que es la garantía común de sus acreedores. Si el acreedor, cuando va a cobrar, no encuentra una casa, no encuentra un auto y no hay nada, tendrá que esperar a que llegue algo a ese patrimonio o tendrá que trabar un embargo. Esa es la regla. La regla no es: "Mire, si usted está complicado para pagar el IRPF, entonces, un juez va a venir y va a decir: 'Mire, la verdad, Guzmán, no puede pagar este mes el IRPF. Así que vamos a bajar el IRPF'". Lo mismo se pretende de un acreedor financiero. Es decir, que la regla sea esperar al patrimonio de la persona, tratar de negociar con ella, pero no que intervenga un juez para ello. Además, estamos en un mercado con mucha informalidad, en el que muchas personas obviamente no van a tener de verdad un salario ni la constatación de un salario, porque están en un mercado informal.

Para terminar, consideramos que este acuerdo judicial forzoso, en realidad, es una violación del principio de legalidad y de separación de Poderes y que violenta ciertas normas constitucionales porque da un poder exorbitante a un juez en una relación en la que no hay ninguna disputa jurídica que dirimir. Simplemente, está actuando con la gracia de un rey, algo que no le corresponde tener al sistema jurisdiccional.

SEÑOR REPRESENTANTE POSADA PAGLIOTTI (Iván).- Sin perjuicio de que la exposición realizada por los representantes de la Asociación de Bancos Privados del Uruguay ha sido muy clara y relevante desde el punto de vista de la información suministrada, creo que deberíamos ofrecerles la posibilidad de que las manifestaciones que se han hecho -y quizás un análisis más completo- puedan realizarse por escrito para que oportunamente sean enviadas a la Comisión. Nosotros estamos en una instancia simplemente de recibir información. Nos parece importante que todas estas manifestaciones y esta información que ha sido expresada en esta intervención pueda ser complementada en un análisis escrito de las normas que están a estudio.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tomamos el planteo del señor diputado Iván Posada. Si la Asociación está en condiciones de elaborar un informe escrito, sería un buen insumo para el trabajo de la Comisión.

SEÑOR DE LUCA (Roberto).- Con mucho gusto podemos preparar esa información y enviársela. Pensamos que podemos contribuir a buscar una buena solución para este tema. Inclusive, quedamos abiertos a cualquier consulta que ustedes tengan para seguir avanzando en esta cuestión.

Seguramente nos lleve algunas semanas prepararles la información, pero vamos a trabajar en eso.

SEÑOR PRESIDENTE.- Les agradecemos por su presencia y por los aportes que han hecho; serán de mucho valor para el trabajo de la Comisión.

(Se retira de sala una delegación de la Asociación de Bancos Privados del Uruguay)

—¿Alguien quiere hacer algún planteo?

SEÑOR REPRESENTANTE POSADA PAGLIOTTI (Iván).- A efectos de complementar la información que ya tenemos, sería importante convocar a la asociación que representa a las casas financieras.

(Diálogos)

SEÑOR REPRESENTANTE MUJICA (Gonzalo).- Yo creo que la Comisión va a precisar asesoramiento jurídico sobre el articulado. Hay mucha referencia al derecho privado; yo quisiera tener más información. Tal vez podríamos invitar a alguna cátedra.

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica)

SEÑOR PRESIDENTE.- Queda planteada la necesidad de convocar a alguna cátedra que nos pueda brindar asesoramiento jurídico. En las próximas sesiones evaluaremos a quiénes invitar.

SEÑOR REPRESENTANTE VALDOMIR MUSLERA (Sebastián).- Yo propongo que al listado de delegaciones a invitar sumemos a la Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito.

No me quedó claro cuál era la delegación que propuso invitar el diputado Posada. Como bancada nos queda algún otro actor para invitar; queremos chequear que no sea el mismo que propuso el diputado Posada.

(Diálogos)

SEÑOR PRESIDENTE.- ¿Diputado Valdomir, solicita incorporar a la lista de entidades a invitar a la Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito?

SEÑOR REPRESENTANTE VALDOMIR MUSLERA (Sebastián).- Sí.

SEÑOR PRESIDENTE.- Entonces, haremos las coordinaciones para que concurran la asociación que solicitó el diputado Posada y la Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito. Veremos cómo las ordenamos en el tiempo, según las posibilidades de las delegaciones.

Se levanta la reunión.

≠