

Se trata de una herramienta destinada a contribuir con la transparencia del crédito a nivel nacional, mediante el mecanismo de compartir información sobre riesgo de deudores a nivel de todo el sistema financiero.

Se sostiene que la CRC es "administrada" por el BCU, ya que su rol no se adapta al concepto de "responsable" de la base de datos, en tanto, el artículo 5 de la Ley N° 17.948, de 8 de enero de 2006 y el artículo 5 de la Ley N° 18.812 de 23 de setiembre de 2011, atribuye la responsabilidad sobre la veracidad y actualización de los datos únicamente a las personas físicas y jurídicas del sistema financiero que los proporcionan.

Otras disposiciones que se consideran relevantes de la mencionada Ley N° 18.812 a los efectos del proyecto de ley que se pone a consideración, son sus artículos 2 y 3:

"Artículo 2 (Plazo de registro).- Los datos personales relativos a personas físicas podrán permanecer inscriptos en la Central de Riesgos Crediticios a cargo del Banco Central del Uruguay por un plazo máximo de **quince años** contados a partir del vencimiento de la operación.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso precedente, una vez transcurrido el plazo para que los datos permanezcan inscriptos en la Central de Riesgos, el Banco Central del Uruguay podrá mantenerlos como datos estadísticos con el único fin de realizar estudios de riesgo de crédito para el desarrollo de sus funciones de regulación, adquiriendo tales, en este caso, carácter de secretos." (el destacado nos pertenece)

"Artículo 3 (Consentimiento de los titulares de datos personales).- El tratamiento de datos personales en la Central de Riesgos Crediticios a cargo del Banco Central del Uruguay no requerirá del previo consentimiento del titular (literales B) y C) del inciso tercero del artículo 9° y literal B) del inciso tercero del artículo 17 de la Ley N° 18.331, de 11 de agosto de 2008)."

vi) Algunas consideraciones sobre el contenido del proyecto

En adición a lo ya expresado por la Intendencia de Regulación en informe de fs. 30 a 35, cabe consignar:

1.- En el artículo 1 del proyecto no se comprende la referencia al literal E) del artículo 52 del TOCAF. Quizá quiso hacerse mención al Texto Ordenado de la DGI (T.O 1996), aprobado por Decreto 338/996.

Además, si la intención es incluir en el ámbito de aplicación de la norma sólo a los deudores personas físicas *que no realicen actividad empresarial* –según se expresa en la exposición de motivos–, se sugiere revisar la pertinencia de incluir en dicho artículo 1 a los monotributistas y a las empresas unipersonales.

2.- Por los fundamentos expresados más arriba, el literal E) del artículo 2 contiene un concepto inexacto, en cuanto supone que la categoría de riesgo crediticio es "dispuesta" por el Banco Central del Uruguay, cuando podría

expresarse que es la categoría con la que el deudor figura en la Central de Riesgos Crediticios administrada por el Banco Central del Uruguay.

3.- El artículo 13 proyectado establece que una vez abonado por el deudor el 30% de la deuda ante el BROU quedará habilitado a contraer créditos hasta por un 30% de sus ingresos sin que los informes emitidos por los registros de deudores sean un impedimento a esos efectos.

Como ya se mencionó, técnicamente las calificaciones crediticias de los deudores no impiden contraer créditos, aunque, ciertamente, encontrarse en una "mala" categoría crediticia puede tener como consecuencia el aumento de la tasa de interés, la exigencia de mayores garantías reales o personales o, eventualmente, determinar la denegación del crédito solicitado si así lo determina la entidad en la evaluación del perfil crediticio del cliente, también teniendo en cuenta los desincentivos a las entidades prestadoras por la constitución de provisiones por riesgos crediticios más altos.

Por otra parte, más allá de las consideraciones técnicas que eventualmente correspondiere realizar en cuanto a los riesgos sistémicos que podría generar la prohibición a los otorgadores de crédito de considerar antecedentes negativos recientes del futuro prestatario, también debe considerarse la limitación al derecho de disponer de su patrimonio que esta disposición supondría para esos otorgadores del crédito,

A su vez, en el segundo inciso del artículo 13 se expresa que una vez abonado el 100% del crédito suscrito ante el BROU, el deudor quedará "habilitado crediticiamente", procediéndose a la supresión de sus deudas en todos los registros de informes, incluidas aquellas que se mantuvieron por los acreedores debidamente notificados de conformidad con el artículo 9 de la ley, aun cuando éstos no hayan convenido el pago de sus créditos y recuperando el deudor su categorización en el BCU que lo habilite a acceder al crédito.

Esta disposición nos merece dos comentarios:

En primer lugar, la supresión sin más de todas los registros existentes en la CRC no resultaría compatible con los fundamentos de la existencia de la CRC y su finalidad, *supra* analizados.

En segundo lugar y por los motivos ya explicados, no existe una categoría concreta que "habilite a acceder al crédito", por lo que se sugiere revisar el uso de dicha expresión en el proyecto de ley.

4.- En el artículo 14 se hace referencia a la prescripción de deudas o a la existencia de obligaciones naturales, cuya declaración compete en principio al Poder Judicial (art. 233 de la Constitución).

Dictamen 2022/0177

5.- Con respecto al contenido del artículo 17 del proyecto (educación financiera) cabe recordar que conforme al literal H) del artículo 7° de la Carta Orgánica del BCU (Ley N° 16.696 de 30.03.1995), esta institución tiene como atribución la promoción y el desarrollo de la educación y la cultura económica y financiera.

III) Conclusiones

1.- La Central de Riesgos Crediticios (CRC) no debe confundirse con otras entidades de información crediticia privadas que comprenden otros sectores de actividad, como los créditos comerciales (denominados genéricamente clearings de informes). La operativa, el ámbito de aplicación y las finalidades (de interés general en el primer caso), difieren.

2.- El Banco Central del Uruguay no clasifica a los deudores ni dispone la asignación de categorías de riesgos crediticios, eso lo hacen las instituciones del sistema financiero que informan al BCU de acuerdo a la información que ellas tienen de la capacidad y de la voluntad de pago del deudor, siguiendo los criterios sustentados en la normativa bancocentralista.

3.- La "capacidad crediticia" no es una condición que se "adquiera" o se "pierda", en términos jurídicos. Se trata de una apreciación de mérito (básicamente centrada en el riesgo de cumplimiento) que realizará el otorgante del crédito. No existe ningún impedimento normativo para que una entidad financiera conceda un préstamo o realice una apertura de crédito a un cliente incluido en una categoría de riesgo crediticio considerado "negativo" en la CRC, más allá del efecto que eventualmente generen los desincentivos en las provisiones contables. A su vez, el Banco Central del Uruguay no tiene competencia en las categorizaciones y la información que manejan los llamados "clearing de informes" sobre créditos comerciales.

Además, no existe una categoría concreta que "*habilite a acceder al crédito*", por lo que se sugiere reconsiderar el uso de dichas expresiones en el proyecto de ley.

4.- El Banco Central del Uruguay administra una base de datos denominada "Central de Riesgos Crediticios".

Se trata de una base de datos que consolida la información crediticia proporcionada por las entidades financieras, con relación a operaciones de crédito concertadas por esas entidades con los sectores financiero, no financiero y público.

Constituye un sistema integrado que contiene un registro de datos sobre la totalidad de los deudores del sistema financiero, nutrido de la información proporcionada por las entidades financieras con relación a los créditos directos y contingentes que éstas han concedido a personas físicas y jurídicas o a otras

Dictamen 2022/0177

instituciones del sector financiero, así como los conjuntos económicos que los deudores integran.

5.- Las instituciones evalúan el cumplimiento y la capacidad de pago de los deudores y les asignan mensualmente una categoría en función de las normas emitidas por la Superintendencia de Servicios Financieros. Con la situación de cumplimiento, y esa categorización, elaboran un reporte que envían mensualmente a la Superintendencia de Servicios Financieros del BCU y se consolida en la CRC.

6.- La información que vuelcan las distintas instituciones en la CRC contribuye a que la Superintendencia de Servicios Financieros cumpla con sus competencias de supervisión y análisis de la administración de riesgo de crédito por parte de las instituciones supervisadas en la medida que aporta datos relativos a la calidad de los activos de esas entidades controladas.

7.- La CRC por su condición de instrumento para la transparencia del riesgo crediticio bancario, asociado a la integralidad y seguridad de la información recopilada y divulgada sobre operaciones bancarias activas, se vincula al interés general de protección del ahorro público y la finalidad de estabilidad del sistema financiero.

8.- Con relación al texto del proyecto de ley, se sugiere tener en cuenta las consideraciones efectuadas en el capítulo II.vi del presente dictamen.

Con lo informado se eleva a supervisión de la Dra. Viviana Pérez. Luego, se sugiere el pase de estas actuaciones a la Asesoría Económica como está dispuesto a fs. 27.

Elisa Buschiazzo Figares

Expediente N°: 2022-50-1-00470BANCO CENTRAL
DEL URUGUAYBanco Central del Uruguay EXPEDIENTE N°
2022-50-1-00470Oficina Actuante: ASESORAMIENTO
Fecha: 06/05/2022 17:37:39
Tipo: AUTO - Incorporación de dictamen

AG - Incorporación del Dictamen 2022/0177 al expediente 2022-50-1-00470.

Archivos Adjuntos		
#	Nombre	Convertido a PDF
1	2022-50-1-00470-Dictamen 2022 0177.pdf	Sí

Firmante:			
Usuario	Nombre	Cargo	SubRogación
ebuschiazzo	Elisa Buschiazzo Figares	ANALISTA II	

El presente informe intenta contribuir una visión económica al proyecto de ley caratulado "Capacidad Crediticia". El proyecto involucra aspectos legales y regulatorios pertinentes al BCU que ya han sido considerados en los informes previos de la Superintendencia de Servicios Financieros y la Asesoría Jurídica del BCU, los cuales compartimos. En las siguientes líneas explicaremos sumariamente el funcionamiento del procedimiento previsto en el texto propuesto para luego aportar comentarios relativos a los potenciales efectos en los mercados de crédito y otras potenciales implicaciones del proyecto.

1) El mecanismo propuesto

El texto recibido propone un mecanismo de reestructuración de deudas y de supresión de la historia crediticia de pequeños deudores. Este mecanismo funcionaría de la siguiente forma. Una persona que reuniera las condiciones de presunta insolvencia establecidas en el proyecto, con deudas por un capital inicial no superior a UI 20.000, podrá presentarse por una única vez ante una unidad de recuperación de capacidad crediticia establecida por el MEF a solicitar la aplicación de este mecanismo. Al momento de su presentación, el individuo deberá presentar una relación documentada de sus deudas e ingresos. En caso de no representar adecuadamente ambos, la declaración de insolvencia podrá ser considerada fraudulenta a los efectos del proyecto. Una vez cumplido lo anterior, el MEF tiene que proceder a la notificación de los acreedores, los cuales deberán proveer la información provista en el artículo 9 y declarar si quieren participar o no. Una vez cumplido ese requisito, el MEF estaría a cargo de proponer un plan de reestructura de deuda, estableciendo cuánto corresponde pagar a cada acreedor de acuerdo con ese plan. En la siguiente etapa, el MEF informaría al BROU, que debe ahora hacer dos cosas: en primer lugar pagar a los acreedores y en segundo lugar proponer un plan de cancelación del crédito para el deudor original, que ahora pasa a ser deudor del BROU. El crédito que le otorgue el BROU al deudor no puede implicar cuotas mayores al 30% de sus ingresos, no puede ser a más de 5 años y su tasa no puede ser superior al 2% mensual acumulativo. (Comentario: no se establece en que moneda a la que refiere la citada tasa de interés.)

Por otra parte, el proyecto se preocupa por la habilidad de contraer nuevos créditos por el deudor reestructurado. En ese sentido propone dos cosas. En primer lugar, una vez que el deudor ha liquidado el 30% de la deuda, de acuerdo al proyecto, el deudor quedaría "habilitado" a contraer nuevos créditos. En segundo lugar, una vez cancelada la refinanciación con el BROU, el proyecto instruye la supresión del historial crediticio del deudor tanto frente a organismos públicos como frente a los registros de crédito. Se prevé además instruir al individuo participante de este mecanismo en instancias de capacitación financiera.

El plazo para adherir al proyecto de un año a partir de la promulgación de la ley.

2) Comentarios al proyecto

- a. El efecto en el funcionamiento del sistema financiero.
 - i. Cambio de reglas de juego. El proyecto propone un cambio *ex post* (luego de acordados los contratos entre partes) en las condiciones de

funcionamiento de contratos privados. En experiencias pasadas, este tipo de cambios han generado efectos redistributivos en impacto y afectado la posibilidad de mantenimiento de relaciones crediticias de largo plazo. En efecto, la afectación *ex post* de contratos genera incertidumbre sobre las reglas de juego que operarán en el futuro. Si bien el proyecto dice que este mecanismo operará por una única vez, nada impide que otro proyecto similar surja en el futuro. Esta incertidumbre tiene efectos tanto a nivel micro (la relación de deudores y acreedores) como a nivel macro (tamaño y funcionamiento del sistema financiero), reduciendo el tamaño del mercado de crédito, aumentando sus costos y, en el extremo, restringiendo o racionando el crédito a las personas objeto de la medida. Esto, como consecuencia de una reacción racional de los potenciales prestadores. Un acreedor afectado por este mecanismo será más cuidadoso en el futuro al otorgar créditos a individuos en condiciones similares, anticipando una potencial reestructura forzosa, y ajustando en consecuencia los parámetros de los préstamos tales como monto, plazo y tasa de interés. Incluso, potenciales prestadores podrían decidir no participar de este tipo de relaciones crediticias, o incurrir en más costos para asegurarse que sus contrapartes en un contrato tengan tanto capacidad como voluntad de pago.

- ii. Supresión de la historia crediticia del deudor. Los mecanismos de supresión de la historia crediticia propuestos no necesariamente ayudarían al individuo a recuperar su acceso al crédito. Por una parte, el texto propone que se borre la historia de deudas pasadas, pero, nada impide a los registros de crédito anotar si el individuo se adhirió a esta reestructura. En la práctica, no importa cuánto se esfuerce la ley en tratar suprimir el historial crediticio del deudor, seguirán existiendo los incentivos para tener información alternativa que brinde similar información. La misma supresión del registro y la consecuente ausencia de historia crediticia brinda información relevante a los potenciales prestadores. Por otra parte, tanto del lado de los potenciales acreedores como de los potenciales deudores es beneficioso tener una historia de crédito. En la literatura se resalta el rol de estos historiales para atemperar la prevalencia de problemas de información asimétrica contando con información para considerar la probabilidad de falta de voluntad de pago. Mientras que la capacidad de pago es fácilmente aproximable, la voluntad de pago toma mucha importancia en entornos en los cuales hay mucha información asimétrica. En la literatura, factores como la edad de un deudor, su posición en la comunidad, su historial de crédito constituyen indicadores indirectos fundamentales para determinar cuáles son los costos no pecuniarios asociados al incumplimiento crediticio para ese individuo, en otras palabras: para determinar su voluntad de pago. Para los deudores poseer este tipo de historial representa la oportunidad de acceder a más crédito a tasas más bajas. Para los acreedores es una oportunidad de acotar el riesgo implícito de la relación crediticia, con su consecuente

- impacto en los costos del crédito. El proyecto no elimina los incentivos a buscar información, pero vuelve más costoso obtener información relevante. Los resultados esperados pasan por mayores costos operativos, más racionamiento de crédito y mayores costos del crédito para individuos con el perfil de los refinanciados, y un manejo de riesgos financieros más ineficiente por parte de los acreedores.
- iii. Distorsiones al negocio y costos para el BROU. El proyecto de ley propone que el BROU asuma gran parte de los costos de este proyecto. En primer lugar, si bien se prevé que la propuesta de reestructuración de la deuda vieja la haga el MEF, el BROU carga con el costo de partida de estructurar créditos nuevos y realizar pagos para una cartera que se estima estará en los cientos de miles de personas. En segundo lugar, la administración de esta cartera de créditos genera costos administrativos que no están dimensionados. En tercer lugar, se le transfiere al BROU una cartera de créditos cuya única característica en común es la del incumplimiento previo, por lo que el riesgo crediticio implícito también es mayor al de la cartera regular del BROU. Para tener una idea de la dimensión potencial (de máxima) de este problema, considerando que los 700000 deudores a que refiere la exposición de motivos tienen el máximo de deuda de 26.000 UI a que refiere el proyecto, el monto total del problema podría alcanzar los 18200 millones de UI, cifra que supera el capital del BROU a marzo de 2022.
- iv. Riesgos de estabilidad financiera. Un corolario de los cálculos del numeral anterior muestran la importancia que tendría para la estabilidad financiera el riesgo que se le transfiere al BROU. Solo para abundar en la importancia de este portafolio, potencialmente sería un tercio de la cartera en moneda doméstica y un sexto del total de la cartera del banco. En su máxima expresión, este riesgo representaría una magnitud comparable a la exposición del sistema bancario privado en activos a Argentina en 2002.
- v. Externalidades sobre el crédito por monedas. El aumento de los costos del BROU, conjuntamente con el límite a la tasa de interés propuesto en el proyecto, podría trasladarse a diferenciales de tasas de interés. En el pasado, y en forma consistente con la capacidad de cargar márgenes del banco, los aumentos de costos se han trasladado a la actividad en pesos. Como en la actividad en dólares el banco enfrenta más competencia, el BROU históricamente terminó marcando diferenciales de tasas más altos en el segmento en moneda doméstica. De repetirse este efecto, la contracción del sistema financiero se daría fundamentalmente en la actividad en pesos, resultando en una mayor dolarización financiera de la economía.
- vi. No está definido en que moneda se cobra la tasa de interés. Dado que la inflación esperada a 26 meses está entre 6.8 y 8%, la tasa efectiva en moneda indexada sería mayor a la de moneda nacional no indexada.

b. Otros comentarios

- i. Análisis de eficiencia. En el proyecto no hay un análisis de costo-beneficio a nivel global. En la práctica, hay un objetivo cuyos beneficios no se miden, costos que tampoco son medidos y mucho menos se da la integración de beneficios y costos en un marco común para entender el beneficio social del proyecto.
- ii. Subsidios cruzados. En la práctica los deudores (por la quita del principal) y el BROU (por la tasa de interés) subsidian al deudor. Si la sociedad entiende que tiene que dar un subsidio, lo más transparente, menos distorsivo y claro en cuanto a sus efectos en la estabilidad financiera es que sea otorgado en forma directa y explícita. Un subsidio que obtiene el mismo resultado de reestructura de deuda hace que el proyecto prevea el costo total de las reestructuras y se asigne con anterioridad.
- iii. El proyecto no mira al sobreendeudamiento desde una perspectiva de capacidad de pago sino que mezcla elementos de capacidad y voluntad de pago. En efecto, de la mano de indicadores de capacidad de pago, el artículo 2 de este texto identifica causales que perfectamente pueden existir por problemas de voluntad de pago. En particular, los literales c, d y e pueden ser resultado de problemas de capacidad o voluntad de pago. Por otro lado, poner un límite en el tamaño de la deuda puede ser engañoso en materia de capacidad de pago. En efecto, una familia que tiene dos ingresos y pierde uno perfectamente puede tener deudas mayores a los de este límite y no tener capacidad de pago en esta situación.
- iv. No está previsto cómo se financia el costo administrativo para el MEF. El MEF tiene que formar una oficina (aunque temporal) y esta tiene que analizar caso a caso, hacer notificaciones, publicaciones, etc. Este costo no es menor para la cantidad de casos anticipada.
- v. Aspectos adicionales por definir. En particular, no está claro que pasa con los reclamos de deudores que no estaban al tanto de la reestructura de deuda (olvidos del deudor, notificaciones que no llegan a destino, etc.) y los costos adicionales que tienen que incurrir para cobrar sus deudas. Tampoco está claro quién hace la notificación a los registros de historias crediticias previsto en el artículo 14.

Un aspecto importante a anotar es que no surge de las transacciones disponibles de la actuación de la Comisión que los factores enunciados en este informe hayan sido valorados en su totalidad.

A modo de conclusión, más allá de la intención loable que está detrás de este proyecto, parece que es conveniente una consideración más detallada de los importantes impactos de largo plazo que este proyecto puede tener sobre el desarrollo del sistema financiero, la estabilidad financiera y la dolarización de la economía.

Expediente N°: 2022-50-1-00470

Banco Central del Uruguay EXPEDIENTE N°
2022-50-1-00470

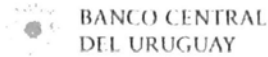
Oficina Actuante: ASESORIA ECONOMICA
Fecha: 26/05/2022 11:27:31
Tipo: Informe

Se incorpora informe de la Asesoría Económica sobre la propuesta de referencia. En este estado vuelve a la Superintendencia de Servicios Financieros a sus efectos.

Archivos Adjuntos		
#	Nombre	Convertido a PDF
1	2022-50-1-00470-informe proyecto limpieza historial crediticio I.docx	Sí

Firmante:

Usuario	Nombre	Cargo	SubRogación
glicandro	Gerardo Marcelo Licandro Ferrando	GERENCIA	



Banco Central del Uruguay	EXPEDIENTE N° 2022-50-1-00470
Oficina Actuante:	SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS FINANCIEROS
Fecha:	26/05/2022 14:29:03
Tipo:	Pase

Pase a Secretaría General para la consideración por el Directorio de respuesta al pedido de opinión de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Representantes sobre el proyecto de ley caratulado "capacidad crediticia" a que refiere su nota de 17 de marzo de 2022.

Según los informes precedentes se sugiere que la respuesta a brindar contemple la remisión de los informes de la Intendencia de Regulación Financiera de fs. 31 y 32, de la Asesoría Jurídica de fs. 37 a 49 y de la Asesoría Económica de fs. 56 a 59, considerando en este último que en lo expuesto en el numeral 2. b. ii. (fs. 59) cuando se refiere a Subsidios cruzados, al inicio donde dice "En la práctica los **deudores** .." debió decir "En la práctica los **acreedores** ...".

Asimismo, correspondería explicitar que más allá de referencia a número de deudores mencionados en el propio proyecto y potenciales magnitudes globales, no se ha realizado ningún estudio cuantitativo.

Firmante:			
Usuario	Nombre	Cargo	SubRogación
jcantera	Juan Pedro Cantera Sencion	SUPERINTENDENTE DE SERVICIOS FINANCIEROS	